

SUMÁRIO EXECUTIVO

2021

Aplicação dos Novos Dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA



ESCOLA DE
DIREITO
DE SÃO PAULO

SUMÁRIO

OBSERVATÓRIO DO TCU.....	3
INTRODUÇÃO	4
Os novos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro	4
MÉTODO DE PESQUISA	5
RESULTADOS	5
Visão geral.....	5
1. RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES	6
(Aplicação do art. 28 e art. 22, caput e § 1º)	6
2. DOSIMETRIA DA PENA.....	12
(Aplicação do art. 22, §§ 2º e 3º)	12
3. CONSIDERAÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA DECISÃO.....	15
(Aplicação do art. 20)	15
4. CONDIÇÕES PARA INVALIDAÇÃO DE ATOS	18
(Aplicação do art. 21).....	18
5. REGIME DE TRANSIÇÃO	19
(Aplicação do art. 23).....	19
6. RETROATIVIDADE DE NOVAS INTERPRETAÇÕES	21
(Aplicação do art. 24)	21
CONCLUSÕES.....	22

OBSERVATÓRIO DO TCU

O presente sumário executivo sintetiza pesquisa empírica realizada por meio do levantamento e análise de decisões do TCU. Este é um grupo de pesquisa permanente do Grupo Público da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV Direito SP), em parceria com a Sociedade Brasileira de Direito Público (sbdp),¹ cujo objetivo geral é acompanhar os julgamentos do Tribunal de Contas da União (TCU) e produzir informações sobre a sua atuação.² O Observatório do TCU é composto por professores, doutores, mestres e alunos de pós-graduação em Direito, sob a coordenação de André Rosilho, professor da FGV Direito SP.³

Em 2018, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) foi reformada. A Lei n. 13.655/2018 inseriu dispositivos novos na LINDB que objetivaram aumentar a segurança jurídica na criação, interpretação e aplicação do direito público (arts. 20 a 30 da LINDB).⁴ Desde então, o Observatório tem estado atento à aplicação dos novos artigos da lei pelo TCU. O presente relatório sistematiza o esforço acadêmico de mapear as decisões do Tribunal que utilizaram os novos dispositivos da LINDB nos dois primeiros anos de vigência dos novos dispositivos da LINDB (maio de 2018 a junho de 2020).

¹ Portal da sbdp: <http://www.sbdp.org.br/>.

² Para mais informações sobre as atividades do Grupo Público da FGV Direito SP + sbdp, incluindo o Observatório do TCU, ver: <https://direitosp.fgv.br/grupos/grupo-publico>.

³ Os autores e as autoras deste relatório agradecem a contribuição à pesquisa feita pelos demais pesquisadores do Grupo Público da FGV Direito SP, em especial Camila Castro Neves e Jolivê Alves da Rocha Filho.

⁴ O art. 25 foi integralmente vetado pelo Presidente da República.

INTRODUÇÃO

Os novos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

O principal objetivo da Lei n. 13.655/2018, que alterou a LINDB, foi conectar o direito público à realidade da gestão pública brasileira, por meio de novos comandos para as tomadas de decisão e controle. Dentre seus objetivos, está formar ambiente institucional mais favorável à efetividade da ação estatal, promover segurança jurídica e inovação e contribuir para o pragmatismo na atividade administrativa.

Para reduzir a distância entre direito e gestão pública, as mudanças na LINDB buscaram consolidar em lei geral as melhores práticas disseminadas em normas esparsas e na jurisprudência. No geral, suas normas são orientações para interpretação e processo decisório no direito público, dirigidas às diversas instituições que participam das funções administrativas.

Nesse cenário se insere o Tribunal de Contas da União, órgão responsável por auxiliar o Poder Legislativo no controle externo da Administração Pública Federal, tendo recebido da Constituição Federal de 1988 competência para exercer “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (art. 70, CF/88).

Apesar da função do Congresso Nacional de auxiliar, o TCU, na prática, tem apresentado ampla autonomia e vem exercendo protagonismo em temas ligados à Administração Pública. Levando-se em conta que a LINDB se dirige ao controle de contas de modo expresso e que o Tribunal participou ativamente dos debates sobre o projeto de lei que deu origem à Lei n. 13.655/2018, a pesquisa buscou entender como o TCU aplicou os novos dispositivos em suas decisões, nos primeiros anos de vigência das novas normas.

MÉTODO DE PESQUISA

O presente sumário executivo sintetiza pesquisa empírica realizada por meio do levantamento e análise de decisões do TCU. O recorte temporal da pesquisa contempla decisões proferidas desde a publicação da Lei n. 13.655/2018 no Diário Oficial da União 26/04/2018 até 09/06/2020, data em que se delimitou o universo de acórdãos a ser averiguado.

A plataforma “Pesquisa Integrada do TCU”, em que está arquivada toda a jurisprudência da Corte de Contas, foi utilizada como base de pesquisa, buscando acórdãos que mencionaram a LINDB de modo expresso. Em seguida, foram excluídos acórdãos que não possuíam informações qualitativas relevantes sobre os novos dispositivos da LINDB. A partir desse processo, chegou-se a 299 acórdãos, base da presente pesquisa.

Por meio da análise desses acórdãos, construiu-se um diagnóstico sobre a aplicação dos novos artigos da LINDB em seus dois primeiros anos de vigência.

RESULTADOS

Visão geral

O art. 22 da LINDB foi o dispositivo mais citado na amostra analisada, responsável por aproximadamente 37% dos acórdãos. Em seguida, ganha destaque o art. 28, presente em 22% dos casos. A utilização conjunta desses dois dispositivos (arts. 22 e 28) também ocorre em diversas decisões. Os arts. 20, 21, 23 e 24 foram menos utilizados no período analisado e, na maior parte das ocorrências, aparecem combinados com outros dispositivos. Os arts. 26, 27, 29 e 30 não apareceram no levantamento.

Identificamos pelo menos 20 novos enunciados de jurisprudência⁵ elaborados pelo TCU na aplicação dos dispositivos citados, sendo 18 referentes à tipificação

⁵ Segundo o site do TCU, enunciados de jurisprudência são textos sintéticos extraídos de decisões proferidas pelos Colegiados do Tribunal que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial. Os enunciados procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos, mas não têm força de súmula (<https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/>).

de determinada conduta como erro grosseiro, para fins de aplicação do art. 28 da LINDB. Os outros dois enunciados são referentes ao art. 20 e ao art. 21.

Nos tópicos a seguir apresentamos os detalhes desses e de outros entendimentos relativos a cada artigo ou conjunto de artigos analisados.

I. RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES

(Aplicação do art. 28 e art. 22, *caput* e § 1º)⁶

- ▶ Na maior parte dos casos analisados, o TCU utiliza o conceito de erro grosseiro do art. 28 para condenar o responsável.
- ▶ Na fundamentação, o TCU procura tipificar, na forma de enunciados, irregularidades passíveis de punição pelo Tribunal.
- ▶ O Tribunal parece ter criado uma lista de condutas reprováveis para fins de responsabilização com base no art. 28, sem ponderar se o cometimento de irregularidade seria ou não um erro escusável.
- ▶ O TCU nem sempre avalia os elementos subjetivos do agente público para decidir sobre sua responsabilização, e quando o faz, varia em grau de profundidade.
- ▶ A eficácia do art. 28 da LINDB vem sendo mitigada em razão do entendimento de que ele não se aplicaria aos casos que envolvem dano ao erário.

No TCU, com base no art. 71, VII, c/c § 3º, da Constituição Federal, a responsabilização de agentes pode ocorrer de duas maneiras distintas: (i) com a aplicação de sanções administrativas, incluindo a multa, a inabilitação

⁶ **Art. 28.** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

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

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

para o exercício do cargo em comissão ou em função de confiança, e, no caso de pessoas jurídicas, a declaração de inidoneidade de empresa responsável por fraude à licitação (arts. 46, 58 e 60 da LOTCU); e (ii) com a condenação ao ressarcimento por dano ao erário, com ou sem multa associada (art. 19 da LOTCU). Para que tais mecanismos de responsabilização sejam aplicados, o TCU deve verificar a existência de três pressupostos no caso concreto: (i) ato ilícito; (ii) nexo de causalidade entre o ato ilícito e a conduta do agente; e (iii) dolo ou culpa.

Tanto o art. 28 como o art. 22, *caput* e § 1º, têm relação com a aplicação dos mecanismos de responsabilização utilizados pelo TCU e visam a evitar a responsabilização do gestor bem-intencionado, impedindo sua responsabilização pessoal por “erro honesto”.

O art. 28 da LINDB dispõe que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Ele foi criado com o objetivo de garantir um ambiente de maior segurança jurídica para gestores públicos, permitindo a identificação de condutas objetivamente reprováveis, porém escusáveis em razão de circunstâncias concretas.

Partiu-se do diagnóstico de que os órgãos de controle estavam adotando parâmetros decisórios pouco claros e, com isso, tornando incertos os limites de atuação dos gestores públicos. Na tentativa de reverter esse cenário, o art. 28 estabeleceu uma regra geral para a aferição da culpabilidade de agentes públicos, que passou a limitar as hipóteses de responsabilização pessoal àquelas situações em que ficar comprovado que o agente público agiu com dolo ou cometeu erro grosseiro.

Já o art. 22, *caput*, da LINDB prevê que, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

O art. 22, § 1º, por sua vez, dispõe que, em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Os dispositivos buscam uma maior conscientização de autoridades, inclusive de órgãos de controle, quanto às circunstâncias que impuseram ou limitaram as escolhas e as possibilidades do gestor público.

Vejamos como eles foram aplicados nos dois primeiros anos de vigência da nova LINDB.

O principal uso do art. 28 pelo TCU tem se dado com a mobilização do conceito de erro grosseiro como critério para fixar, em abstrato, os tipos de irregularidade passíveis de punição pelo Tribunal. Após a edição da Lei n. 13.655/2018, o TCU divulgou 18 enunciados de jurisprudência nos quais se descrevem condutas que podem ser enquadradas como erro grosseiro para fins de responsabilização do agente, incluindo, por exemplo: (i) a contratação fundamentada em inexigibilidade de licitação sem a caracterização da inviabilidade de competição (Acórdão 22/2021 – 2ª Câmara); (ii) o descumprimento, sem motivação, de determinação expedida pelo TCU (Acórdão 2.028/2020 – Plenário); (iii) o pagamento de serviços de natureza continuada prestados sem respaldo contratual (Acórdão 13.053/2019 – 2ª Câmara); (iv) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige (Acórdão 264/2019 – Plenário); e (v) o direcionamento de licitação para marca específica sem a devida justificativa técnica (Acórdão 1.264/2019 – Plenário).

A utilização da expressão “erro grosseiro” para tais fins não parece cumprir a finalidade principal do art. 28 da LINDB, que seria a de delimitar, com maior precisão, as circunstâncias que tornam escusável determinado erro cometido pelo agente público. Ao criar uma lista de condutas objetivamente qualificáveis como erro grosseiro, o TCU apenas reitera o fato de que essas condutas violam o ordenamento jurídico, em vez de se concentrar na verificação dos fatores subjetivos que tornariam essa violação aceitável ou não.

Nesse sentido, nos casos analisados, o TCU nem sempre avalia os elementos subjetivos do agente público para decidir se o erro cometido é escusável – incluindo, por exemplo, suas circunstâncias pessoais, atribuições funcionais, contexto em que a conduta foi executada, diligência e culpa –, e

quando o faz, varia em grau de profundidade. A pesquisa identificou situações distintas em que o TCU: (i) não realiza a análise dos elementos subjetivos do jurisdicionado; (ii) realiza a análise de maneira pouco detalhada; e (iii) realiza a análise de maneira mais profunda.

Com relação à situação (i) – casos em que o TCU não realiza a análise dos elementos subjetivos do gestor, e na linha do que já foi mencionado anteriormente, a pesquisa identificou decisões em que o Tribunal imputa aos gestores a prática de “erro grosseiro” de maneira abstrata, sem uma análise minuciosa de suas condutas individuais e respectivas culpas. Um exemplo é o Acórdão 4.324/2018 – 2ª Câmara, em que o TCU imputou aos gestores a prática de erro grosseiro devido à suposta clareza das regras que deveriam ter sido seguidas – e não foram – pelos dirigentes da empresa estatal, delimitadas em súmula do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e em precedente do próprio TCU.

Com relação à situação (ii) – casos em que o TCU realiza a análise dos elementos subjetivos do gestor de maneira pouco detalhada, a pesquisa identificou tanto casos em que, com base nessa análise, o Tribunal afasta a responsabilização, como casos em que o gestor é punido.

Como exemplo de caso no qual o TCU afasta a responsabilização do gestor, o Acórdão 1.057/2020 – Plenário trata de possíveis irregularidades ocorridas na celebração de transação extrajudicial, por empresa estatal, visando à recomposição de prejuízos decorrentes de pagamentos em duplicidade no âmbito de contrato de construção. A Ministra Ana Arraes, em seu voto, dá destaque à conduta específica dos jurisdicionados e faz referência aos normativos internos da empresa estatal como baliza para definir o dever de cuidado exigível no caso concreto.

De outro lado, como exemplo de casos nos quais o gestor é punido, há um conjunto específico de processos tratando da omissão no dever de prestar contas, especialmente envolvendo o repasse de recursos da União a municípios. Nessa amostragem, o TCU costuma qualificar a omissão no dever de prestar contas como erro grosseiro ou como manifestação de culpa, cabendo ao gestor público ou particular o ônus de comprovar o uso adequado

do recurso público (Acórdãos 7.063/2019 – 1ª Câmara, 843/2020 – 1ª Câmara, 4.339/2020 – 2ª Câmara).

Já com relação à situação (iii) – casos em que o TCU realiza a análise de maneira mais profunda a respeito da culpabilidade dos agentes, é possível notar que se trata de processos envolvendo situações mais graves, com indícios de elevados prejuízos ao erário ou ocorrência de simulações e fraudes voltadas para a obtenção de vantagens ilícitas. Com base nisso, pode-se dizer que há possível relação entre a qualidade da fundamentação para caracterizar o erro grosseiro e a magnitude do dano ou a gravidade das condutas qualificadas como ilícitas.

Um exemplo é o Acórdão 986/2019 – Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, no qual o TCU entendeu que, em contexto de irregularidades de licitações realizadas em órgãos municipais, as condutas da prefeita e dos presidentes das comissões de licitação, analisadas individualmente, eram mais reprováveis do que as dos demais servidores que participaram dos fatos, o que se refletiu na aplicação de multas mais elevadas.

Outro achado relevante é que, na maior parte dos casos analisados, o TCU responsabiliza agentes públicos com base na verificação de erro grosseiro ou culpa grave, sendo raros os casos em que a responsabilização é justificada pela existência de dolo. Entre os 91 processos em que o TCU impôs sanção ou imputou débito a agentes públicos, em apenas cinco deles o acórdão fundamentou a condenação na existência de dolo (Acórdãos 2.677/2018 – Plenário, 1.366/2019 – Plenário, 173/2019 – Plenário e 2.892/2019 – Plenário, 4.771/2019 – 1ª Câmara). Nos demais casos, o TCU apontou para a existência de erro grosseiro ou culpa grave.

Quanto aos casos em que há responsabilização dos agentes por culpa grave, a aplicação do art. 28 da LINDB vem sendo mitigada em razão do entendimento de que ele não se aplicaria aos casos de ressarcimento por dano ao erário. Nesse sentido, o TCU vem expressamente afastando a necessidade de identificação de erro grosseiro como pressuposto de responsabilização por

dano ao erário. Veja-se, por exemplo, o voto condutor do Acórdão 2.872/2019: “A caracterização de erro grosseiro não é tida pelo TCU como requisito para a imputação de débito ao gestor, bastando para isso a configuração de mera culpa”. Esse entendimento restringiu consideravelmente o alcance do art. 28 da LINDB sobre as atividades do TCU, eis que os processos de responsabilização civil conduzidos pelo Tribunal, geralmente sob a forma de tomadas de contas especiais, representam parcela significativa de suas atividades.

Feitas tais considerações, em termos mais gerais, em 84% dos casos em que o art. 28 da LINDB foi aplicado de modo expresso houve responsabilização de pelo menos um agente. Especificamente quanto às decisões em sede recursal, verificou-se que em 73% delas – considerando-se aqui tanto recursos de mérito quanto embargos de declaração – a responsabilização inicial foi mantida. Nos 27% restantes houve alguma alteração de entendimento. Em conjunto, tais dados demonstram que o art. 28 da LINDB tem sido expressamente invocado pelo TCU, majoritariamente, no sentido de embasar ou ratificar condenações, e menos no sentido de afastá-las por eventual reconhecimento de erro desculpável. Importante notar que isso não significa, necessariamente, que o dispositivo não tenha tido aplicação efetiva no Tribunal no período analisado. Também não descartamos a possibilidade de a lógica do art. 28 ter sido utilizada implicitamente em decisões de não responsabilização, sem menção expressa ao dispositivo legal, o que escapa da nossa amostra de pesquisa.

Quanto ao perfil dos responsáveis, a pesquisa identificou que, no caso de agentes públicos, as condenações se deram, predominantemente, em cargos de chefia. Quanto à esfera federativa, a análise de responsabilidade de gestores estaduais foi irrisória, mas a de gestores municipais foi significativa. Já entre os particulares, houve predominância de decisões analisando a responsabilidade de pessoas jurídicas em relação à de pessoas físicas.

2. DOSIMETRIA DA PENA

(Aplicação do art. 22, §§ 2º e 3º)⁷

- ▶ Os acórdãos apontam que, em tema de dosimetria, ainda há dificuldades do TCU em criar jurisprudência consistente e gerar previsibilidade.
- ▶ Em diversos casos, as decisões não contextualizam a dosimetria utilizada com as circunstâncias fáticas do caso concreto.
- ▶ Ao utilizar o § 2º do art. 22, o TCU não explicita as razões que levam à classificação da gravidade da conduta.
- ▶ Situações semelhantes ensejaram sanções de diferente magnitude, não sendo possível identificar o que motivou a dosimetria discrepante.

O art. 22, §§ 2º e 3º, da LINDB volta-se à aplicação de sanções e orienta para a contextualização das circunstâncias fáticas na atividade sancionatória. O § 2º estabelece elementos mínimos de dosimetria na aplicação de sanções. Por sua vez, o § 3º busca reduzir os efeitos deletérios da multiplicidade sancionatória, determinando que, se houver duplicidade de sanções da mesma natureza, em relação ao mesmo fato, a segunda sanção leve em conta a primeira.

O conjunto de acórdãos analisados nesta pesquisa mostra que o dispositivo do art. 22 da LINDB mais utilizado pelo TCU é o § 2º. Assim, o principal uso do art. 22 pelo Tribunal, nos primeiros anos de vigência da LINDB, foi para fins de dosimetria das penas aplicadas – por exemplo, para definição do valor das multas.

Com relação ao § 3º, nos acórdãos mapeados não foi localizado nenhum julgado com aplicação específica do dispositivo. Via de regra o § 3º é

⁷ **Art. 22. (...)**

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

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

mencionado de modo genérico em conjunto com os demais dispositivos do art. 22 da LINDB, sem apreciação específica quanto à sua aplicação ao caso.

Apesar de mencionar o § 2º do art. 22 no âmbito da dosimetria, há acórdãos nos quais o TCU não apresenta a “contextualização” orientada pelo dispositivo. Tais julgados mencionam o dispositivo para dizer que ele deve ser utilizado na dosimetria, mas não discriminam de modo claro as circunstâncias fáticas consideradas no caso em concreto. Apenas com as razões expostas na decisão, é difícil identificar se, ou como, as tais circunstâncias impactaram no cálculo das sanções.

A pesquisa identificou uma carência de exposição clara das razões para a classificação da gravidade atribuída às condutas sob julgamento. O TCU não explica, por exemplo, quais os elementos necessários para que uma conduta seja considerada “grave”. O nível de gravidade surge como elemento presumível a partir da descrição da conduta, sem detalhamento.

Foram identificadas, no grupo analisado, decisões incoerentes quanto às sanções aplicadas, gerando resultados distintos para casos cujas circunstâncias expressamente consideradas eram semelhantes.

A análise comparativa dos acórdãos evidencia, no mínimo, que nem todos os elementos considerados para a dosimetria foram expostos de modo expreso na fundamentação das decisões.

Em resumo, o TCU aplica o § 2º do art. 22 no momento da dosimetria, mas o método para cálculo da sanção ainda é insuficiente. O TCU parece não empreender maiores esforços para satisfazer esse ônus, pois, além de utilizar um rol de parâmetros limitado, não contemplando todos aqueles trazidos no art. 22 da LINDB, muitas vezes não fundamenta a dosimetria realizada. O cálculo de sanção é uma tarefa difícil para os órgãos de controle em geral. O TCU tem oportunidade de criar uma jurisprudência que dê mais parâmetros ou previsibilidade à aplicação da norma.

É ilustrativa dos achados a respeito do art. 22 a tabela a seguir, que sistematiza os elementos considerados para a dosimetria e a sanção aplicada em 11 acórdãos proferidos pela 2ª Câmara e relatados pela Ministra Ana Arraes:

Tabela 1 – Comparação da dosimetria em acórdãos do TCU proferidos pela 2ª Câmara e relatados pela Ministra Ana Arraes.

Acórdão	Infração	Gravidade	Antecedentes	Multa
1.470/2020 – 2ª Câmara	Ausência de comprovação da aplicação de recursos do SUS	Não classificada	Consta no Cadirreg ⁵⁹	40%
1.461/2020 – 2ª Câmara	Aplicação irregular de recursos do SUS	Falta grave	Gestor está arrolado em outra tomada de contas especial pela mesma irregularidade Outros responsáveis sem antecedentes	100% 40%
1.460/2020 – 2ª Câmara	Aplicação irregular de recursos do SUS	Falta grave	Sem antecedentes	40%
1.414/2020 – 2ª câmara	Ausência de comprovação da aplicação de recursos do SUS	Não classificada	Sem antecedentes	10%
1.089/2020 – 2ª Câmara	Omissão do dever de prestar contas de recursos captados com projeto cultural	Falta grave	Sem antecedentes	40%
834/2020 – 2ª Câmara	Omissão do dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Falta grave	Consta no Cadirreg	50%
833/2020 – 2ª Câmara	Inexecução do convênio e ausência de prestação de contas de recursos de projeto cultural	Falta grave	Arrolada em outras 3 Tomadas de Contas Especiais	50%
640/2020 – 2ª Câmara	Omissão do dever de prestar contas dos recursos captados mediante o projeto (Lei Rouanet)	Falta grave	Está arrolada em outra TCE pela mesma irregularidade	40%
5.316/2020 – 2ª Câmara	Ausência de prestação de contas em convênio		Contas julgadas irregulares em 5 outros processos	100%
12.705/2020 – 2ª Câmara	Omissão do dever de prestar contas de recursos captados pela Lei Rouanet	Falta grave	Sem antecedentes	40%
12.698/2019 – 2ª Câmara	Recursos transferidos para realização de evento. O evento foi realizado, mas não foi comprovado que custeado com os recursos transferidos	Não mencionada	Sem antecedentes	20%

Fonte: Elaborada pelos autores.

3. CONSIDERAÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA DECISÃO

(Aplicação do art. 20)⁸

- ▶ Em aproximadamente um quarto dos casos, o TCU afastou o art. 20 por entender que ele não se aplicava ao caso concreto; mas também foram encontradas decisões relevantes em que o Tribunal utilizou o art. 20 para ponderar as consequências da decisão.
- ▶ A Resolução-TCU 315/2020, editada a partir de acórdão que aplicou o art. 20, pode melhorar a qualidade decisória do Tribunal.

O art. 20 busca reduzir a insegurança jurídica na gestão pública, pelo incremento do ônus argumentativo daqueles que, nas esferas controladora e judicial, invoquem conceitos jurídicos indeterminados. O dispositivo orienta para uma motivação mais concreta e específica das decisões, inclusive em relação às consequências práticas e eventuais danos aos administrados.

A pesquisa identificou decisões nas quais o TCU se aprofundou nas consequências práticas de suas decisões e, em algumas ocasiões, ainda buscou antever eventuais reflexos que ultrapassavam os efeitos diretos. Contudo, em outros casos, o Tribunal foi sucinto na aplicação desse dispositivo, mencionando-o de maneira genérica ou mesmo deixando de analisá-lo quando provocado a fazê-lo.

A partir dos casos, criou-se classificação das decisões do TCU nesse tema em três grupos, considerando os 40 acórdãos que citavam o art. 20: (i) 9

⁸ **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

casos em que o Tribunal entendeu que o art. 20 não se aplicava ao caso concreto; (ii) 16 casos em que houve tentativa de ponderação das consequências da decisão; e (iii) 15 casos em que o dispositivo foi confundido com o art. 22, mencionado de maneira genérica nas decisões ou omitido completamente da análise do TCU.

No grupo (i), em que o Tribunal entendeu que as previsões do art. 20 da LINDB não se aplicavam ao caso concreto, a aplicação da LINDB foi suscitada por responsáveis pelos atos fiscalizados ou interessados. Sete relatores diferentes entenderam que a situação avaliada não chamava pela aplicação do novo dispositivo. No geral, a rejeição da incidência do art. 20 se deu sob o argumento de que o TCU não havia proferido decisão com base em valores abstratos. Nesses casos, o TCU afirma que a decisão teria fundamentação aderente aos fatos identificados, e cita “robusto acervo probatório” presente nos autos.

Outro argumento comum nesse primeiro grupo de acórdãos consistiu no afastamento do art. 20 da LINDB no julgamento de Embargos de Declaração, em que o TCU alegou tentativas de rediscussão de mérito e afastou as alegações dos recorrentes. O TCU sustentou que o jurisdicionado estaria suscitando o dispositivo da LINDB com a intenção de rediscutir o mérito e que não teria atendido aos requisitos para oposição de Embargos de Declaração, que consistem em obscuridade, omissão, contradição ou erro material.

No grupo (ii), no qual o TCU ponderou os efeitos práticos das decisões e suas possíveis alternativas, verificou-se que há diversos níveis de detalhamento e de finalidades da análise de consequências práticas. No Acórdão 3.062/2019 – Plenário, o TCU considerou que anular determinado certame ocasionaria mais prejuízos ao interesse público do que benefícios. No Acórdão 1.352/2020 – Plenário, afirmou-se que a realocação de recursos atrelados a necessidades de 10 anos atrás poderia gerar prejuízo à consecução das metas de planejamento vigente. No Acórdão 2.927/2019 – Plenário, por sua vez, o TCU decidiu que, em determinado caso concreto, conceder

uma cautelar para impedir pagamentos em caso de sobrepreço tenderia a resguardar o erário e evitar a paralisação da obra.

Por fim, no grupo (iii), há decisões que confundem o art. 20 com o art. 22, mencionam o dispositivo de maneira genérica ou omitem-no completamente da análise. Em alguns desses casos, o TCU usa o art. 20 para fins diversos daquele previsto na LINDB, que seria a ponderação das consequências práticas quando a decisão é tomada a partir de valor abstrato. Nem toda ponderação sobre consequências da decisão tem a ver com o art. 20 da LINDB, pois o dispositivo não trata de simples aplicação de regra concreta, apenas de valores abstratos. Portanto, não se pode dizer que o Tribunal tenha aplicado o art. 20 para justificar o uso de princípios jurídicos abstratos nesse último grupo.

Vale destacar o Acórdão 1.005/2020 – Plenário, que representou o julgamento mais relevante no âmbito do art. 20 da LINDB, uma vez que formalizou, por meio da Resolução-TCU 315/2020, previsões inspiradas no texto da LINDB. O TCU havia identificado uma “explosão” do número de atos de comando expedido nos últimos anos. Por isso, julgou necessário a edição de nova resolução que elevasse a qualidade decisória, por meio da racionalização de recomendações e de determinações expedidas pelo TCU, com critérios claros e análise de efeitos.

Dentre outras disposições, foram apresentadas sugestões de alteração para que não fossem formuladas recomendações “genéricas e distantes da realidade prática da unidade jurisdicionada” (art. 12 da Resolução-TCU 315/2020). Também se previu a obrigatoriedade de solicitação dos comentários do gestor quanto às consequências práticas de eventual futura determinação ou recomendação (art. 14 da Resolução-TCU 315/2020), assim como a necessidade de que as propostas finais de deliberação considerassem as manifestações dos jurisdicionados e justificassem a manutenção das propostas preliminares caso apontada eventual consequência negativa ou alternativas de melhor custo-benefício pelos jurisdicionados (art. 15, Resolução-TCU 315/2020).

4. CONDIÇÕES PARA INVALIDAÇÃO DE ATOS

(Aplicação do art. 21)⁹



Na maior parte dos casos analisados, o TCU afasta o art. 21 por entender que ele não se aplicaria ao caso em análise. Quando o aplica, o TCU utiliza o art. 21 de modo genérico, salvo raras exceções.

O art. 21 determina que o controlador somente poderá decidir por invalidação de atos se for capaz de indicar de modo expresse as consequências de sua decisão de invalidação, ou as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional, equânime e sem prejuízo de interesses gerais. Impõe ônus de apresentar os efeitos certos e/ou prováveis, construídos a partir de raciocínio lógico ou empírico.

Apuramos 15 acórdãos que mencionavam o art. 21 da LINDB de maneira isolada ou em conjunto com os demais artigos da lei. Contudo, foram apenas duas as ocorrências em que esse dispositivo foi efetivamente aplicado pelo Tribunal – isto é, em que o TCU identificou o comando do dispositivo e tentou aproximá-lo da situação concreta. Nesses casos, foram os relatores que suscitaram a aplicação da LINDB. Nos demais casos, o Tribunal entendeu pela não aplicação do dispositivo ao caso concreto, mesmo quando uma das partes suscitou sua aplicação, ou realizou análise do art. 21 da LINDB de maneira omissa ou genérica.

Nos recursos em que o TCU entendeu pela não aplicação do art. 21, os argumentos utilizados foram: (i) as decisões recorridas já teriam

⁹ **Art. 21.** A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

ponderado sobre a modulação dos efeitos da respectiva nulidade; (ii) o Tribunal não teria decretado a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa; ou (iii) os embargos de declaração não permitiriam ao responsável rediscutir o mérito.

Vale notar que os arts. 147 a 150 da Lei n. 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), ao tratar da nulidade dos contratos administrativos em geral, incorporaram a lógica do art. 21 da LINDB. Assim, pode ser que, no futuro, à luz da LINDB e da Nova Lei de Licitações e Contratos, o TCU mude sua orientação jurisprudencial quanto ao tema.

5. REGIME DE TRANSIÇÃO

(Aplicação do art. 23)¹⁰

- ▶ O TCU entende que sua competência para modulação de efeitos das decisões decorre diretamente da Constituição Federal e não do novo dispositivo da LINDB.
- ▶ A pesquisa identificou tendência de interpretação restritiva desse artigo pelo TCU, criando condições não trazidas pela LINDB.
- ▶ Em alguns casos, o TCU não aplica o art. 23, por entender que não é cabível ou por omissão em apreciá-lo.

O art. 23 da LINDB foi formulado com a intenção de proteger os administradores públicos e particulares atuantes junto à Administração Pública de decisões administrativas, controladoras ou judiciais que imponham alterações interpretativas ou resultem em nova orientação sobre tema de conteúdo indeterminado. Também permite aos sujeitos afetados que usufruam de regime de transição adequado, buscando maior segurança jurídica na dinâmica no direito público.

¹⁰ **Art. 23.** A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Na base de dados deste relatório, foram identificadas 13 ocorrências em que o art. 23 da LINDB foi suscitado. O dispositivo foi utilizado para (i) garantir aos jurisdicionados que as deliberações do TCU fossem implementadas e cumpridas somente após período de transição, por meio de dilação de prazo ou modulação dos efeitos da decisão, inclusive vedando a aplicação de maneira retroativa; ou para (ii) indicar que outro ente deveria definir os critérios de transição.

No Acórdão 2.145/2019 – Plenário, o TCU entendeu que a modulação de efeitos para concessão de prazo diferido não deveria ser fundada na LINDB, mas sim no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, o qual daria poderes mais amplos de modulação, inclusive em casos de ilegalidade, o que, segundo a decisão, não ocorreria com a utilização do art. 23 da LINDB. Para fundamentar esse entendimento, o Ministro Raimundo Carreiro apresentou interpretação que pode restringir a incidência desse dispositivo, entendendo que existem três condições cumulativas para a aplicação do art. 23 da LINDB: (i) decisão que estabelece interpretação ou orientação nova; (ii) interpretação ou orientação seja sobre norma de conteúdo indeterminado; e (iii) decisão que imponha novo dever ou novo condicionamento de direito.

Em dois acórdãos, o TCU entendeu que o dispositivo não se aplicava ao caso concreto. No primeiro caso, as particularidades do contrato analisado seriam diferentes das deliberações anteriores do Tribunal, de maneira que não haveria mudança de orientação do TCU. No segundo caso, na análise da responsabilidade de administradores de associação, não teria sido constatado o cumprimento das regras pactuadas no convênio em questão, de modo que não estaria condenando responsável por entendimento novo, mas sim por ignorar regras do convênio.

Por fim, em três ocorrências de relatoria do Ministro Benjamin Zymler em 2020, o TCU foi omissivo em relação à aplicação do dispositivo suscitado pelos responsáveis. Isto é, as partes suscitaram a necessidade de regime de transição, mas o pedido não foi apreciado pelo Tribunal.

6. RETROATIVIDADE DE NOVAS INTERPRETAÇÕES

(Aplicação do art. 24)¹¹

▶ Não é possível ainda identificar uma tendência quanto à aplicação do dispositivo. Há casos nos quais o TCU não aplica o art. 24, por diversas justificativas e outros nos quais a retroatividade indesejável é evitada de modo efetivo pelo TCU, pela aplicação do novo dispositivo da LINDB.

O art. 24 da LINDB foi introduzido para promover a estabilização das relações jurídicas, impedindo que decisões posteriores venham a retroagir em detrimento das interpretações e especificações que vigoravam à época da conclusão do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa em análise. É medida que garante a maior segurança jurídica, reconhecendo que eventual alteração na interpretação das orientações gerais não invalida situações consolidadas quando era o outro entendimento adotado.

Na base de dados analisada foram identificados 20 acórdãos que mencionam o art. 24 da LINDB. Em diversos casos, embora o art. 24 tenha sido suscitado pelas partes, o TCU afastou a aplicação do dispositivo. O TCU utiliza diferentes justificativas, como: (i) não houve tentativa de invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa; (ii) não houve aplicação retroativa de entendimento, pois os responsáveis estariam sendo responsabilizados por descumprimento de normativo anterior à conduta em exame; ou ainda (iii) inexistiria o entendimento anterior alegado pela parte.

¹¹ **Art. 24.** A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

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

Contudo, também encontramos casos em que houve efetiva aplicação do dispositivo pelo TCU, como substrato para sustentar a vedação da incidência de nova interpretação a fatos pretéritos. No Acórdão 3.515/2019 – Plenário, o TCU leva em consideração a legítima confiança do administrado no Estado para não aplicar interpretação retroativa. Já no Acórdão 174/2019 – Plenário, o TCU reverte determinações por entender que elas violariam entendimento vigente à época em relação aos regulados.

CONCLUSÕES

A presente pesquisa se orientou pela identificação de entendimentos e tendências por parte do TCU quanto aos novos dispositivos da LINDB. Os resultados demonstraram que, apesar da oposição inicial do Tribunal ao projeto de lei que alterou a LINDB, os novos artigos vêm sendo absorvidos por sua jurisprudência, e há exemplos de decisões que, ao suscitarem os novos dispositivos, procuraram, em observância ao objetivo geral da lei, trazer mais segurança jurídica à interpretação e à aplicação do direito público e mais equilíbrio à atuação dos órgãos de controle. Em parte das decisões destacadas, a realidade prática do gestor público ou de outros entes que participam da gestão foi levada em consideração.

A despeito disso, a análise das decisões que aplicaram os arts. 22 e 28, correspondentes à grande maioria dos acórdãos de nossa amostra, parece demonstrar que ainda há certa resistência do Tribunal em adotar critérios subjetivos ou elementos das circunstâncias concretas na determinação de comportamentos passíveis de responsabilização. Ilustrativo, nesse sentido, o fato de que identificamos 18 novos enunciados de jurisprudência “tipificando” determinadas condutas como erro grosseiro.

A criação de enunciados ou de padrões previsíveis de respostas, em linha com o que afirma o art. 30 da LINDB, poderia ser positiva para aumentar a previsibilidade e segurança jurídica do controle. Mas, o mero fato de o TCU criar enunciados não é suficiente para gerar segurança jurídica.

O que a pesquisa verificou, ao contrário, é que, por meio de enunciados, o TCU por vezes deixou de verificar se as circunstâncias do caso poderiam ou não descaracterizar a ocorrência de erro grosseiro.

A criação de enunciados nesse tema pode significar uma tentativa de criar uma lista de condutas objetivas que apenas repetem irregularidades já previstas em lei, eximindo a Corte do ônus de fundamentar suas decisões com base nas circunstâncias específicas de cada caso e de avaliar as situações em que a conduta, apesar de formalmente irregular, é escusável, diante das circunstâncias concretas do gestor público.

A adoção dos enunciados de jurisprudência parece revelar, ainda, que na divulgação de sua jurisprudência ou na consolidação de enunciados, o TCU tem privilegiado comunicar os tipos de irregularidades que ele qualifica como erro grosseiro, em vez de sistematizar as circunstâncias subjetivas que poderiam afastar sua configuração. A amostra analisada revelou que o art. 28 é predominantemente invocado para responsabilizar.

Nos acórdãos que aplicaram o art. 22 para fins de dosimetria das sanções impostas aos responsáveis, a ausência de considerações concretas acerca do que levou a determinado percentual de multa, por exemplo, dificultou a compreensão da dosimetria realizada, havendo diversas decisões em que a gravidade das condutas foi presumida, mas não explicada. Embora a dosimetria de pena seja tarefa difícil para qualquer tribunal, a LINDB traz um incentivo para que controladores construam critérios mais claros em sua jurisprudência, o que ainda não observamos nas decisões do TCU que aplicam o novo dispositivo.

Quanto à ponderação de consequências práticas de decisões baseadas em valores abstratos, a aplicação do art. 20 revelou casos importantes em que ficou evidente a preocupação do Tribunal com as consequências de suas decisões. A edição da mencionada Resolução-TCU 315/2020, a partir de acórdão que aplicou o art. 20 da LINDB, demonstra tendência positiva nesse tema. Há de conferir se, e como, a resolução, que busca maior qualidade decisória ao Tribunal, será aplicada.

Pelo fato de tratar de um conjunto de casos referentes ao início da vigência dos novos dispositivos da LINDB, a pesquisa tem dificuldade em revelar entendimentos consolidados na jurisprudência do TCU. Diversos acórdãos demonstraram que ainda há muita dúvida quanto à interpretação e à

aplicação concreta dos novos dispositivos da LINDB. Preocupam, particularmente, interpretações restritivas quanto ao alcance da Lei, por exemplo na exclusão da aferição de erro grosseiro em casos de dano ao erário (art. 28) ou na criação de critérios para modulação de efeitos de decisões que a LINDB em si não apresenta (art. 23).

O efetivo impacto da LINDB para mudanças no controle de contas só poderá ser aferido com precisão mais adiante. A pesquisa, no entanto, contribui ao indicar tendências importantes no processo de decantação da Lei na jurisprudência do TCU e realizar propostas.

Há dois planos em que propostas para maior segurança jurídica dos administrados sob jurisdição do TCU poderiam ser endereçadas: um relativo propriamente à jurisprudência, à maneira com o Tribunal constrói e informa seus julgados. Outro, mais amplo, de ordem administrativa e regulamentar, ligado à maneira como o TCU se organiza e organiza suas atividades.

No âmbito da jurisprudência, o TCU, pela aplicação da LINDB, tem a oportunidade de constituir maior uniformidade às decisões, aplicando com mais rigor a ideia de precedentes. Acadêmicos, operadores do direito e os particulares que lidam com decisões do TCU podem auxiliá-lo nessa tarefa, enfatizando a ideia de precedentes e apresentando-os em suas manifestações ao Tribunal, confrontando os julgadores com sua jurisprudência. Os achados acerca da dosimetria da pena são um bom exemplo de tema em que o Tribunal precisa construir uma coerência interna na aplicação da LINDB.

Também a maneira como o TCU comunica seus julgados pode ser aprimorada. Há dificuldade do TCU em comunicar julgados que informem as tendências da jurisprudência ou mesmo a realidade do dia a dia das decisões. E isso se dá porque a Corte parece privilegiar a comunicação de resultados punitivos, como se a boa decisão, ou a decisão que vale a pena ser comunicada, fosse apenas aquela que pune.¹²

¹² Essa tendência, identificada na pesquisa, foi também comentada em publicação de André Braga, em O Estado de SP, “O risco de ser punido e a mensagem do TCU”, 14/11/2018

Já no âmbito da organização interna do TCU, o Tribunal pode se valer de sua competência para regulamentar matéria de suas atribuições e processos (art. 3º da Lei Orgânica do TCU) para instituir práticas e procedimentos que deem mais consistência à aplicação da LINDB, a exemplo da Resolução-TCU 315/2020. Em face da relevância do tema para os sujeitos inseridos na jurisdição do Tribunal, seria importante que regulamentação dessa natureza fosse precedida de “consulta pública para manifestação de interessados”, nos termos do art. 29 da LINDB.

Também a estrutura do acórdão poderia ser aprimorada. Afora o fato de mimetizar decisões do Judiciário – o que nem sempre é adequado, pois o TCU, além de julgar, realiza, por exemplo, inspeções e auditorias, elabora pareceres etc. – ele é um documento fragmentado, com a cópia extensa de várias partes do processo, nem sempre relacionadas ao teor da decisão, dificultando aferir a fundamentação e criar precedentes. A mudança na estrutura do acórdão não seria meramente uma alteração formal, mas uma organização que, mantidas todas as informações relevantes ao caso, permita identificar o percurso decisório, trazendo explicitamente para os votos os fundamentos que os ministros estão adotando.

A LINDB procura contribuir com o aprimoramento do controle, TCU incluso. Os novos dispositivos são um norte para evitar excessos e para tornar o controle mais eficiente e suas decisões mais bem fundamentadas. O que os dois primeiros anos de vigência das mudanças já revelam é que sua aplicação não implica em evitar punição aos maus gestores ou impedir o controle. Para os próximos anos de aplicação da lei, há a oportunidade de o TCU fortalecer suas boas decisões.

A pesquisa e as conclusões apresentadas têm o intuito de produzir subsídios para consumo do próprio Tribunal, dos gestores públicos, dos

(<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/o-risco-de-ser-punido-e-a-mensagem-do-tcu/>), e de André Rosilho, no portal JOTA, “Será que o TCU preferesertemido?”, 07/07/2021(<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/sera-que-o-tcu-prefere-ser-temido-07072021>).

agentes privados que atuam no mundo público, dos formuladores de políticas públicas e dos acadêmicos e operadores do Direito em geral.

O contexto é propício para apresentar esse primeiro estudo sobre o tema, com conclusões e destaques que podem vir a orientar os debates, na academia e nos órgãos de controle. A aplicação de uma nova lei – sobretudo quando se trata de uma lei de caráter geral, voltada a guiar a criação, a interpretação e a aplicação do Direito – é um fenômeno dinâmico. A pesquisa empírica acadêmica é uma maneira de colaborar com esse processo, qualificando-o.

Realização

A pesquisa foi realizada pelo Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp, com o apoio da Confederação Nacional da Indústria – CNI

Ficha Técnica da Publicação

Pesquisa e textos:

Equipe FGV Direito SP

Revisão de textos:

Roseli Baessa

Rowena Esteves

Rosemeire Carlos Pinto

Projeto gráfico, diagramação e capa:

Know-How Desenvolvimento Editorial

Equipe de pesquisa FGV Direito SP

Líder de pesquisa:

Carlos Ari Sundfeld

Professor Titular da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP). Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp

Coordenadora da pesquisa:

Mariana Vilella

Pesquisadora do Observatório do TCU e Coordenadora da Escola de Formação Pública da sbdp. Mestre em Educação pela PUC-SP. Bacharel em Direito pela USP.

Pesquisadores:

André Braga

Pesquisador do Observatório do TCU. Doutorando em Administração Pública e Governo pela FGV-SP. Mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP e em Administração Pública pela FGV-RJ.

André Rosilho

Professor na FGV Direito SP. Coordenador do Observatório do TCU. Doutor em Direito pela USP. Mestre em Direito pela FGV Direito SP.

Conrado Tristão

Pesquisador do Observatório do TCU. Mestre em Direito pela FGV Direito SP. Doutorando em Direito pela FGV Direito SP. Bacharel em Direito pela USP.

Gabriela Duque

Pesquisadora do Observatório do TCU. Mestranda em Direito Administrativo na PUC-SP. Pesquisadora do grupo de pesquisa “Formas contemporâneas de contratação pública e seu impacto e efetividade nas atividades administrativas” da PUC-SP.

Vitória Damasceno

Pesquisadora do Observatório do TCU. Bacharel em Direito pela UnB.

Pedro Lustosa

Pesquisador do Observatório do TCU. Bacharel em Direito pela UnB.