

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GUSTAVO BUENO DRABECKI

A NOVA LINDB E A INSTRUÇÃO NORMATIVA 91 NO IMPORTANTE PAPEL DE
LIMITADORES À RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

CURITIBA

2024

GUSTAVO BUENO DRABECKI

A NOVA LINDB E A INSTRUÇÃO NORMATIVA 91 NO IMPORTANTE PAPEL DE
LIMITADORES À RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA

2024

TERMO DE APROVAÇÃO

A NOVA LINDB E A INSTRUÇÃO NORMATIVA 91 NO IMPORTANTE PAPEL DE LIMITADORES À RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

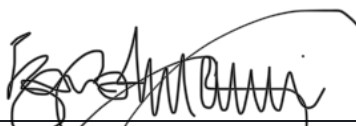
GUSTAVO BUENO DRABECKI

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Rodrigo Luis Kanayama
Orientador

Coorientador



Egon Bockmann Moreira
1º Membro



Alexandre Dietzel Faraco
2º Membro

AGRADECIMENTOS

A todos os envolvidos de qualquer maneira na trajetória da graduação e, principalmente, à minha família, cuja ausência não possibilitaria este momento, meu eterno agradecimento.

Além disso, meu imenso agradecimento à turma noturna do GRR2020, a qual tive prazer de fazer parte. Dedico esse trabalho, por fim, à memória de João Vítor Vieira Carneiro, que deixou eternas saudades.

RESUMO

Este trabalho faz uma análise histórica da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e do fortalecimento do controle público no Brasil. Tal análise compara a situação atual do controle externo brasileiro e os impactos que a influência da evolução histórica do tema teve no presente cenário. É destacado, também, como o Poder Legislativo deteve o volante do trajeto do controle público e as experiências históricas que tentaram frear ou até mesmo “afrouxar” novas tentativas de aumento desse controle. O objetivo geral é oferecer uma visão da construção da administração pública no Brasil com ênfase nos impactos que a experiência histórica trouxe. A metodologia utilizada baseou-se na análise histórica e na revisão da literatura acerca do tema que muitas vezes culminaram na alteração legislativa acerca do tema pertinente. A análise histórica nos revela que ao decorrer do tempo ocorreram diversas tentativas, depois de um período de “endurecimento” do controle público, de sopesar a responsabilização dos agentes públicos e o dia a dia do trabalho desempenhado por esses profissionais. Conclui-se que é de extrema importância a análise fática dos serviços prestados pelos referidos agentes para que não haja um controle político e descabido quando da responsabilização dos mesmos.

Palavras-chave: Histórico da LINDB. Controle externo. Responsabilização. Agente público.

ABSTRACT

This work makes a historical analysis of the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law and the strengthening of public control in Brazil. This analysis compares the current situation of Brazilian external control and the impact that the influence of the historical evolution of the subject has had on the current scenario. It also highlights how the legislative power has held the steering wheel in the path of public control and the historical experiences that have tried to slow down or even "loosen" new attempts to strengthen this control. The general objective is to offer a vision of the construction of public administration in Brazil, with an emphasis on the impact that historical experience has had. The methodology used is based on historical analysis and literature review on the subject, often culminating in legislative changes on the subject. The historical analysis reveals that over time, after a period of "hardening" of public control, there have been several attempts to balance the accountability of public agents and the daily work carried out by these professionals. It is concluded that a factual analysis of the services provided by these agents is extremely important in order to avoid political and undue control when holding them accountable.

Keywords: History of LINDB. External control. Accountability. Public agent.

LISTA DE SIGLAS

CGU	- Controladoria Geral da União
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
LAI	- Lei de Acesso à Informação
LINDB	- Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MP	- Ministério Público
TCE	-Tribunal de Contas do Estado
TCM	-Tribunal de Contas do Município
TCU	-Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO9

1. INOVAÇÕES NA LINDB E SEU IMPACTO NA INTERPRETAÇÃO JURÍDICA10

1.1 O Histórico da LINDB10

1.2 Interpretação Jurídica à Luz das Mudanças11

2. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE PÓS-LINDB13

2.1 Atos Administrativos Discricionários, o Controle Externo e seus limites13

2.2 Métodos Tradicionais de Controle15

2.3 Ponderação e Sopesamento na Atividade Controladora18

3. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E LIMITES DA RESPONSABILIZAÇÃO20

3.1 O Art. 28 da LINDB e Suas Exigências20

3.1.1 Presunção de Responsabilidade do Agente público e a Responsabilidade Objetiva do Estado20

4. O TCU E A TENTATIVA DA AUTOCRÍTICA; SERÁ ESSA A SAÍDA?23

4.1 A Instrução Normativa - TCU Nº 91 e a proposta interna de sua efetividade23

CONSIDERAÇÕES FINAIS27

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS29

INTRODUÇÃO

A presente reflexão examina o estado atual do controle externo no Brasil, avaliando os efeitos que a trajetória histórica desse tema exerceu sobre o cenário contemporâneo. Também se ressalta o papel central desempenhado pelo Poder Legislativo na condução das iniciativas de controle público, assim como as tentativas históricas de limitar ou flexibilizar novos avanços nesse campo. O propósito principal é oferecer uma perspectiva sobre a evolução da administração pública no país, enfatizando os reflexos das experiências passadas. A abordagem metodológica adotou uma análise histórica e a revisão bibliográfica, frequentemente associadas a mudanças legislativas relacionadas ao tema.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) tem desempenhado um papel central na modernização do sistema jurídico e administrativo no Brasil, especialmente no contexto das reformas impulsionadas desde o final da década de 1980. Essas transformações refletem a crescente preocupação com o fortalecimento do controle público, a eficiência administrativa e a busca pela redução da corrupção. Contudo, ao mesmo tempo em que o país desenvolveu uma estrutura robusta de órgãos de fiscalização e controle, surgiram desafios relacionados à complexidade da gestão pública e à necessidade de equilibrar segurança jurídica e responsabilidade dos agentes públicos.

Neste cenário, a promulgação da Lei nº 13.655/2018 marcou um marco significativo, introduzindo mudanças que buscavam aprimorar a aplicação do direito público e resguardar a autonomia dos gestores diante de interpretações rígidas ou descontextualizadas. O presente texto explora essas transformações, destacando os avanços legislativos e os impactos práticos da nova LINDB na administração pública, bem como os desafios enfrentados em um sistema cada vez mais especializado e descentralizado.

A investigação histórica demonstra que, ao longo do tempo, houve diferentes esforços para equilibrar o rigor do controle público, especialmente após períodos de maior restrição, com a realidade prática das atividades desempenhadas pelos agentes públicos. Conclui-se que é essencial considerar os fatos associados aos serviços realizados por esses profissionais, a fim de evitar que a responsabilização se transforme em uma ferramenta política ou arbitrária.

1. INOVAÇÕES NA LINDB E SEU IMPACTO NA INTERPRETAÇÃO JURÍDICA

1.1 O Histórico da LINDB

Entre altos e baixos, a questão do fortalecimento do controle público foi se desenrolando nos anos 2000. Com a criação de diversos órgãos de controle, a máquina pública fortalecia a sua presença estatal e a sua regulação na vida política e social brasileira.

“Nos anos 2000, o movimento de expansão do controle público pode ter chegado a uma saturação. Durante os mandatos presidenciais de Lula (2003-2011) houve, embora não necessariamente por iniciativa governamental, o fortalecimento de órgãos de controle, como Ministérios Públicos, Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União. Em 2004, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) foi criada para articular as diversas instituições encarregadas de promover políticas de combate à corrupção na máquina pública. No primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2015), foram reorganizados instrumentos de transparência e monitoramento, incluindo a Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei 11.527/2011), que criou um canal para tornar as informações dos órgãos públicos mais acessíveis às demandas da sociedade civil, mídia e outros órgãos de controle.” (Sundfeld; Neves, 2023).

Com essas reformas, objetivava-se a diminuição da corrupção na administração pública através de múltiplos órgãos de controle, inchando a máquina estatal. Os órgãos de controle desempenham um papel essencial no combate à corrupção, garantindo que as instituições públicas e privadas sigam as normas legais e éticas. No Brasil, existem diversos órgãos responsáveis pela fiscalização e controle, cada um com funções específicas para prevenir e combater práticas corruptas. Porém não surtindo tanto o efeito desejado. Logicamente, seria esperado diretamente proporcional com o aumento de órgãos de controle a diminuição da corrupção e de práticas lesivas dentro da administração. A criação de mecanismos, sejam eles internos ou externos, dá a sensação de “cobrança pela coisa certa” e da eficiência do Estado no combate cada vez mais enérgico às práticas desaprovadas socialmente por parte da máquina estatal.

A redemocratização marcou o início de um movimento de expansão crescente do controle com alavancagens multifatoriais, incluindo o regime jurídico-institucional dos órgãos de controle, a edição de normas que criaram instrumentos para contestar atos da administração – como a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) – o discurso político de “quanto mais controle, melhor”, bem como o desenvolvimento de teorias sobre os elementos do ato e suas possibilidades de revisão (Neves, p. 30, 2023).

Apesar da relevância do movimento de edição das leis gerais para a parcial

codificação do processo administrativo no Brasil, a tarefa ainda parecia em andamento para parcela da literatura especializada. Conforme exposto anteriormente, as leis de processo administrativo foram mesmo leis relativamente contidas, deixando espaço para outras regras importantes serem construídas por legislação ou regulamentação específicas, ou mesmo pela jurisprudência (Neves, 2023).

Uma das reformas mais importantes da LINDB ocorreu com a promulgação da Lei nº 13.655 de 2018, que trouxe significativas mudanças, especialmente voltadas para a aplicação do direito público. Essas alterações foram feitas para melhorar a segurança jurídica e a eficiência administrativa no país. Essa reforma introduziu 11 novos artigos (20 ao 30) à LINDB, estabelecendo regras que orientam a aplicação das normas jurídicas em situações de gestão pública, controle administrativo, judicial e interpretação das normas. Ela trouxe inovações no campo da responsabilidade dos agentes públicos e da análise das consequências jurídicas das decisões. Uma das inovações foi a exigência de que as decisões administrativas, controladoras e judiciais considerem as consequências práticas de suas decisões, prevenindo a criação de inseguranças jurídicas no exercício de funções públicas. As alterações buscaram proteger agentes públicos de punições injustas ou excessivas, impondo a exigência de que decisões administrativas ou judiciais contra esses agentes se baseiem em situações concretas e devidamente fundamentadas.

A ponderação na atividade controladora permite que o controle externo ou interno da administração pública não se limite a uma análise formalista da legalidade, mas também considere outros fatores relevantes, como o interesse público, a proporcionalidade e a razoabilidade das decisões administrativas. A ponderação está intimamente ligada ao princípio da proporcionalidade, que exige uma análise tripartite: (i) a adequação da medida, (ii) a necessidade (se não há outro meio menos gravoso), e (iii) a proporcionalidade em sentido estrito (equilíbrio entre o custo e o benefício da medida). O controle também pode utilizar a ponderação para verificar se a decisão administrativa foi razoável, ou seja, se levou em conta de forma adequada os interesses conflitantes e se optou por uma solução que minimize o impacto negativo de suas escolhas.

1.2 Interpretação Jurídica à Luz das Mudanças

A nova LINDB apresentou não só mudanças legislativas significativas como

abriu espaço para algumas interpretações em se tratando de responsabilidade administrativa. Como anteriormente dito, as formas de controle se tornaram variadas, tanto internamente como externamente. Esta última, principalmente feita pelos Tribunais de Conta. Nessa mesma linha de raciocínio, deveria haver uma diminuição dos ilícitos administrativos e um zelo maior dos gestores públicos em relação aos atos administrativos.

Por outro lado, temos a gestão pública cada vez mais distribuída e autônoma. É o que se infere das cada vez mais decisões sobre a autonomia dos Cartórios Registrais e Notariais. Vide recente decisão: Foi aprovado no CNJ, em agosto de 2024, a permissão para a realização de Partilhas de Bens e Inventários em Tabelionato de Notas, ainda que existam herdeiros menores incapazes. Isso reconhece a importância e cada vez mais a necessidade do âmbito extrajudicial para a resolução das situações sociais e para a garantia dos direitos civis.

Por outro lado, os setores da gestão estão cada vez mais especializados e, por isso, as chances de ocorrerem imbróglios no ofício também se tornam maiores. O site Migalhas juntou algumas decisões, antes da reforma da LINDB, que inclusive ignoraram a legislação de alguns municípios para atingir o agente público do cargo e o responsabilizar diretamente por seus atos:

Acórdão 894/09 - 1a Câmara - TCU

Enunciado

O instrumento da delegação de competência não retira a responsabilidade de quem delega, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação aos atos do delegado. Cabe, por conseguinte, à autoridade delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, diante da possibilidade de responsabilização por culpa in eligendo e/ou culpa in vigilando.

Acórdão 2300/13 - Plenário - TCU

Enunciado

A responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta, sendo imprescindível para definir essa responsabilidade a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto. A falta de fiscalização (culpa in vigilando), o conhecimento do ato irregular praticado ou a má escolha do agente delegado (culpa in eligendo) podem conduzir, se comprovados, à responsabilidade daquela autoridade.

Analisando os dois julgados, vê-se que tratam da responsabilidade da autoridade delegante em relação aos atos praticados pelo agente delegado, abordando aspectos complementares dessa responsabilidade. O primeiro julgamento estabelece que a delegação de competência não retira a responsabilidade da

autoridade delegante, uma vez que ela continua responsável pelos atos do delegado. Assim, cabe à autoridade delegante a fiscalização dos atos realizados por seus subordinados, considerando a possibilidade de responsabilização por culpa **in eligendo** (má escolha do agente) e culpa **in vigilando** (falta de fiscalização). Já o segundo julgamento esclarece que a responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática nem absoluta (**grifos meus**).

Para que essa responsabilidade seja atribuída, é necessário analisar as circunstâncias concretas do caso, levando em conta a falta de fiscalização (culpa **in vigilando**), o conhecimento do ato irregular praticado ou a escolha inadequada do agente delegado (culpa **in eligendo**). Ambos os julgados, portanto, destacam que, embora a delegação de competência permita transferir a execução de atos administrativos a outros agentes, a autoridade delegante permanece com responsabilidade, desde que sejam observados os elementos de culpa mencionados (**grifos meus**).

2. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE PÓS-LINDB

2.1 Atos Administrativos Discricionários, o Controle Externo e seus limites

Os atos administrativos discricionários são decisões tomadas pela administração pública que envolvem certa liberdade de escolha por parte do agente público. Ao contrário dos atos vinculados, que exigem uma aplicação estrita da lei sem margem de interpretação, os atos discricionários permitem que o administrador avalie fatores como conveniência, oportunidade e interesse público. No entanto, essa discricionariedade não é absoluta. Mesmo havendo margem de escolha, o agente público ainda está vinculado a determinados limites legais, constitucionais e aos princípios administrativos, como legalidade, moralidade, proporcionalidade e impessoalidade.

Mesmo com o advento da Constituição Federal da República, a qual fixou limites, competências e deveres das mais diversas instituições públicas, não criou órgãos autônomos de regulação. As agências reguladoras foram criadas na década de 90, para aumentar o controle e a fiscalização dos serviços que antes eram estatais. No mesmo sentido, espera-se uma maior rigidez no tratamento da ilicitude nos atos

públicos. Porém, quando da subjetividade de cargos e agentes, deve-se tomar cuidado para os próprios órgãos não terem o mesmo destino que o seu objeto de fiscalização e regulação.

“Na atual arquitetura da administração brasileira, analisando o modo como tem funcionado as instituições, observa-se aplicação clara e concreta da já referida “administração pública do medo”. Os fatores que levam a esse estado de coisas são múltiplos, e podem ser apontados como primordiais: (i) a existência de órgãos de controle em número excessivo e com funções sobrepostas, (ii) o excesso de formalismo no modo como essa atividade vem sendo exercida, (iii) a falta de segurança jurídica quanto às condutas esperadas do gestor e o que pode ser considerada infração legal e (iv) um viés ideológico na atuação dos órgãos e agentes envolvidos.” (Borborema, 2022).

O desenvolvimento de cada vez mais métodos de controle foram sendo encorajado por doutrinadores à medida que novos órgãos eram criados e/ou obtinham competência para tal. Um caso clássico é quando uma política pública visa maximizar a eficiência na alocação de recursos, mas, ao mesmo tempo, deve garantir a observância de direitos fundamentais, como saúde ou educação. O controle da administração pública pode usar a ponderação para verificar se a decisão alcançou um equilíbrio justo entre esses valores.

Tendo isso em vista, o controle externo não pode substituir a administração pública na avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade. Ou seja, o órgão de controle não pode dizer qual a melhor decisão a ser tomada dentro das opções discricionárias, mas sim avaliar se a decisão foi legal e respeitou os princípios constitucionais e administrativos. Um dos principais limites ao controle externo sobre atos discricionários é a impossibilidade de o órgão controlador substituir a decisão do administrador público quanto ao mérito administrativo. Isso significa que o controle externo não pode interferir na conveniência e oportunidade das escolhas, pois essas decisões pertencem à competência do agente público que as tomou.

O mérito administrativo abrange aspectos subjetivos da decisão, como a avaliação da melhor alternativa para a administração, que depende do contexto específico. Novamente, voltamos ao caráter subjetivo e prático necessário do agente público. Porém, embora o mérito da decisão não possa ser questionado, o controle externo tem o dever de avaliar se a discricionariedade foi exercida de maneira correta, especialmente no que se refere à finalidade pública do ato. Se houver indícios de que a decisão foi tomada com outro propósito que não o interesse público, o controle externo pode interferir para anular o ato.

O controle externo também pode verificar a legalidade formal do ato

administrativo discricionário. Isso inclui avaliar se o processo que deu origem ao ato seguiu os procedimentos legais adequados, como a realização de audiências públicas, consultas à sociedade, pareceres técnicos e obediência aos prazos. Se o ato discricionário foi adotado sem respeitar essas formalidades, o controle externo pode declarar sua nulidade.

2.2 Métodos Tradicionais de Controle

Como dito anteriormente, no Brasil, existem diversos órgãos responsáveis pela fiscalização e controle, cada um com funções específicas para prevenir e combater práticas corruptas. Dentre outros métodos de controle, quatro fazem mister importância para a presente reflexão. Em primeiro lugar, há o Controle Interno. O Controle Interno é realizado dentro do próprio órgão ou entidade pública. Tem o objetivo de prevenir irregularidades e verificar a conformidade com as normas internas. No Brasil, o principal responsável pelo controle interno na esfera federal é a Controladoria-Geral da União (CGU), enquanto estados e municípios possuem suas respectivas controladorias. Aqui, são realizadas auditorias internas para verificar a regularidade dos processos, gestão financeira e outros aspectos da administração pública. Além disso, diversos instrumentos são usados para investigar e punir eventuais desvios de conduta de servidores públicos, como Sindicâncias e Processos Administrativos.

Em segundo lugar, porém não menos importante, há o Controle Externo. O Controle Externo atua por órgãos independentes que fiscalizam a gestão pública em todos os níveis (federal, estadual e municipal). O principal órgão de controle externo no Brasil é o Tribunal de Contas da União (TCU), com equivalentes nos estados e municípios. O TCU e os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e municipais (TCMs) analisam a prestação de contas de gestores públicos, avaliando se os recursos foram usados de maneira eficiente e conforme a legislação. Além disso, pareceres técnicos são emitidos por tribunais de contas para subsidiar o trabalho dos legisladores na aprovação ou rejeição de contas de governos e prefeituras.

Superado o segundo método de controle, depara-se com o Controle Legislativo. O Controle Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, pelas Assembleias Legislativas dos Estados e pelas Câmaras Municipais. Os legisladores têm o papel de fiscalizar o Executivo, verificando a aplicação do orçamento e a

execução de políticas públicas. Através das Comissões Parlamentares de Inquérito, as chamadas CPIs, são investigadas denúncias de irregularidades e podem sugerir ações judiciais e administrativas. O Legislativo pode, ainda, convocar membros do Executivo para prestar esclarecimentos sobre a gestão pública.

Encara-se, por fim, o Controle Judicial. O controle judicial é exercido pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público (MP), que têm a função de garantir o cumprimento das leis e agir contra atos de corrupção, má gestão e outras ilegalidades. O Ministério Público pode ingressar com ações para responsabilizar gestores públicos por atos de corrupção, improbidade administrativa ou má utilização de recursos. Há, também, mecanismos pelos quais cidadãos e o MP podem contestar atos administrativos ilegais ou que causem danos ao patrimônio público. Trata-se do Mandado de Segurança, da Ação Popular e da Ação Civil Pública.

Vale lembrar, ainda, outros métodos que não serão aqui aprofundados. É o caso da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429), elaborada em 1992 e obtendo nova redação pela Lei 14.230 em 2021. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) é um dos pilares dos métodos tradicionais de controle no Brasil. Ela visa punir agentes públicos que se enriqueceram ilicitamente, causaram danos ao erário e/ou violaram princípios da administração pública. É uma importante legislação brasileira que visa punir atos de desonestidade cometidos por agentes públicos no exercício de suas funções. A lei estabelece medidas de combate à corrupção, punindo práticas que causem enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violações dos princípios da administração pública, como a moralidade, legalidade e impessoalidade.

Em se tratando de sua abrangência, alcança todos os agentes públicos, sejam eles servidores efetivos, temporários, comissionados, empregados de estatais e, em alguns casos, até particulares que atuem em colaboração com o poder público. Também pode alcançar particulares que induzam, concorram ou se beneficiem de atos de improbidade. Em sua espécie, o Enriquecimento Ilícito, Art. 9, ocorre quando o agente público obtém, para si ou para terceiros, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão de sua função. Tendo isso em vista, o Prejuízo ao Erário refere-se a ações ou omissões que causem dano ao patrimônio público, seja por má gestão ou negligência, seja por ação deliberada. Como, por exemplo, desvios de verbas públicas, superfaturamento de obras ou contratos.

“§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público

e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo.

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.”

A ação de improbidade administrativa pode ser proposta pelo Ministério Público (MP) ou pela advocacia pública, como as procuradorias dos entes federativos. O processo tramita no Poder Judiciário, e o agente público acusado tem o direito de se defender em todas as fases do processo. Dentre as sanções previstas, ao depender da gravidade do ato de improbidade administrativa, estão desde a perda de bens ou valores, o ressarcimento integral do dano, perda da função pública até a suspensão dos direitos políticos do infrator. Enfim, a LIA tem sido um marco importante no sistema brasileiro de combate à corrupção e à má gestão pública, embora as alterações de 2021 tenham gerado debates quanto ao enfraquecimento ou ao aprimoramento da norma, dependendo das interpretações. Em qualquer caso, ela continua sendo uma peça-chave para promover integridade e ética na administração pública. Vale lembrar que, tendo em vista todos esses métodos de controle, nem sempre a quantidade de regulação é inversamente proporcional à quantidade de corrupção no país. Como leciona o professor Valter Shuenquener de Araújo:

“A eliminação do que é desnecessário é medida que fecha janelas de oportunidade para atos ímprobos e corruptos, e a clareza e previsibilidade das normas jurídicas são fatores fundamentais para o enfrentamento da corrupção. Segundo Domenica Hofmann, “um pré-requisito para a prevenção eficaz e para o enfrentamento da corrupção é a existência de uma base jurídica sólida e clara (*solide, eindeutige rechtliche Basis*)”. (Araújo, 2020)

Além da referida Lei, há o chamado Controle Social. Embora não seja exclusivo do Brasil, o Controle Social tem se tornado cada vez mais importante. Ele é exercido pela própria sociedade, que, por meio da transparência pública e de ferramentas de participação, fiscaliza as ações do governo. Através da Lei de Acesso

à Informação (LAI), garante que os cidadãos possam solicitar e acessar informações públicas, fortalecendo a transparência e a participação popular. Há, por fim, ferramentas digitais onde governos publicam dados sobre gastos, contratos, licitações e outros aspectos da gestão pública, como o Portal da Transparência. Esses métodos tradicionais de controle visam garantir a integridade, eficiência e legalidade na gestão pública. A combinação desses mecanismos permite uma ampla fiscalização, fundamental para prevenir e combater irregularidades e corrupção. Ou, pelo menos, deveriam. Para isso, porém, deve-se atentar à Ponderação e ao Sopesamento.

2.3 Ponderação e Sopesamento na Atividade Controladora

A Ponderação e o Sopesamento são técnicas fundamentais aplicadas na atividade controladora, que envolve o controle da administração pública. Essas ferramentas são utilizadas para lidar com conflitos entre princípios e valores constitucionais, especialmente no âmbito da atuação administrativa, onde decisões complexas podem exigir o balanceamento de diferentes interesses. Em se tratando do olhar sobre a prática da administração pública, busca equilibrar princípios em conflito. Quando há colisão entre dois ou mais princípios (como eficiência administrativa e legalidade), a ponderação se propõe a encontrar uma solução que preserve, na maior medida possível, cada um desses princípios. Não é uma simples escolha de um princípio sobre o outro, mas um ajuste proporcional.

O Sopesamento, embora muitas vezes utilizado com o mesmo significado da Ponderação dentro da doutrina, foca mais na análise do peso de cada princípio envolvido no caso concreto. O sopesamento exige que o julgador ou o controlador atribua uma importância relativa a cada princípio envolvido, considerando as circunstâncias específicas, para decidir qual deve prevalecer ou como ambos podem ser harmonizados. No controle da administração pública, a ponderação e o sopesamento ganham relevância ao se considerar o impacto de decisões administrativas que envolvem direitos fundamentais, eficiência administrativa, moralidade, e outros princípios constitucionais. O professor Marçal, em artigo na Revista de Direito Administrativo, leciona sobre a limitação de normas abstratas em se tratando de soluções para os casos concretos:

“Outro enfoque reconhece que a disciplina normativa consagra um conjunto de padrões abstratos, sendo insuficientes para contemplar (mesmo

implicitamente) todas as soluções para os casos concretos. A dinâmica da realidade é insuscetível de previsão antecipada, nem o legislador nem a lei são omniscientes. Por isso, a aplicação de normas gerais e abstratas envolve escolhas a serem realizadas pelo sujeito investido da competência decisória. Ainda que tais escolhas não sejam livres, a norma geral e abstrata produzirá apenas balizas delimitadoras da autonomia do titular da função decisória. Em muitos casos, haverá uma grande dificuldade em identificar tais limites.

Essa é a concepção que se reputo mais adequada para descrever a atividade de aplicação do direito” (Marçal, p. 16, 2018)

Essas técnicas são frequentemente utilizadas por órgãos de controle (como tribunais ou tribunais de contas) para avaliar a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos. O objetivo é garantir que a administração pública atue de maneira equilibrada, respeitando tanto os princípios constitucionais quanto os limites legais. Em muitos casos, o administrador público lida com princípios que podem estar em tensão. Por exemplo, a busca por eficiência ou economicidade em uma decisão administrativa pode conflitar com a necessidade de garantir a legalidade estrita ou a observância de direitos individuais. Nesse contexto, a ponderação ajuda a equilibrar esses princípios para que nenhum seja completamente sacrificado. É principalmente nesse ponto que as escolhas do agente público estão sob a mira incentivada e política dos controladores.

Em se tratando de Controle Externo, a Ponderação e o Sopesamento são conceitos fundamentais usados para a tomada de decisões que envolvem conflitos de normas ou princípios constitucionais. Esses métodos são amplamente empregados pelos tribunais de contas, Ministério Público, e outras instituições de fiscalização para equilibrar valores em situações complexas e garantir a eficácia das decisões. No controle externo, particularmente no caso do Brasil, órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU), os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e os Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs) aplicam esses conceitos para avaliar a atuação da administração pública e a gestão de recursos públicos. São aplicados em situações que envolvem a análise de políticas públicas, execução orçamentária, contratos administrativos e a fiscalização de contas públicas. Os métodos de ponderação e sopesamento são vitais para garantir que o controle externo seja feito de maneira justa, equilibrada e sensata. Eles evitam que a aplicação das normas seja puramente formalista, permitindo que o contexto e as circunstâncias concretas sejam considerados. Isso é especialmente importante no controle de políticas públicas, onde

as ações do governo têm um impacto direto sobre direitos fundamentais da população.

3. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E LIMITES DA RESPONSABILIZAÇÃO

3.1 O Art. 22 da LINDB e Suas Exigências

3.1.1 Presunção de Responsabilidade do Agente público e a Responsabilidade Objetiva do Estado

A reforma da LINDB, que ocorreu em 2018, trouxe uma nova abordagem para a responsabilização de agentes públicos, visando proporcionar maior segurança jurídica no exercício de suas funções. Com o advento da “nova LINDB”, a abordagem de temas relacionados à gestão pública mudou de perspectiva. Esse novo olhar sobre a administração considerou mais a materialidade e a prática da vivência pública. Tais afirmações podem ser aferidas na literalidade da lei:

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 (LINDB, 2018).

Vê-se a aproximação do fazer jurídico e/ou administrativo com o tratamento na questão da responsabilidade. A presunção de responsabilidade do agente público é um princípio que estabelece que os agentes públicos são responsáveis por seus atos, especialmente quando cometem irregularidades no exercício de suas funções, mas não implica em uma responsabilização automática. A presunção deve ser analisada dentro dos princípios do devido processo legal e da presunção de inocência, garantindo que a responsabilização seja baseada em provas e que o agente público tenha o direito à ampla defesa. Além disso, segundo Couto e Silva (1987), os próprios atos da administração gozam de legitimidade:

“os atos do poder público gozam da aparência e da presunção de legitimidade, fatores que, no arco da história, em diferentes situações, têm justificado (...) sua conservação no mundo jurídico, mesmo quando aqueles atos se apresentem eivados de graves vícios. (...) Na verdade, o que o direito protege não é a “aparência de legitimidade” daqueles atos, mas a confiança gerada nas pessoas em virtude ou por força da presunção de legalidade e da “aparência de legitimidade” que têm os atos do poder público”.

A ideia de responsabilidade do agente público está ligada ao dever de probidade, legalidade, eficiência e moralidade no exercício da função pública. O agente público, ao manejar recursos ou tomar decisões administrativas, assume um papel de gestor do bem público, o que implica um dever de prestação de contas.

Quando ocorre um desvio de conduta ou a prática de um ato que cause danos ao erário ou viole os princípios da administração pública, presume-se que o agente é responsável por seus atos até que seja provado o contrário. A ideia de responsabilidade do agente público está ligada ao dever de probidade, legalidade, eficiência e moralidade no exercício da função pública.

O agente público, ao manejar recursos ou tomar decisões administrativas, assume um papel de gestor do bem público, o que implica um dever de prestação de contas. Quando ocorre um desvio de conduta ou a prática de um ato que cause danos ao erário ou viole os princípios da administração pública, presume-se que o agente é responsável por seus atos até que seja provado o contrário. Isso pode ser relacionado, em resumo, pela assimetria das partes que ali lidam:

“A situação de assimetria entre aqueles que tiverem sob a égide de atos produzidos sobre diferentes orientações gerais não deve causar maior estranhamento. [...] pessoas em situações idênticas recebem tratamento jurídico distinto. Mas há uma razão para tanto: o direito vigente também era distinto no momento da consolidação da situação jurídica de cada grupo. [...] trata-se da preservação do ato jurídico perfeito e da irretroatividade de norma nova.” (Câmara, p. 120, 2018)”

A responsabilidade, porém, é objetiva e do Estado. A responsabilidade objetiva do Estado em relação aos atos dos seus agentes públicos é um princípio estabelecido no art. 37, §6º da Constituição Federal de 1988. Esse princípio determina que o Estado deve responder pelos danos causados a terceiros, independentemente de culpa ou dolo do agente público, sempre que o dano for decorrente de uma ação ou omissão no exercício de suas funções. Esse artigo consagra a responsabilidade civil objetiva do Estado, baseada na teoria do risco administrativo, segundo a qual o Estado deve reparar danos que resultem de suas atividades, sem a necessidade de provar dolo ou culpa por parte do agente público. Em outras palavras, a vítima do dano não precisa demonstrar que o agente agiu de maneira culposa ou dolosa, bastando provar que houve o dano e que ele decorreu de uma ação ou omissão do Estado.

Tendo isso em vista, o dolo e a culpa são analisáveis posteriormente. Sempre considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo. Embora o Estado seja objetivamente responsável, a responsabilidade do agente público não é automática. O Estado, após reparar o dano causado a terceiros, tem o direito de buscar o ressarcimento por meio de uma ação regressiva contra o agente público que causou o dano, mas apenas nos casos em que

houver dolo ou culpa do agente. Isso significa que se o agente público agiu com dolo (intenção de causar o dano) ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia), o Estado pode exigir que ele reembolse os valores pagos à vítima. Além disso, se o agente público não tiver agido com dolo ou culpa, o Estado arcará com o dano sem direito a regresso contra o agente.

Essa possibilidade de ação regressiva serve para garantir que o agente público não fique impune por atos que, ainda que resultem em responsabilidade objetiva do Estado, tenham sido praticados de forma culposa ou dolosa. Se um servidor público, dirigindo um veículo oficial, atropelar um pedestre enquanto desempenha suas funções, o Estado será responsabilizado pelo dano causado, independentemente de o agente público ter agido com culpa ou não. O pedestre precisará apenas demonstrar que o dano (o atropelamento) foi causado por um agente estatal no exercício de suas atividades. Após indenizar a vítima, o Estado poderá investigar se o servidor agiu com culpa (negligência, imprudência ou imperícia) ou dolo (intenção de causar o dano). Caso seja comprovada a culpa ou dolo, o Estado poderá mover uma ação regressiva para que o servidor indenize o Estado pelo valor pago à vítima. Por isso a importância da análise fática.

Eduardo Jordão, em seu artigo “Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro.” trata das circunstâncias fáticas que foram consideradas pelo legislador para reconhecer dificuldades diárias e até culturais que geram ineficiência da gestão administrativa. Segundo Jordão, o texto normativo do Art. 22, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, tenta acabar com o idealismo quando da operação do direito público e aplica maior pragmatismo na hora da interpretação da norma jurídica. Lendo o referido artigo de forma conjunta e contextualizada, reforça-se a ligação entre o agente público e o controlador, sopesando os fatos práticos e jurídicos a cargo da função pública:

“O *caput* e o parágrafo primeiro do art. 22 devem ser lidos conjuntamente. Ambos os dispositivos exigem a *contextualização* no manejo das normas de direito público, mas enquanto o primeiro foca na interpretação, mais genericamente, o segundo foca no controle. Nos dois casos, impõe-se a atenção às circunstâncias dos casos concretos, evitando-se que os enunciados normativos sejam lidos ou aplicados de forma indiferente a fatos ou condições relevantes.” (Jordão, 2018).

Deve-se analisar os efeitos práticos das decisões judiciais e a consequência dos atos normativos sobre a mera aplicação formalista da lei. Em vez de focar exclusivamente no texto literal ou na intenção original do legislador, o

pragmatismo jurídico busca avaliar como uma interpretação ou decisão afetará a sociedade, considerando os resultados práticos das normas. Diferente de outras abordagens que insistem em uma interpretação estrita da letra da lei (positivismo jurídico), o pragmatismo oferece mais flexibilidade, permitindo que o intérprete ajuste a aplicação da lei às realidades sociais e políticas atuais. A ideia de que as leis devem ser aplicadas de maneira inflexível e mecanicista, sem reconhecer que a interpretação legal deve levar em consideração os contextos sociais e as necessidades práticas, deve ser afastada inexoravelmente. Uma decisão pragmática visa também maximizar a eficiência e a utilidade social. O ideal é que as normas legais sejam aplicadas de modo a gerar o maior bem-estar possível, minimizando conflitos e disfunções sociais.

É por isso, em resumo, que é mister ajustar a forma de controle para que ela não resulte em punição desmedida. Após o contínuo e histórico aumento do controle externo aos agentes públicos da administração, tornou-se comum a ideia crítica aos métodos e formas de controle. Formou-se, assim, um contramovimento à ideia de que quanto mais o controle atuasse na ação pública e administrativa, menos atos ilegais ou corruptos seriam cometidos. Ao contrário, foi comumente vista a ideia de “administradores assombrados pelo controlador” (Neves, 2023).

4. O TCU E A TENTATIVA DA AUTOCRÍTICA; SERÁ ESSA A SAÍDA?

4.1 A Instrução Normativa - TCU Nº 91 e a proposta interna de sua efetividade

A Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece procedimentos para a solução consensual de controvérsias e a prevenção de conflitos relacionados a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A solicitação de solução consensual pode ser feita por autoridades especificadas no Regimento Interno do TCU, dirigentes de agências reguladoras ou relatores de processos no TCU. A solicitação deve conter a descrição do objeto, pareceres técnico e jurídico, e a manifestação de interesse dos envolvidos.

O processo será analisado preliminarmente pela SecexConsenso e decidido pelo Presidente do TCU, considerando a competência, relevância e capacidade operacional. Caso a solicitação seja admitida, a solução será discutida por uma Comissão de Solução Consensual (CSC), que conta com representantes do TCU, do

órgão solicitante e, eventualmente, de partes privadas. A CSC terá 90 dias, prorrogáveis, para elaborar uma proposta de solução, a ser encaminhada ao Ministério Público junto ao TCU.

Após a manifestação do MP, a proposta será sorteada para relator entre os ministros do TCU, e o Plenário poderá aprovar, sugerir alterações ou recusar a solução. A formalização será feita por termo assinado pelo Presidente do TCU e os dirigentes dos órgãos envolvidos. O cumprimento do termo será monitorado, e uma Comissão Temporária acompanhará a implementação do procedimento, apresentando ao final um relatório com sugestões de continuidade ou aperfeiçoamento do processo. As decisões nesses processos não são passíveis de recurso devido à sua natureza dialógica. Essa sequência de fatos corrobora o deslinde de um procedimento que corre ao decorrer de um tempo. Fatos que demandam organização interna e capacidade operacional do órgão controlador.

Tendo em mente a sistematização temporal de fatos e atos subsequentes que demandam tempo e disposição, esbarra-se no limite de causalidade, que envolve uma cada vez maior ocorrência de fatos em um curto espaço de tempo; cada vez mais acelerada. Sobre isso, o professor Marçal debruça-se na questão:

“Ocorre que a evolução dos fatos pode alterar de modo relevante as circunstâncias existenciais referidas ao direito, o que é agravado pelo fenômeno da ‘aceleração de tempo’. Essa expressão indica a multiplicação das ocorrências verificadas num dado período de tempo, envolvendo o surgimento de novas necessidades, a criação de soluções tecnológicas inovadoras e a suspensão de tradições e preconceitos, num ambiente de comunicação global imediata.” (Marçal, p. 19, 2018)

A Instrução Normativa TCU nº 91/2022 foi emitida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com o objetivo de estabelecer diretrizes, normas e procedimentos para a fiscalização dos processos de governança pública, bem como para a prestação de contas no âmbito da administração pública federal. Essa normativa busca assegurar a melhoria contínua da gestão pública, promovendo maior transparência, eficiência e eficácia nas ações e decisões tomadas pelos órgãos e gestores públicos (Brasil, 2022).

Um dos principais objetivos da IN nº 91/2022 é proporcionar um quadro normativo que oriente os gestores públicos na condução de seus processos administrativos de forma a garantir uma gestão responsável e comprometida com o interesse público. A instrução abrange uma ampla gama de temas relacionados à

governança pública, desde a implementação de controles internos até o monitoramento das obras públicas e o uso de tecnologias inovadoras no processo de gestão, disponíveis no site de Pesquisa Integrada, do TCU:

1. Critérios para Avaliação da Governança:

A normativa estabelece critérios específicos para a avaliação dos mecanismos de governança pública. O TCU passa a atuar de forma mais criteriosa no acompanhamento das políticas de integridade, gestão de riscos e controles internos das instituições públicas. A instrução exige que os órgãos públicos aprimorem continuamente esses mecanismos, de modo a evitar falhas que possam comprometer a eficiência dos serviços prestados à sociedade.

2. Fiscalização de Obras Públicas:

Um dos aspectos de destaque da IN nº 91/2022 é a ênfase no acompanhamento de obras públicas (Brasil, 2022). O TCU orienta que a fiscalização dessas obras deve focar na economicidade e na eficiência, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados de forma racional e que os resultados sejam entregues dentro do prazo e orçamento estabelecidos. A intenção é evitar atrasos e sobrecustos, além de prevenir eventuais desvios de recursos.

3. Responsabilização e Prestação de Contas:

A instrução reforça a importância da responsabilização dos gestores públicos, estabelecendo regras claras sobre a prestação de contas. Todos os atos de gestão devem ser registrados e justificados de forma transparente, facilitando o controle e a auditoria por parte dos órgãos de fiscalização. Em casos de irregularidades ou falhas, a IN nº 91/2022 estabelece que os responsáveis sejam devidamente responsabilizados, de acordo com a gravidade dos atos.

4. Uso de Tecnologias e Inovação:

Outro ponto relevante da instrução é o incentivo ao uso de novas tecnologias

e ferramentas inovadoras na administração pública. A instrução destaca a importância de investir em sistemas que possam melhorar o acompanhamento dos processos, a transparência e a eficiência dos serviços públicos. O TCU incentiva que os gestores incorporem soluções tecnológicas que ajudem a modernizar e agilizar os procedimentos administrativos.

A IN nº 91/2022 representa um avanço no que tange à modernização da fiscalização e da gestão pública no Brasil (Brasil, 2022). Ao detalhar critérios mais rigorosos para a avaliação da governança e para a fiscalização de obras e demais processos administrativos, a normativa visa garantir que o uso dos recursos públicos seja mais eficiente e transparente. Além disso, o incentivo à inovação e ao uso de novas tecnologias coloca a administração pública em sintonia com as tendências contemporâneas de gestão, contribuindo para a criação de um ambiente mais moderno, dinâmico e voltado para resultados.

É necessário analisar, porém, que é discricionário do presidente do TCU a decisão da admissibilidade do pedido de solução consensual. Vale aqui ressaltar que um dos critérios, além de outros - subjetivos em maioria-, é a capacidade operacional do próprio tribunal. Lembrando que não há recurso das decisões proferidas dentro do processo de solução consensual. Porém, destaca-se que a Lei nº 9.784/1999, garante: “Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito. § 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.” (Brasil, 1999). É inegável a insegurança jurídica, nesse momento, quando falamos em garantia do contraditório. Como bem leciona o professor Alexandre Aroeira Salles:

“Como se sabe, o contraditório apresenta dupla faceta, pois expressa a necessidade de dar conhecimento da existência da ação e de todos os atos processuais subsequentes, bem como a possibilidade de reação e resposta aos atos desfavoráveis.

Para que tudo isso se efetive, é igualmente óbvia obrigação a comunicação dos atos processuais às partes, a fim de que elas possam iniciar o diálogo processual, o qual será encerrado com o provimento, de onde o julgador estará apto a retirar desse diálogo sua síntese, a verdade processual.” (Salles, 2018)

Tendo isso em vista, esbarra-se em outra questão: a desproporcionalidade das partes envolvidas. Mariana Carraes, em sua obra “PROCESSO ADMINISTRATIVO NEGOCIAL - BALIZAS NORMATIVAS PARA EFETIVAR A

NEGOCIAÇÃO NO ÂMBITO REGULATÓRIO” já denunciava o baixo fluxo de informação entre as partes e como isso impacta o desenvolvimento das relações jurídicas e administrativas (Carraes, 2022). Além disso, já discorria o professor Jordão sobre discricionariedade do julgador face à decisão de admissibilidade do pedido de solução consensual:

“Dito isto, os específicos obstáculos e dificuldade a serem levados em consideração não ficam necessariamente adstritos àqueles que tenham sido mencionados pelo gestor na motivação do seu ato sob controle e/ou que tenham sido posteriormente trazidos à apreciação do controlador. Primeiro, porque pode o controlador adicionar circunstâncias por ele conhecidas que possam ter impactado a ação controlada, mas que não tenham sido elencadas pelo gestor em questão. Segundo, porque também lhe é possível desconsiderar alguma dificuldade levantada pelo gestor, que ele eventualmente não julgue relevante.” (Jordão, p. 74, 2018)

Seja por falta de clareza, ineficiência ou o próprio aumento de conflitos, vale lembrar que nem sempre a situação de consenso na administração pública é bilateral. Ora, dentro da atuação do agente público a responsabilidade advém de alguns pontos controversos e da falta de resolução de omissões e/ou prestação de esclarecimentos. Como pontua Salles, o ser humano nem sempre sabe ou compreende as motivações de seus atos. (Salles, 2018)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise apresentada, é possível concluir que a evolução histórica do controle público e administrativo no Brasil reflete um processo contínuo de aprimoramento e adaptação, com ênfase no fortalecimento da responsabilidade e da transparência na gestão pública. A legislação, como a Lei nº 9.784/1999 e a Instrução Normativa nº 91/2022 do TCU, estabelece normas e procedimentos que buscam garantir a eficiência na administração pública, ao mesmo tempo em que respeitam os limites da discricionariedade administrativa, sem permitir que o controle externo interfira no mérito das decisões administrativas.

Entretanto, é importante reconhecer as limitações do controle e da fiscalização, como a desproporcionalidade entre as partes envolvidas e a necessidade de uma comunicação clara e eficiente para garantir a efetividade das ações administrativas. O baixo fluxo de informações, conforme destacado por Mariana

Carraes, continua sendo um desafio significativo para o bom funcionamento das relações jurídicas e administrativas, podendo gerar conflitos, ineficiências e, em última instância, prejudicar a eficácia do controle público. Nesse sentido, o aprimoramento dos mecanismos de controle e a utilização de novas tecnologias, como sugerido pela Instrução Normativa do TCU, representam um avanço importante para modernizar a gestão pública, tornando-a mais transparente e eficaz, sem comprometer os princípios de legalidade e finalidade pública que devem guiar as ações do Estado.

Por fim, a análise fática dos serviços prestados pelos agentes públicos e o cumprimento das normas estabelecidas são fundamentais para evitar o controle político indevido e garantir que a administração pública atue em conformidade com o interesse público. O equilíbrio entre o controle externo e a autonomia administrativa continua sendo uma questão central no debate sobre a eficiência e a responsabilidade na gestão pública, e o fortalecimento dos métodos de controle deve sempre buscar aprimorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade, sem invadir a esfera de competência dos gestores públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil. **Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília -DF, 1999.

Brasil. **Instrução Normativa SEGES/ME nº 91, de 16 de dezembro de 2022.** Ministério da Economia. Brasília-DF, 2022.

Câmara, J. A. **Art. 24 da LINDB – Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas.** Revista de Direito Administrativo, [S. l.], p. 113-134, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77652. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77652>. Acesso em: 2 dez. 2024.

Jordão, Eduardo. **Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 63-92, nov. 2018.

Justen Filho, M. **Art. 20da LINDB – Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas.** Revista de Direito Administrativo, [S. l.], p. 13-41, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77648. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77648>. Acesso em: 2 dez. 2024.

Salles, A. A. **O princípio do contraditório necessário aos processos administrativos e aos processos nos tribunais de contas.** Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 277, n. 3, p. 169-208. DOI: 10.12660/rda.v277.2018.77681. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77681>. Acesso em: 3 dez. 2024.

Silva, A. do C. e. **O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro.** Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 237, p. 275, 2004. DOI: 10.12660/rda.v237.2004.44376. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44376>. Acesso em: 27 jul. 2024.

Sundfeld, Carlos Ari; Jordão, Eduardo; Moreira, Egon Bockmann; Marques Neto, Floriano de Azevedo; Binenbojm, Gustavo; Câmara, Jacintho Arruda; Mendonça, José Vicente Santos de; Justen Filho, Marçal; Monteiro, Vera (orgs.). **Coletânea Publicistas: Direito Administrativo sob tensão**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

Neves, Camila Castro. **As bases da nova LINDB (Lei de Segurança Jurídica para a Inovação Pública) no Direito Administrativo Brasileiro. 2024**. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023.

Sundfeld, C. A; Castro Neves, C. (2023). **A nova LINDB e os movimentos de reforma do direito administrativo**. Revista Brasileira De Estudos Políticos, 126. <https://doi.org/10.9732/2023.V126.1075>.

Aguiar, Andrei. **Alterações na LINDB e o novo parâmetro para responsabilização de gestores**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/280906/alteracoes-na-lindb-e-o-novo-parametro-para-responsabilizacao-de-gestores>. Acesso em: 23 jul. 2024.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Instrução Normativa nº 91**, de 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:91%20ANONORMA:2022/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 26 nov. 2024.

Carnaes, Mariana. **Processo administrativo negocial: balizas normativas para efetivar a negociação no âmbito regulatório**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 102.

Hofmann, Domenica. **Korruptionsbekämpfung**. In: VOIGT, Rüdiger (Org.). Handbuch Staat. Wiesbaden: Springer VS, 2018. p. 1501-1511.

Araújo, Valter Shuenquener. **O direito administrativo e sua contribuição no enfrentamento à corrupção**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 279, , n. 1, p. 135-159, jan./abr. 2020.