



# Seis Anos da Nova LINDB no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: Entre Avanços e Desafios

## José Jair Marques Júnior

Assistente jurídico no TJSP. Doutor e Mestre em Direito Administrativo  
josejair.academico@gmail.com

## Lucas Aluísio Scatimburgo Pedroso

Advogado e Assessor jurídico na PRODESP. Mestre em Direito  
lucasaluisiosp@gmail.com

## RESUMO

O presente artigo analisa como a Lei nº 13.655/2018, que incluiu disposições sobre segurança jurídica e controle na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), impactou o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). De forma empírica, foram pesquisadas decisões com os termos “LINDB” e “Lei de Introdução” no âmbito do TCE-SP, publicadas entre o 5º e 6º ano de vigência da nova lei e selecionadas aquelas mais representativas sobre cada artigo da Lei discutido neste artigo. A pesquisa permitiu concluir que o TCE-SP tem aplicado frequentemente a nova Lei, sensível às dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos na prática, desde que comprovadas, bem como tem se esforçado para definir sua jurisprudência e evitar mudanças bruscas ou aplicações retroativas. Apesar disso, ainda há temas a serem desenvolvidos, como a definição de consequências e a aferição de dolo na responsabilização pessoal dos gestores.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle externo; Tribunal de Contas; Segurança jurídica; Pesquisa empírica; Direito administrativo.



## **ABSTRACT**

This article analyses how Law 13.655/2018, which included articles on legal certainty and controls in the Introduction to Brazilian Law Statute (Decree-Law nº 4.657/1942), affected the external control exercised by the São Paulo State Audit Court (TCE-SP). Empirically, decisions with the expressions “LINDB” (acronym for the Statute) and “Lei de Introdução” were researched in the TCE-SP system, published between 5th e 6th year after the law coming into force, and were selected those decisions which invoked each article discussed in this paper. The study concluded that the TCE-SP has frequently used the new Statute, concerned about the difficulties faced by public officials in their day by day, since proved. At the same time, TCE-SP has tried to assert its precedents and avoid sudden or retroactive changes. Nevertheless, there is still room for improvement concerning the consequences of its decisions and how guilty is defined in the personal liability of public officials.

**KEYWORDS:** External control; Audit court; Legal certainty; Empirical research; Administrative Law.



## **INTRODUÇÃO**

O estudo objetiva analisar a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), sob a lente da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei nº 4.657/1942.

Os artigos 20 a 30, inseridos na LINDB, por meio da Lei nº 13.655/2018, pretenderam promover a mais destacada e recente revolução na aplicação do direito público e na atividade desempenhada pelos órgãos de controle. Seu intuito original seria reforçar a segurança jurídica e promover decisões mais responsivas e confiáveis, atentas à realidade brasileira e às respectivas consequências.

Entre a aprovação no Congresso e sua promulgação, no entanto, surgiram argumentos atemorizados de que poderia favorecer gestores corruptos, dificultando a atuação dos órgãos de controle.

Como desdobramento, as disposições legais inéditas da LINDB, inclusive, foram questionadas quanto à sua constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. As manifestações da Corte Constitucional, até o momento, têm propiciado o reconhecimento do reforço de

constitucionalidade desse bloco legal (STF; ADI nº 6.421; Rel. Ministro Luís Roberto Barroso; julgado em 11/03/2024), assim como da própria força e aplicabilidade da lei.

Esse fato, inevitavelmente, autoriza, no mínimo, algumas considerações iniciais: a) a nova LINDB deve ser aplicada, por força do princípio da legalidade; b) os Tribunais de Contas, como órgãos destinados ao controle externo da Administração Pública, em auxílio ao Poder Legislativo, têm, igualmente, o dever de agregar racionalidade no desempenho dessa atividade fiscalizatória.

O presente artigo analisará como a assim chamada “nova LINDB” se refletiu em decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, seis anos depois do início de sua vigência. A ótica adotada, portanto, é a efetividade das alterações legislativas.

Para a tarefa, foram pesquisadas, no repositório de jurisprudência do TCE-SP<sup>1</sup>, decisões com os termos “Lei de Introdução” e “LINDB”. Também foram pesquisados os termos “LICC” (abreviação para Lei de Introdução ao Código Civil), “lei introdutória” e “lei introdução” – denominações que não trouxeram resultado útil.

Logo de início, a dimensão obtida de achados, alcançando milhares, exigiu a tomada de escolha metodológica, para filtragem e compreensão dos parâmetros admissíveis para a análise crítica desejada.

Por isso, adotou-se o recorte do 5º ao 6º ano de vigência da nova LINDB, isto é, decisões proferidas no TCE-SP e publicadas entre 25/04/2023 a 25/04/2024, com a suposição de que abarcaria um período de amadurecimento da sua aplicação, já com alguns pronunciamentos a propósito da lei, alcançando também decisões variadas num período suficientemente extenso. Uma vez que o recorte se relaciona à data de publicação, foram incluídas decisões proferidas em momento ligeiramente anterior, como março e abril de 2023, mas só publicadas no período selecionado.

Não se busca organizar um catálogo da integralidade das decisões. Ao reverso, procura-se estruturar um panorama de sua aplicação, quais artigos têm sido mais suscitados, sob qual viés (se estão compatíveis com o sentido hermenêutico imaginado quando da elaboração da lei), e quais dispositivos ainda aparecem de forma tímida (tratando-se, nessa hipótese, de identificar possíveis motivos dessa escassez).

O resultado da pesquisa, assim, produziu o somatório de 377 decisões, sendo igualmente impraticável citar uma por uma ou analisar individualmente nesse ensaio, o que demandou a escolha das decisões que mais se repetem e as mais significativas de cada um dos artigos – no período, não foram encontradas decisões envolvendo a aplicação dos artigos 26, 27 e 29, cujos temas parecem menos propícios ao controle do Tribunal de Contas.

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://tce.sp.gov.br/jurisprudencia/>>.



Também fica claro que a nova LINDB trouxe para o cenário do controle uma lei que até então parecia esquecida. Referências à LINDB original não passam de uma dúzia dos casos originais.

A grande quantidade de casos demonstra que a nova Lei tem sido invocada em diversas defesas, bem como pelos próprios Conselheiros, com alguns entendimentos que já se delineiam nesses seis anos. As instituições atuantes no Tribunal de Contas, como Ministério Público de Contas<sup>2</sup> e Procuradoria da Fazenda do Estado<sup>3</sup>, também, por vezes, provocam sua aplicação.

Nota-se, desde logo, que a nova Lei não importou uma liberação geral para as ilegalidades. Na verdade, suscitou temas como variação da jurisprudência ao longo do tempo, consideração da realidade dos gestores e desafios encontrados.

O artigo terá por estratégia a subdivisão, em chaves de análise, agrupadas em conformidade com os temas de referência na nova LINDB: a) aplicação de valores jurídicos abstratos; b) definição das consequências práticas da decisão; c) consideração dos obstáculos enfrentados pelo gestor público; d) regime de transição e mudança da jurisprudência ao longo do tempo; e) decisões de cunho sancionatório, com responsabilização pessoal e a perquirição da existência de dolo na conduta do agente fiscalizado.

Por fim, algumas considerações encerrarão o ensaio, a título de diagnóstico da situação atual da jurisprudência do TCE-SP e indicação de possíveis caminhos futuros ao aprimoramento da atividade de controle.

## **1. NOVA LINDB E VALORES JURÍDICOS ABSTRATOS (ART. 20)**

A nova LINDB buscou consagrar o cuidado com a aplicação de valores jurídicos abstratos, dentre os quais princípios, em seu art. 20:

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

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

<sup>2</sup> TC-00017154.989.21-4, Rel. Aud. Antonio Carlos dos Santos, data da publicação 06/11/2023.

<sup>3</sup> TC-011289.989.21-2, 1ª Câmara, Rel. Cons. Antonio R. Citadini, data da publicação 22/05/2023. TC-015071.989.23-0, Plenário, Rel. Cons. Robson Marinho, data da publicação 19/10/2023.

Entende-se que a preocupação remonta a raciocínio de Carlos Ari Sundfeld (2014, p. 205-219), no sentido de que “princípio é preguiça”, desenvolvido no livro “Direito Administrativo para Céticos”.

Basicamente, o referido artigo da LINDB parte da concepção de que a motivação das decisões jurisdicionais, pautada em indeterminação normativa, figurino inerente aos princípios, é, no mais das vezes, superficial.

Em função disso, se e quando houver a construção de uma solução jurídica, embasada em princípio, o órgão decisor deve: a) suportar o ônus da competência, subsistindo elementos institucionais que justificam aquele tipo de intervenção; b) adicionalmente, cumprir o ônus do regulador, significando formular a regra geral aplicável, com clareza e precisão, mediante concomitante análise das alternativas, custos respectivos, efeitos positivos e negativos.

Além disso, o artigo 20 da LINDB visa enquadrar decisões de controladores que usam a margem de liberdade interpretativa conferida por princípios para produzir decisões que julgam as melhores, substituindo-se aos gestores públicos. Tais decisões, no entanto, seriam feitas de forma pontual, sem o mesmo ônus que um gestor público carrega, tendo que lidar com vários temas e um orçamento limitado, ou pensar nas consequências envolvidas.

O intuito, assim, seria trocar a amplitude de conceitos vagos como moralidade, impessoalidade, transparência, por decisões mais deferentes às escolhas do gestor público, prévia e normalmente projetadas, estudadas e especificadas, quando várias são as respostas.

As decisões do TCE-SP, ora examinadas, mostram que o efeito dessa norma tem sido limitado nesse sentido específico e pouco explícito.

## **1.1 O teste com o princípio da acessoriedade nas licitações e contratações públicas e sua manutenção**

Esse arcabouço da LINDB teria suscitado diversas teses defensivas em torno do princípio da acessoriedade, mas sem sucesso. Tal princípio define que o acessório segue o principal e, portanto, uma vez constatada irregularidade na licitação ou no contrato original, os termos aditivos que se seguissem deveriam ser tidos como irregulares.

Na prática, porém, é preciso considerar que um exame de documentos de habilitação numa licitação ocorre num momento, um termo aditivo pode vir a ser assinado apenas alguns anos depois, em outra gestão, e a decisão do Tribunal de Contas, ainda outros anos após. É



inviável, assim, ao gestor público ficar esperando por anos até a decisão sobre a regularidade da conduta inicial, da licitação. É o argumentado, por exemplo, em:

Sobre os aditivos, defendeu não se poder aplicar o princípio da acessoriedade cegamente, tendo em vista o que prescreve o art. 20 e seu parágrafo único da LINDB, no sentido de que não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos, sem que consideradas as consequências práticas da decisão. A motivação deve, ademais, demonstrar a necessidade e adequação da medida imposta ou da invalidação do ato, contrato, ajuste etc., inclusive em face de possíveis alternativas. Para o Município, ao julgar os aditivos, o decisório deveria ter analisado a tríade adequação-necessidade-proporcionalidade, visando a apurar se os atos combatidos violavam valores republicanos e a ordem constitucional. (TC-012233.989.22-7, 2ª Câmara, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 24/07/2023).

Não obteve sucesso, porém, o referido questionamento, prevalecendo o entendimento de que o Tribunal de Contas não declara a irregularidade, mas apenas reconhece uma ilegalidade que já estava presente<sup>4</sup>.

Como se percebe, portanto, a invocação do art. 20 da nova LINDB, para combater a aplicação do princípio da acessoriedade, não tem tido sucesso.

## 1.2 Manutenção da tradição de princípios, agora com outros positivados na nova LINDB

Ao mesmo tempo, o que se tem visto são decisões e defesas que veem a nova LINDB como consagradora dessa mesma tradição de utilização de princípios, o que traz uma situação curiosa. Por um lado, ao questionar decisões com valores jurídicos abstratos, ela parece justamente rejeitar o uso de princípios. Por outro turno, ao trazer contornos de como deve ser essa menção a princípios, a nova LINDB acaba por consagrar que os princípios estão presentes na legislação e devem ser usados, dentro das regras que estabelece.

No entanto, existem argumentações de defesa que ainda possuem dificuldade em separar esses cenários, com menções superficiais de que a LINDB consagrou princípios<sup>5</sup> e trouxe uma forte carga principiológica<sup>6</sup>. No mesmo sentido, também é possível encontrar decisões sobre a importância dos princípios, considerando inclusive a LINDB em seu texto original:

Destaca-se que os **princípios de valor constitucional** ocupam posição hierárquica superior às leis ordinárias, tornando-se, por conseguinte, de observância obrigatória para os três Poderes do Estado e subsídio à

<sup>4</sup> TC-00013500.989.22-3, Rel. Aud. Josué Romero, data da publicação 31/01/2024.

<sup>5</sup> TC-008123.989.23-8, 2ª Câmara, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 18/09/2023.

<sup>6</sup> TC-011487.989.17-0, 2ª Câmara, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 09/10/2023.

análise dos juízes quando de suas decisões, **nos termos do art. 4º** da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (TC-004362.989.20-4, rel. Aud. Samy Wurman, data da publicação 24/08/2023) (grifos nossos).

Ainda, a LINDB teria consagrado outros princípios no ordenamento jurídico, como o do consequencialismo e o do primado da realidade: “Ao final invocou o **princípio do ‘primado da realidade’** inserido na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual devem ser sopesados os obstáculos e reais dificuldades enfrentados pelo gestor”<sup>7</sup> (grifo nosso).

Ao mesmo tempo, a interpretação da nova LINDB como associada a princípios pode estar relacionada ao próprio art. 20, que menciona a necessidade e adequação da medida imposta, como a suscitar o teste da proporcionalidade, em duas de suas três etapas<sup>8</sup>.

Portanto, curiosamente, existe uma forte tendência a interpretar uma pretensa novidade com os olhos do passado, como se ela só tivesse introduzido um novo princípio no ordenamento.

Em outro sentido, tem-se rejeitado que as decisões de irregularidade sejam baseadas em valores abstratos, sendo apenas uma aplicação da legislação, em casos que envolvem diversas violações a regras e leis específicas<sup>9</sup>. Nesse sentido, fica a impressão de que até poderia haver alguma discussão, mas diante da quantidade de irregularidades, não resta espaço para colocá-las em dúvida.

No entanto, o resultado é que, de alguma forma, o TCE-SP vem incorporando e vem respondendo a esses argumentos em suas decisões, mas não da forma abstrata, discorrendo sobre princípios ou valores jurídicos e suas múltiplas acepções, mas buscando ter uma maior consideração sobre as consequências envolvidas no caso concreto, o que vem expresso em outros artigos da nova Lei, por exemplo:

Além disso, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, notadamente as alterações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, adotou o consequencialismo, no sentido de que não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão (artigo 20). Assim, considerando que os servidores, na condição de contribuintes, participaram para o custeio da previdência como os demais, s.m.j., entendo que excluí-los do acesso às regras do regime ao qual estão vinculados criaria distinções entre segurados igualmente vinculados ao regime próprio, em afronta ao princípio da isonomia. (TC-024171.989.22-1, Rel. Aud. Samy Wurman, data da publicação 19/05/2023).

<sup>7</sup> TC-006504.989.23-7, Pleno, Rel. Cons. Dimas Ramalho, data da publicação 14/12/2023. Decisão proferida pelo Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman.

<sup>8</sup> TC-011270.989.23-9, 2ª Câmara, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 01/02/2024.

<sup>9</sup> “Por derradeiro, assento que a r. Decisão hostilizada não se baseou em valores abstratos, asseverando esmiuçadamente a violação direta de dispositivos legais e de entendimento jurisprudencial sedimentado no âmbito desta E. Corte de Contas. Em vista disso, não prospera a tese de desrespeito às disposições dos artigos 20 e seguintes da LINDB, plenamente acatadas na medida em que adequadamente demonstrados os motivos pelos quais a Licitação e o decorrente Contrato foram reprovados” (TC-011987.989.23-3, Pleno, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 02/10/2023. Decisão proferida pelo Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero.).



Esse entendimento será examinado no tópico abaixo, ao tratar dos artigos seguintes da nova LINDB.

## **2. A DEFINIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA DECISÃO (ART. 21)**

A nova LINDB, também com o propósito de conferir maior responsabilidade às decisões dos órgãos de controle, buscou indicar que as decisões não deveriam ser um fim em si mesmo, mas deveriam considerar as consequências. Isto é, a título de exemplo, eventual invalidade de um contrato essencial não deve significar que a população ficará sem o serviço a ser prestado, mas deverá haver um prazo de transição ou a possibilidade de preservar seus efeitos até que um contrato regular seja oferecido. Eis o conteúdo do artigo 21:

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 expresso 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.

Nota-se que o TCE-SP, por meio de suas decisões, tem demonstrado grande sensibilidade para prolatar decisões que sejam responsáveis, atentas aos seus efeitos perante os jurisdicionados e agentes públicos controlados. No entanto, a definição de consequências pelo Tribunal tem sido um papel rejeitado pelo próprio órgão, e a demarcação de prazos de transição com as medidas que devem ser tomadas não tem sido comum.

### **2.1 Não cabe ao TCE-SP falar de consequências**

Sobre o tema das consequências, existe um entendimento pelo próprio Tribunal de Contas de que a legislação limitaria sua atuação, impedindo-lhe de determinar exigências que não estariam expressas<sup>10</sup>.

Assim, consta de decisões que não caberia a um órgão de controle, num processo de âmbito restrito, definir quais seriam os desdobramentos da atuação de suas entidades jurisdicionadas. Por exemplo:

<sup>10</sup> TC-2449.989.22, Rel. Aud. Samy Wurman, data da publicação 16/11/2023.

3.7. Por fim, com relação à alegação da UNICAMP de necessidade de que este Tribunal indique os meios para aprimoramento do controle do ajuste, com fundamento no art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, não há como ser acolhida. As determinações do Acórdão recorrido foram claras e expressas, **não cabendo a este Tribunal, diante do restrito objeto deste processo, determinar qual o tipo de controle a ser implementado pelas Recorrentes ou mesmo as formas de exercício dessa função administrativa**, sob pena de invadir competência dos partícipes ou de expedir instrução que venha a se mostrar anormal ou excessiva, de acordo com a realidade da execução do Convênio, aspecto vedado pelo parágrafo único do dispositivo invocado pela Recorrente (TC-012408.989.22-6, Pleno, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, data da publicação 30/11/2023) (grifos nossos).

Em outro caso, também se nota uma aplicação tímida da LINDB, como se a medida devida fosse apenas fazer cessar a gratificação que se reputa indevida<sup>11</sup>.

Como se nota, portanto, o TCE-SP não tem se autoenxergado como um órgão a quem compete definir o passo seguinte diante de uma irregularidade.

Esse posicionamento pode estar relacionado a uma percepção do próprio Tribunal de Contas de que já é um órgão de controle que realiza um controle *a posteriori* em regra, num momento em que já há uma certa definição dos resultados de uma determinada contratação – e não um órgão que invalida um contrato no seu primeiro mês de execução e deixa a população sem um determinado serviço.

Sob outro viés, talvez seja em entendimento que já vem aparecendo como jurisprudência, no sentido de que cabe ao Poder Legislativo avaliar os efeitos da decisão:

Ressalte-se, por oportuno, que as **‘consequências jurídicas e administrativas’**, assim como as **‘[...] condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais [...]’**, nos termos do **artigo 21, caput e parágrafo único, da LINDB**, decorrentes de **eventual sustação do Contrato em vigor** deverão ser avaliadas pelo **Legislativo Municipal**, como constou da **Decisão originária** proferida pela **E. Primeira Câmara**, Sessão de **06/03/2018** (Acórdão publicado no DOE de **19/04/2018**) (TC-009082/026/19, Pleno, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 25/08/2023) (grifos no original).

Vê-se, nesse caso, o Tribunal de Contas atuando como órgão auxiliar do Poder Legislativo, reconhecendo a reserva de competência legislativa para o preenchimento do sentido das referidas “consequências jurídicas e administrativas”.

Ainda, sob outra perspectiva, o TCE-SP entende que eventual decretação de irregularidade difere da invalidação de ato, como indicado pelo art. 21 da LINDB, o que afastaria sua incidência:

Reitere-se que a **declaração de irregularidade não significou a decretação de invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa** mencionada no **artigo 21, caput**, da **LINDB**. Sobre a

<sup>11</sup> TC-011479.989.22-0, 2ª Câmara, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 22/02/2024.



questão destaque-se que o **artigo 76, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 709/93** aplica-se aos casos de julgado “[...] **proferido contra literal disposição de lei;**” e **não para julgados proferidos contra a interpretação dada pelos interessados a respeito de disposição de lei**<sup>12</sup> (grifos nossos).

Em ambos os casos, como se nota, prevalece o entendimento de que não cabe ao órgão de controle de contas tratar de eventuais consequências.

### **3. CONSIDERAÇÃO DOS OBSTÁCULOS E DIFICULDADES REAIS DO GESTOR (ART. 22)**

Sob outro viés, no entanto, a nova LINDB tem obtido êxito em reforçar a consideração da realidade e dos obstáculos enfrentados na prática pelo gestor público controlado. Esse é o intuito do seu art. 22:

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.

O objetivo da Lei foi evitar que as decisões dos órgãos de controle fossem tomadas em abstrato, no mundo ideal, ou em ficções do homem médio. Para se condenar um gestor público, seria preciso considerar suas limitações e as informações disponíveis.

De certa forma, a legislação partiu também de considerações de direito e economia, reconhecendo a impossibilidade de sempre se ter acesso aos melhores profissionais, às melhores informações, sob o influxo de que as decisões são tomadas em contextos de limitações de todo tipo.

O TCE-SP, assim, vem desenvolvendo uma jurisprudência que ajuda a definir quais são esses obstáculos e em que medida eles podem ser utilizados para afastar a decretação de irregularidades.

#### **3.1 Exemplos de dificuldades e a pandemia de Covid-19**

<sup>12</sup> TC-009082/026/19, Pleno, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 25/08/2023. No mesmo sentido: TC-016056.989.23-9, Pleno, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 20/09/2023.

Um caso riquíssimo sobre a aplicação do artigo vem de licitação envolvendo serviços de manutenção, ampliação e cadastramento da rede de iluminação pública, com fornecimento de materiais e mão-de-obra por um pequeno município do interior do Estado, em 2014. O Tribunal verificou a competitividade do certame, não identificou indícios de sobrepreço, mas, sobretudo, reconheceu a novidade da contratação, as dificuldades envolvidas considerando que o Município sequer tinha dimensão da sua rede de iluminação, nem dispunha de profissionais suficientes capacitados no tema. Apesar disso, a Prefeitura fez uma estimativa do objeto que, ao longo da execução da contratação, revelou-se adequada<sup>13</sup>.

Grande parte dos exemplos de dificuldades, porém, vem do contexto da pandemia de Covid-19. Diversas decisões consideraram esse cenário um dos mais recorrentes obstáculos e dificuldades reais, como se percebe do seguinte trecho:

AUSÊNCIA DE APONTAMENTOS NO QUE TOCA À ECONOMICIDADE. CONTRATO QUE PERPASSOU PELO PERÍODO DA PANDEMIA. PONDERAÇÃO À LUZ DO ART. 22 DA LINDB. RESTRIÇÃO CONVERTIDA EM RECOMENDAÇÃO (...) Isto posto, e à vista da boa ordem da execução contratual (conhecida pelo e. julgador a quo) e da função pedagógica deste Tribunal, minha proposta para este caso é de converter a falha (assim como as demais) em recomendações e advertências ao gestor, discriminadas ao final do voto, o que guarda congruência com as premissas do art. 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (TC-018364.989.23-6, 2ª Câmara, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 11/04/2024).

Cabe notar que a atuação não veio desacompanhada, mas além da sensibilidade reforçada pela LINDB, foi editada legislação específica para o período (a Lei Complementar nº 173/2020), simplificando contratações<sup>14</sup>.

Em outra ocasião, também se considerou que a terceirização de parte dos serviços de saúde promovida pelo município, em tal contexto da pandemia, era a única alternativa possível para evitar a interrupção da prestação<sup>15</sup>. No mesmo sentido, tratou-se de considerar que a entidade contratada era a única disponível para atender pacientes do SUS na região, ainda que o instrumento utilizado não tenha sido o mais adequado<sup>16</sup>.

Assim, ainda em outras decisões, a situação emergencial, não causada pelo próprio gestor público, deve ser considerada como uma forma de afastar a decretação de irregularidades<sup>17</sup>.

Para além da pandemia, é possível encontrar diversas decisões que reconhecem as limitações e o plexo de obrigações a que os gestores públicos estão sujeitos.

13 TC-007811.989.17-7, 1ª Câmara, Rel. Cons. Edgar Rodrigues, data da publicação 05/05/2023.

14 TC-019419.989.22-3, Pleno, Rel. Cons. Marco Aurélio Bertaiolli, data da publicação 01/12/2023.

15 TC-017725.989.22-2, Pleno, Rel. Cons. Robson Marinho, data da publicação 07/08/2023.

16 TC-011353.989.22-1, Pleno, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 11/09/2023.

17 “1. A situação emergencial não gerada por falhas no planejamento da Administração, em serviços de natureza essencial, podem ser consideradas válidas para os fins do inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993, de acordo com o previsto no §1º do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB”. TC-021457.989.21-8, 1ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Ramalho, 21/06/2023.



Ao considerar a construção de penitenciária feminina, o TCE-SP esteve atento às dificuldades para o Executivo municipal conseguir todas as liberações necessárias junto aos órgãos competentes, bem como a importância da obra:

2.4. Também, com fundamento nos arts. 20 e 22, §1º, da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, **compreendo as dificuldades reais do gestor no caso em exame.**

Como se sabe, notadamente, a **escolha do local da obra** – às margens da rodovia – visa evitar questionamentos quanto aos chamados “estudos de impacto de vizinhança” que, não raro, são opostos contra a Secretaria de Administração Penitenciária quando da construção de presídios.

Nesse **sentido, a peculiar localização do empreendimento envolveu a participação de** inúmeros órgãos regulatórios, fato que dificultou a ação do administrador público que, por seu turno, tinha a **urgente necessidade de concluir uma obra de importância social para amparo e dignidade da população carcerária feminina** (TC-019109.989.21-0, 1ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, data da publicação 25/09/2023) (grifos nossos).

Em outra decisão, o Tribunal de Contas equilibrou as obrigações financeiras do Regime Próprio de servidores, com a realização de investimentos em áreas como educação e saúde, a ainda observar a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>18</sup>. Assim, considerando a realidade do município, assentou-se que seria escusável não alcançar todas as exigências em grau máximo.

Na consideração da realidade, o Tribunal de Contas também se revelou bastante sensível quanto a gestores que assumiram em condições desafiadoras, bem como à não responsabilização de agentes públicos que estiveram pouco tempo à frente de seus cargos<sup>19</sup>.

Por fim, em outro caso, constou de edital de licitação que determinada contratada deveria contratar egressos do sistema prisional. Na decisão, no entanto, houve a sensibilidade de se considerar que houve esforços nesse sentido, mas disputa ocorrida entre os trabalhadores teria impedido que o cumprimento ocorresse<sup>20</sup>.

## 3.2 Jurisprudência em desenvolvimento em torno da explicitação das dificuldades, bem como dos seus impactos

Para além da menção a dificuldades, vem se desenvolvendo uma jurisprudência de que estas devem ser indicadas, com seus impactos e comprovadas, não se esgotando numa afirmação retórica:

Em preliminar, acerca da aplicabilidade do art. 22 da LINDB, no sentido de ponderar acerca da “observância da realidade do gestor público”, para o fim de considerar as reais dificuldades encontradas pelo administrador

<sup>18</sup> TC-007265.989.20-2, 2ª Câmara, Rel. Cons. Robson Marinho, data da publicação 08/01/2024.

<sup>19</sup> Como por exemplo, TC-021342.989.23-3, 1ª Câmara, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, data da publicação 10/04/2024.

<sup>20</sup> TC-008861.026.14, 1ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Ramalho, data da publicação 28/02/2024.

e as circunstâncias que limitaram ou condicionaram sua atuação, **é ônus do gestor indicar quais seriam as dificuldades encontradas, prová-las, bem como concatenar os argumentos lógicos segundo os quais os empecilhos de fato encontrados teriam determinado a conduta do gestor.**

A fim de aclarar tal entendimento, transcrevo excerto assentado nos autos do TC -16951.989.18 (Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, 1ª Câm., em sessão de 05-02-19):

Os obstáculos e dificuldades reais do gestor, aludidos no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, referem-se aos eventuais embaraços por ele experimentados, o denominado “primado da realidade”, assim considerados os aspectos demográficos, naturais/ambientais, políticos, sociais e econômicos do município.

Pressupõem, portanto, a comprovação de circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente, impondo-se, assim, a juntada de elementos que facultem avaliar as particularidades incidentais na escolha de determinada medida (ou da falta dela) na esfera de sua gestão (TC-002590.989.22-4, Rel. Aud. Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, data da publicação 08/01/2024) (grifos nossos).

No mesmo sentido, têm sido prolatadas decisões que condicionam o entendimento favorável a uma demonstração explícita das dificuldades enfrentadas e os impactos causados<sup>21</sup>.

Da mesma forma como se vem desenvolvendo uma jurisprudência que exige dos gestores a indicação dos obstáculos enfrentados e sua comprovação, o próprio TCE-SP tem aprimorado a sua fundamentação, com a indicação sobre qual contexto os obstáculos podem ser aceitos de forma a afastar as irregularidades. Por exemplo:

A Prefeitura Municipal de São João da Boa Vista informou que iniciou com antecedência o procedimento licitatório com vistas a uma nova contratação, mas que o certame foi interrompido pela interposição de recurso por uma das licitantes, não restando alternativa senão prorrogar o contrato. Expôs que as outras possibilidades seriam mais gravosas ao serviço público e que agiu em conformidade com os artigos 20 e 22 da LINDB. (...)

Contudo, no caso em tela, tendo em vista: (i) se tratar do único apontamento de irregularidade relativo à matéria; (ii) a manutenção da prestação do serviço pela empresa vencedora do certame anterior; (iii) a extensão do prazo contratual apenas pelo tempo suficiente para a conclusão do certame e (iv) a ausência de indícios de prejuízo ao erário, proponho excepcional relevamento da impropriedade, sem prejuízo de recomendação para que, em situações futuras, a administração planeje seus certames licitatórios com maior antecedência, em atendimento ao princípio da eficiência. Pelo exposto, meu voto é pela **regularidade** dos termos aditivos e pela **legalidade** das correspondentes despesas, sem prejuízo da **recomendação** feita (TC-014958.989.21-2, 2ª Câmara, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 03/04/2024) (grifos no original).

Portanto, assim como tem exigido dos gestores uma explicitação dos obstáculos enfrentados e seu impacto, o TCE-SP tem aprendido a explicitar em que casos eles podem ser aceitos como escusas por condutas que se afastariam, em tese, da legislação.

### 3.3 Portanto, não ocorreu o temido “liberou geral”

<sup>21</sup> TC-014425.989.22-5, 2ª Câmara, rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 21/06/2023, TC-013377.989.23-1, 2ª Câmara, rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 18/09/2023 e TC-014032.989.23-8, 2ª Câmara, rel. Cons. Robson Marinho, data da publicação 03/04/2024.



Apesar da importância da nova LINDB, especialmente no período pandêmico, ela não significou um salvo-conduto geral e irrestrito para todos os gestores, como alguns de seus críticos temiam quando de sua promulgação. Essa é a impressão colhida igualmente do seguinte trecho:

Arrazoa ainda que o preço está justificado e que seria o caso de aplicação do artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que veda conclusão com base em valores jurídicos abstratos sem ponderar os reflexos concretos da decisão. (...)

Na ocasião observei que 'Por mais que se possa conferir olhar de temperança ao grave quadro de saúde pública, sobretudo com o viés sofrido com o advento da pandemia de Covid-19, pouca ou nenhuma margem há para avariar algo diferente ante a perpetuação de ajustes emergenciais e precários por interregno que em muito excede o permissivo legal (mais de 3 anos), sem notícia de providências efetivas para normalização dos atendimentos (TC-021076.989.22-7, 1ª Câmara, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, data da publicação 14/06/2023).

Decisões nesse sentido podem ser encontradas quando o cenário de ilegalidades antecedia o contexto incomum, ou quando o próprio gestor deu causa à dificuldade ou promoveu o obstáculo que lhe impediu chegar ao resultado exigido na legislação<sup>22</sup>. Também quando o conjunto de falhas é de tal monta<sup>23</sup>, ou simplesmente se esgota na tomada de uma medida isolada, mas ineficaz, como enviar pedidos de cotações não-respondidos durante a fase interna de pesquisa de preços de uma licitação<sup>24</sup>.

Embora sensível aos obstáculos em diversos casos, o TCE-SP tem mantido a decretação de irregularidade quando a situação assim o exija.

## **4. REGIME DE TRANSIÇÃO E O FORTALECIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES (ART. 23)**

A LINDB, em seus artigos 23 e 24, também se preocupou com alterações de orientação na jurisprudência, prevendo que novidades deveriam vir acompanhadas de um regime de transição, ou, caso contrário, não poderiam ser utilizadas para julgar decisões tomadas quando a jurisprudência ainda era outra:

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.

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

<sup>22</sup> TC-010931.989.23-0, Pleno, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 09/11/2023.

<sup>23</sup> TC-002022.989.23-0, Pleno, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 29/05/2023.

<sup>24</sup> TC-020998.989.23-0, Pleno, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 22/01/2024.

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.

No âmbito do TCE-SP, o que se tem visto é uma utilização do art. 23 para reforçar recomendações ou introduzir entendimentos que, em sendo novos, não acarretam uma decretação de irregularidade de pronto, mas devem balizar a atuação dos gestores dali em diante. Não foram encontradas decisões, no entanto, em que o Tribunal de Contas fixasse um prazo determinado para adequação de uma conduta propriamente.

Nesse sentido, em caso que analisou a definição dos valores praticados no “Corujão da Saúde”, o TCE-SP, provocado pela invocação do art. 23 da LINDB, reconheceu que vinha acatando os valores fixados para os procedimentos e recomendou que, para o futuro, fosse providenciado um detalhamento dos custos a justificar os valores<sup>25</sup>. Também próximo, tratando do cronograma de desembolso praticado pela SABESP, entendeu que seu aperfeiçoamento deveria ser recomendado para os casos futuros<sup>26</sup>.

Em outra situação, reconhecendo a competitividade verificada no certame, houve a recomendação para que no futuro houvesse uma descrição clara dos locais em que os serviços seriam prestados e as metas esperadas pela Administração<sup>27</sup>.

Tais decisões são importantes porque tratam de situações em que não há uma definição estrita da legislação, mas uma interpretação do órgão de controle. Não se trata, portanto, de perpetuar violações à lei, mas reconhecer as diversas soluções possíveis e recomendar, de forma prospectiva, aprimoramentos das práticas adotadas.

O instrumento tem sido fundamental também para lidar com novas legislações, em que ainda não há uma interpretação consolidada do seu conteúdo. Esse é o caso da nova Lei Geral de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021), o que resultou no seguinte trecho:

De qualquer forma, considero de maneira absolutamente excepcional que se trata do momento de início da efetiva aplicação da nova Lei de Licitações pelos municípios, e que há como circunstância atenuante o fato de que, afinal, houve a elaboração de um estudo técnico preliminar a possibilitar, ao menos numa leitura sumária e apriorística, um adequado nível de controle e uma aparente condição para a elaboração de propostas, o que me leva a autorizar o prosseguimento da licitação com o ETP no estado em que se encontra com **forte recomendação** nos termos do art. 23 da LINDB para que, doravante, em contratações de objetos desta espécie, a Prefeitura de Botucatu passe a incluir no estudo técnico preliminar o levantamento de mercado do inc. V do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021, que consiste na análise de eventuais alternativas

25 TC-012726.989.22-1, 2ª Câmara, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 29/02/2024.

26 TC-008642.989.23-0, 2ª Câmara, Rel. Cons. Robson Marinho, data da publicação 29/02/2024.

27 TC-015433.989.22-5, 2ª Câmara, Rel. Cons. Robson Marinho, data da publicação 03/07/2023.



possíveis e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar (TC-020754.989.23-4, Pleno, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 15/12/2023) (grifos no original).

Portanto, sensível às novidades implementadas e aos esforços do gestor público, o TCE-SP entendeu que uma recomendação era a medida adequada no caso concreto.

Assim, ao invés de simplesmente decretar a irregularidade, a decisão se constitui de uma severa recomendação:

Entendo, pois, que pode o apontamento ser tratado como severa recomendação, excepcionalmente, e nos termos do art. 23 da LINDB, no sentido de que estudos de atualização tecnológica em serviços continuados passem a ser realizados anteriormente ao encerramento do prazo legal ordinário do art. 57, II, da Lei 8.666/93, e do art. 106, “caput”, da Lei 14.133/2021 (TC-007495.989.17-0, 2ª Câmara, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 08/05/2023)<sup>28</sup>.

Nesses seis anos de aplicação da legislação, também já foi possível acompanhar desdobramentos de casos em que, mantido o desacerto após recomendações, o resultado foi a decretação da irregularidade: “Assim, as razões da defesa não podem ser acolhidas desta vez e convertidas em recomendações, pois a falha se repete e se soma as demais constatadas neste voto”<sup>29</sup>. Nesses casos, argumentos que buscam invocar a segurança jurídica para relevar falha já contornada em outras ocasiões e objeto de determinações para a correção não têm sido aceitos<sup>30</sup>.

## 4.1 Orientações gerais da época e a jurisprudência (art. 24)

Já quanto ao art. 24, tem-se notado uma preocupação justamente em evitar que entendimentos desenvolvidos posteriormente possam alcançar condutas pretéritas, associado com um maior cuidado de se definir o que constitui a jurisprudência.

Assim, por consequência, são afastadas condenações por mudanças na jurisprudência<sup>31</sup> ou posicionamentos que não eram consolidados na época em que a conduta foi praticada<sup>32</sup>.

É possível, também, encontrar decisões em que o Tribunal admite uma espécie de *mea culpa*:

<sup>28</sup> No mesmo sentido: TC-019420.989.21-2, 2ª Câmara, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 27/04/2023.

<sup>29</sup> TC-017743.989.18-8, 1ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Ramalho, data da publicação 04/12/2023.

<sup>30</sup> TC-17769.989.22-9, Rel. Aud. Samy Wurman, data da publicação 04/05/2023.

<sup>31</sup> “O desacerto relativo ao exercício da Chefia de Controle Interno por meio de função gratificada pode ser afastado, em face das considerações feitas sobre o porte do Município e o preceito contido no art. 245 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, o qual não permite a punição do gestor público em razão de alteração de entendimento da jurisprudência administrativa e judicial”. (TC-006666.989.20-7, 2ª Câmara, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 13/07/2023)

<sup>32</sup> TC-022169.989.22-5, Pleno, Rel. Cons. Dimas Ramalho, data da publicação 06/12/2023.

2. A visita técnica em data única pode ser relevada no presente caso, pois, quando lançado o edital, a posição deste Tribunal ainda não estava consolidada, devendo ser prestigiado o art. 24 da LINDB (TC-015058/026/09, Pleno, rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, data da publicação 07/06/23).

A esse respeito, mostra-se inviável a aplicação retroativa de orientação deste Tribunal a respeito da prestação de contas de rateio, que somente foi firmada em exercícios posteriores, sob pena de afronta à segurança jurídica e ao disposto no art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, incluído pela Lei n. 13.655/2018 (TC-000088/010/16, Pleno, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, data da publicação 19/04/2024).

Esse movimento é acompanhado de um esforço de definição de precedentes e a jurisprudência aplicável, separando decisões isoladas, ou minoritárias, daquele que deve ser o posicionamento prevalecente. Em caso de complementação de aposentadoria, a menção a diversas decisões foi reputada insuficiente, não representando o posicionamento do Tribunal: “Por fim, quanto aos processos mencionados pelo recorrente, assevero que, mesmo que existam algumas decisões isoladas sobre o assunto, estas não refletem a jurisprudência predominante desta Corte, conforme amplamente demonstrado”<sup>33</sup>.

A nível pessoal, é possível encontrar decisão em que a Conselheira Relatora opta por preservar a colegialidade do Tribunal de Contas. Assim, embora mencione outro dispositivo da LINDB, considerando o contexto pandêmico, o não atingimento de metas de investimento do FUNDEB foi relevado seguindo-se posicionamentos adotados pelo TCE-SP em outras ocasiões similares<sup>34</sup>.

Certamente, esse é o intuito do legislador e que vem sendo alcançado por meio de tais decisões.

## 4.2 A jurisprudência que evita mudanças de posicionamento (art. 30)

Visando fortalecer a segurança jurídica, também constou da legislação que a Administração deveria se valer de instrumentos como regulamentos, súmulas e respostas a consultas, de forma a constituir uma espécie de jurisprudência administrativa:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

<sup>33</sup> TC-009511.989.23-8, 2ª Câmara, Cons. Rel. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 25/04/2024.

<sup>34</sup> TC-007338.989.20-5, 2ª Câmara, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 29/11/2023.



Em rara decisão da aplicação do art. 30 da LINDB, e ainda tímida, encontra-se um caso em que a prática reiterada, tolerada em várias ocasiões pelo Tribunal de Contas, permite a emissão de um juízo de regularidade:

2. A contratação sucessiva do mesmo objeto, com o mesmo fundamento jurídico, pelas mesmas partes, sem apontamento de irregularidade por este Tribunal pode servir de base para o excepcional julgamento pela regularidade da matéria, em atenção aos artigos 22, §1º, e 30, caput, da LINDB.

(...)

Diante desses dois posicionamentos anteriores, mostra-se acertado o diagnóstico feito pela SDG, de que 'não é forçoso concluir que o IAMSPE, após duas contratações diretas anteriores, sem apontamento ou reprovação por parte desta Casa em relação ao fundamento legal da dispensa de licitação, resolveu por firmar uma terceira, nos mesmos moldes (ora em análise), presumindo estar em harmonia com a lei de regência; situação esta que, na minha percepção, permite uma análise mitigada da matéria em apreço, com proposta de excepcional aprovação, mesmo porque, segundo o Setor Técnico Especializado da Corte, foram praticados preços compatíveis com os vigentes no mercado, à época.'

Essas considerações podem ser acolhidas, ainda que excepcionalmente, por serem as que melhor se enquadram nas diretrizes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/1942), com as alterações da Lei n. 13.655/2018, especialmente o prestígio à segurança jurídica dos gestores públicos, conforme os artigos 22, §1º, e 30, caput, que determinam: [...] No caso, não se pode perder de vista que essa continuidade entre os contratos, sem a emissão de posicionamento contrário por esta Casa, pode ter levado a Origem a compreender que a sua conduta estava correta, levando à assinatura do termo em análise neste processo (TC-014995.989.18-3, 1ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, data da publicação 10/05/2023).

Não parece que essa constitua a melhor aplicação do art. 30, ou em sua inteireza, muito mais relacionado à atividade administrativa interna, fora do controle externo. No entanto, fica a menção de sua aplicação nesse sentido.

## **5. DECISÕES SANCIONATÓRIAS E A DOSIMETRIA DAS SANÇÕES (ART. 22, §§ 2º E 3º)**

Para os casos em que as justificativas não podem ser aceitas, a LINDB também reservou dispositivos para tratar da dosimetria das sanções a serem aplicadas. No caso do art. 22 consta que:

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.

No Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, decisões envolvendo a aplicação de tais dispositivos têm sido menos comuns.

O caso mais significativo nesse sentido talvez seja aquele envolvendo determinada Fundação. Mesmo reconhecendo a irregularidade envolvida, o Conselheiro Relator, em sua decisão, deixou de aplicar penalidade de suspensão de recebimento de recursos financeiros, o que teria um efeito mais deletério sobre a manutenção da saúde da população, diante da ampla atuação<sup>35</sup>. Para além de uma questão sancionatória, nota-se a preocupação justamente com a realidade e as consequências advindas de uma sanção pesada.

No mesmo sentido, os parágrafos do art. 22 também já foram invocados para justificar o entendimento de que não havia elementos suficientes para determinar a condenação dos responsáveis<sup>36</sup>.

Menos comum, porém, é a decisão em que se buscou contornar, por exemplo, o *bis in idem*, também de forma extremamente responsiva:

Deixo consignado, nesta oportunidade, que **não determinarei a devolução aos cofres públicos tendo em vista que já existe a determinação de bloqueio de bens e pedido de ressarcimento na Ação Popular** por improbidade administrativa processo nº 0000827-66.2014.8.26.0407, da 2ª Vara do Foro de Osvaldo Cruz; sendo aplicável, neste caso, a previsão estabelecida no artigo 22, §3º da LINDB, cujo comando prevê ser apropriado que a sanção pecuniária seja aquela fixada em juízo (TC-40/018/14, Rel. Aud. Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, data da publicação 28/08/2023) (grifos nossos).

Apesar de todas essas decisões, é possível encontrar outra em resposta a embargos de declaração, em que o TCE-SP reafirma sua discricionariedade na dosimetria sancionatória, apesar de o recorrente suscitar a aplicação do art. 22 da LINDB:

Amparado no artigo 66, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, sustenta a embargante, em linhas gerais, eventual omissão quanto à exposição das balizas que sustentaram a dosimetria da penalidade aplicada.

Aduz, para tanto, que os §§ 2º e 3º do artigo 22 da LINDB tornam obrigatória, na aplicação das sanções, a explicitação dos critérios mínimos que foram observados para a dosimetria das penalidades, consideradas, por evidente, as circunstâncias fáticas que informaram a ação do agente público, nos termos exigidos pelo caput e § 1º desta mesma disposição legal. Considerando, ainda, a margem de discricionariedade concedida pelo caput do art. 104, reputa necessário o esclarecimento dos parâmetros adotados para a definição quantitativa da multa aplicada, os quais devem atender aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. (...)

Cabe lembrar, nesse ponto, que consoante decisão exarada no TC- 22184.989.19-3, 'tanto a Lei Orgânica como o Regimento Interno indicam abstratamente os limites de valor nos quais poderá se assentar a cominação, não definindo, de outra parte, circunstâncias objetivas ou subjetivas de valoração eventualmente incidentes para a determinação do quantum, no que reside, portanto, o aspecto discricionário do ato, modulado, como nestes autos restou verificado, pela razoabilidade e proporcionalidade'.

Confirmada, portanto, a correspondência entre a hipótese e o fundamento legal invocado; considero que a multa aplicada ao responsável, fixada no patamar mínimo estabelecido pela Procuradoria Geral do Estado para eventual persecução judicial, qual seja, 160 (cento e sessenta) UFESPs, não desbordou os limites

35 TC-009678/026/19, 1ª Câmara, Rel. Cons. Marco Aurélio Bertaiolli, data da publicação 19/04/2024.

36 TC-012720.989.22-7, Pleno, Rel. Cons. Robson Marinho, data da publicação 15/05/2023.



da esfera discricionária do julgador “a quo”, restando devidamente motivada a sua manutenção em sede recursal (TC-019015.989.23-9, Pleno, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 13/11/2023).

A exemplo de posicionamento encontrado em decisões envolvendo outros artigos, o entendimento revela uma menor disposição em se submeter à nova legislação, optando por reforçar uma discricionariedade – que não mais subsiste nesses termos.

## 5.1 Responsabilização pessoal e a perquirição de dolo (art. 28)

Por fim, em termos sancionatórios, a nova lei também reforçou que a punição deve alcançar apenas aquelas condutas praticadas com dolo ou erro grosseiro, de acordo com seu art. 28: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Vetada da legislação a definição de erro grosseiro, a jurisprudência assumiu o papel de especificar o respectivo sentido e, por via de consequência, determinar em quais casos ele estaria configurado.

### 5.1.1 Decisões na linha dos obstáculos e do contexto

Conforme decisão reproduzida a seguir, quando várias são as interpretações possíveis, está-se diante de erro escusável:

Isto posto, derivando o debate para temas relacionados ao procedimento negocial, quanto ao elenco de personalidades públicas e privadas que atuou no acordo, várias são as interpretações possíveis, devendo-se ter em mente que não se pode condenar com base em valores abstratos (art. 20, LINDB) e que o cenário probatório é turvo, dele não se podendo extrair conclusões seguras.

(...)

Na espécie em julgamento aborda-se negócio de jaez transfronteiriço, com respaldo no artigo 9º da LINDB (21) c/c artigo 185 da Convenção de Havana de Direito Internacional Privado (Código Bustamante), internalizada pelo Decreto Federal nº 5.647, de 8 de janeiro de 1929, e promulgada pelo Decreto Federal nº 18.871, de 13 de agosto de 1929.

(...)

**Se erro houve, é escusável, pois foi induzido pela Contratada; e por não configurar erro grosseiro, merece proteção** [art. 28, LINDB].

Afigurar-se-ia inoportuno, em mira dos artigos 20 e 22 da LINDB, impor ao gestor público de área tão peculiar quanto a da saúde conhecimentos profundos a respeito de trâmites alfandegários, ou que pudesse prever com exatidão os prazos de entrega e transporte dos equipamentos em meio ao caos instaurado (TC-013441.989.20-9, 1ª Câmara, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, data da publicação 18/08/2023) (grifos nossos).

Essa definição, decerto, deve vir acompanhada da mesma preocupação demonstrada em dispositivos legais anteriores, considerando a realidade do gestor e as alternativas que ele tinha à disposição, o que tende a afastar condenações<sup>37</sup>.

Mais desafiadores são os casos em que, embora se verificando falta de cuidado por parte da Administração Pública, não se verifica o dolo ou a má-fé requeridas para uma responsabilização pessoal, suscitando o cancelamento de multas:

8. A decisão acerca da legalidade do aditamento contratual há de levar em conta as consequências da inação do gestor que, no caso em apreço, evitou que fosse interrompido um serviço público essencial, citando normas da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

(...)

**Em suma, o procedimento tomado indica total falta de desvelo da Administração, que não deflagrou certame regular, sem vícios e apto à conclusão final dentro do longo prazo de vigência do contrato,** estendido para 72 meses, carecendo, assim, da necessária justificativa para a configuração da hipótese excepcional do art. 57, §4º, da Lei Federal nº 8.666/93, que trago em nota.

**Não obstante a manutenção da irregularidade, entendo razoável o cancelamento da multa aplicada ao responsável, inexistindo flagrante dolo ou má-fé de sua parte.”** (TC-022686.989.22-9, Pleno, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, data da publicação 19/04/2024) (grifos nossos).

Mais uma vez, essa é a intenção que se buscava alcançar por meio da legislação, separando casos de irregularidade de decisões em que há efetiva intenção em violar a legislação ou obter algum proveito próprio.

## 5.2 A responsabilização pessoal objetiva e o entendimento de que não cabe ao TCE-SP aferir dolo

Sob outro ângulo, e seguindo sua autolimitação em evitar determinar as consequências da invalidação de atos, comentada acima, o Tribunal de Contas mantém um posicionamento refratário a perquirir o elemento subjetivo nas condutas que identifica:

Diante de tais alegações, **reputo relevante registrar que descabe a esta Corte de Contas, em face de sua competência, determinar o elemento subjetivo da conduta do Administrador Público quando averiguada infração à norma legal.**

**Assim sendo, a responsabilização do gestor público perante o Tribunal de Contas advém da inobservância objetiva dos preceitos legais, conforme determinado pela Lei Orgânica desta Casa.**

Este Tribunal já se pronunciou sobre a diferença do tratamento do tema da responsabilização do Administrador perante esta Corte e o Poder Judiciário em diversas oportunidades (...) (TC-023290.989.23-5, Rel. Sidney Estanislau Beraldo, data da publicação 15/04/2024) (grifos no original).

37 TC-007448.989.19-4, 1ª Câmara, Rel. Cons. Marco Aurélio Bertaiolli, data da publicação 13/11/2023.



Diferentemente do Poder Judiciário, que poderia recorrer a mecanismos de instrução específicos, como audiências, inquirição de testemunhas e depoimentos pessoais, para investigar a intenção do agente, o órgão possui um entendimento consolidado pela responsabilização objetiva. Ocorre que, se a irregularidade pode ser decretada nesses termos, a aplicação de multas de forma objetiva, as quais incidem sobre o patrimônio pessoal do gestor público, não parece de acordo com o art. 28, que exige a aferição do dolo ou erro grosseiro do agente.

Nesse sentido, resta a impressão de que há uma tendência a se evitar a aplicação de tal artigo, mantendo-se condenações unicamente pela multiplicidade de irregularidades.

Assim, ainda é possível encontrar decisões em que a condenação se baseia na assunção de uma responsabilidade de vigiar, em tendo sido delegada a competência<sup>38</sup>, ou que subsiste mesmo quando há pareceres jurídicos favoráveis à assinatura dos termos aditivos<sup>39</sup>.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O exame das decisões selecionadas revela que os artigos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942) têm sido aplicados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), muitas vezes em conjunto inclusive, relacionando seus diversos dispositivos.

Em linha com o que a legislação pretendia, o TCE-SP tem sido bastante consciente com a atuação dos gestores públicos, proferindo decisões que consideram as dificuldades enfrentadas e as limitações da Administração Pública, especialmente no período da pandemia de Covid-19, mas não exclusivamente. Assim, o Tribunal de Contas tem estado atento para limitações orçamentárias, as diversas legislações incidentes e obrigações a que os gestores estão sujeitos, bem como os esforços despendidos, ao mesmo tempo que exige sua demonstração, não se contentando com afirmações retóricas ou superficiais – essa inclusive uma linha de jurisprudência formada em torno da nova Lei.

Também se nota uma preocupação com a aplicação do direito no tempo, evitando mudanças bruscas de jurisprudência, sua definição e distinção de decisões esparsas, e a imposição de obrigações que não são claras na legislação, colocando-as como recomendações, que inclusive já resultaram em condenações quando inobservadas.

<sup>38</sup> TC-021976.989.23-6, Pleno, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 29/02/2024.

<sup>39</sup> TC-012058.989.23-7, Rel. Aud. Samy Wurman, data da publicação 24/07/2023.

Apesar disso, vários dos mecanismos previstos na legislação ainda não surtiram o efeito esperado. Mesmo considerando as consequências e a realidade, não se nota uma consideração de valores jurídicos abstratos e ambiguidade de princípios jurídicos, discussão que ainda ocorreria mais em âmbito acadêmico do que na atividade de controle analisada.

Por fim, temas como definição de consequências das decisões de controle, aferição do dolo ou erro grosseiro na responsabilização pessoal ainda parecem ser pouco desenvolvidos, encontrando-se decisão em que há uma defesa da discricionariedade na aplicação de sanções.

Os fundamentos invocados são que a atividade do Tribunal de Contas, por suas especificidades, não comportaria esses temas, seja porque caberia ao próprio gestor tomar as medidas que julgar cabíveis após a irregularidade, seja porque não se trata de órgão de persecução. Embora se reconheça que as especificidades de fato existem, nos pontuais casos com responsabilização pessoal de agentes públicos, não se poderá afastar a aplicação da legislação – e que talvez signifique mais explicitar uma aplicação já latente da Lei do que mudar completamente sua atuação.

## **REFERÊNCIAS**

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-00002590.989.22-4, Rel. Aud. Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, data da publicação 08/01/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-000088/010/16, Pleno, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, data da publicação 19/04/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-00013500.989.22-3, Rel. Aud. Josué Romero, data da publicação 31/01/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-00017154.989.21-4, Rel. Aud. Antonio Carlos dos Santos, data da publicação 06/11/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-002022.989.23-0, Pleno, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 29/05/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-004362.989.20-4, Rel. Aud. Samy Wurman, data da publicação 24/08/2023.



SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-006504.989.23-7, Pleno, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, data da publicação 14/12/2023. Decisão proferida pelo Auditor Substituto de Conselheiro Sammy Wurman.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-006666.989.20-7, 2ª Câmara, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 13/07/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-007265.989.20-2, 2ª Câmara, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 08/01/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-007338.989.20-5, 2ª Câmara, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 29/11/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-007448.989.19-4, 1ª Câmara, Rel. Cons. Marco Aurélio Bertaiolli, data da publicação 13/11/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-007495.989.17-0, 2ª Câmara, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 08/05/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-007811.989.17-7, 1ª Câmara, Rel. Cons. Edgar Camargo Rodrigues, data da publicação 05/05/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-008123.989.23-8, 2ª Câmara, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 18/09/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-008642.989.23-0, 2ª Câmara, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 29/02/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-008861/026/14, 1ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, data da publicação 28/02/2024. Decisão proferida pelo Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins Camargo.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-009082/026/19, Pleno, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 25/08/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-009511.989.23-8, 2ª Câmara, Cons. Rel. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 25/04/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-009678/026/19, 1ª Câmara, Rel. Cons. Marco Aurélio Bertaiolli, data da publicação 19/04/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-010931.989.23-0, Pleno, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 09/11/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-011270.989.23-9, 2ª Câmara, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 01/02/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-011289.989.21-2, 1ª Câmara, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, data da publicação 22/05/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-011353.989.22-1, Pleno, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 11/09/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-011479.989.22-0, 2ª Câmara, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 22/02/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-011487.989.17-0, 2ª Câmara, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 09/10/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-011987.989.23-3, Pleno, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 02/10/2023. Decisão proferida pelo Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-012058.989.23-7, Rel. Aud. Samy Wurman, data da publicação 24/07/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-012233.989.22-7, 2ª Câmara, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 24/07/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-012408.989.22-6, Pleno, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, data da publicação 30/10/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-012720.989.22-7, Pleno, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 15/05/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-012726.989.22-1, 2ª Câmara, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 29/02/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-013377.989.23-1, 2ª Câmara, rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 18/09/2023. Decisão proferida pelo Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero.



SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-013441.989.20-9, 1ª Câmara, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, data da publicação 18/09/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-014032.989.23-8, 2ª Câmara, rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 03/04/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-014425.989.22-5, 2ª Câmara, rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 21/06/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-014958.989.21-2, 2ª Câmara, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 03/04/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-014995.989.18-3, 1ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Ramalho, data da publicação 10/05/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-015058/026/09, Pleno, rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, data da publicação 07/06/23.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-015071.989.23-0, Plenário, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 19/10/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-015433.989.22-5, 2ª Câmara, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 03/07/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-016056.989.23-9, Pleno, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 20/09/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-017725.989.22-2, Pleno, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 07/08/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-017743.989.18-8, 1ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, data da publicação 04/12/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-018364.989.23-6, 2ª Câmara, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 11/04/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-019015.989.23-9, Pleno, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 13/11/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-019109.989.21-0, 1ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, data da publicação 25/09/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-019419.989.22-3, Pleno, Rel. Cons. Marco Aurélio Bertaiolli, data da publicação 01/12/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-019420.989.21-2, 2ª Câmara, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, data da publicação 27/04/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-020754.989.23-4, Pleno, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 15/12/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-020998.989.23-0, Pleno, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 22/01/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-021076.989.22-7, 1ª Câmara, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, data da publicação 14/06/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-021342.989.23-3, 1ª Câmara, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, data da publicação 10/04/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-021457.989.21-8, 1ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, data da publicação 21/06/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-021976.989.23-6, Pleno, Rel. Cons. Renato Martins Costa, data da publicação 29/02/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-022169.989.22-5, Pleno, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, data da publicação 06/12/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-022686.989.22-9, Pleno, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, data da publicação 19/04/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-023290.989.23-5, Pleno, Rel. Sidney Estanislau Beraldo, data da publicação 15/04/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-017769.989.22-9, Rel. Aud. Samy Wurman, data da publicação 04/05/2023.





SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-002449.989.22-7, Rel. Aud. Samy Wurman, data da publicação 01/12/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-024171.989.22-1, Rel. Aud. Samy Wurman, data da publicação 19/05/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-40/018/14, Rel. Aud. Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, data da publicação 28/08/2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.