

Noções de Direito Administrativo como Pilar das Ações do Gestor Público: um estudo sobre o impacto do excesso de controle externo no mérito administrativo

Autoria: C-ApA-IM-2024 – DAdM – 10

RESUMO

Este estudo analisa o impacto do controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), sobre o poder discricionário e a responsabilização civil dos gestores públicos, à luz da Lei nº 13.655/2018. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, baseada em análise bibliográfica e documental, com foco em jurisprudências do TCU. Os resultados indicam que, embora a introdução do conceito de “erro grosseiro” tenha buscado proteger os gestores de punições excessivas, a sobrecarga de controle ainda interfere no mérito administrativo, limitando a autonomia dos gestores e criando um ambiente de insegurança jurídica. Por fim, o estudo conclui que o controle externo deve ser balanceado para evitar a paralisação das atividades públicas, respeitando a discricionariedade dos gestores enquanto mantém a *accountability*.

Palavras-chave: Controle Externo. Discricionariedade. Tribunal de Contas. Responsabilidade Civil. Erro Grosseiro.

1 INTRODUÇÃO

O controle externo da administração pública é um dos pilares fundamentais para garantir a legalidade, a moralidade e a eficiência na gestão dos recursos públicos. No âmbito da Administração Pública Federal, esse controle é exercido predominantemente pelo Tribunal de Contas da União (TCU). No entanto, o crescente fortalecimento do controle externo tem gerado um ambiente de incerteza jurídica, especialmente no que se refere à discricionariedade dos gestores, que muitas vezes têm suas decisões questionadas e revisadas pelos órgãos de controle.

A relevância deste estudo está na análise do impacto do controle externo sobre a discricionariedade administrativa, bem como na responsabilização civil à luz da Lei nº 13.655/2018. A referida legislação introduziu o conceito de “erro grosseiro”, com o objetivo de proteger os gestores contra punições excessivas, permitindo que atuem com maior segurança jurídica. No entanto, o debate sobre a aplicação prática dessa norma e os limites do controle de mérito exercido pelo TCU continua a gerar controvérsias e incertezas para a gestão pública.

Diante desse cenário, o problema que este estudo se propõe a investigar é: como o excesso de controle externo afeta o poder discricionário dos gestores públicos e sua responsabilização civil?

O objetivo geral deste trabalho é avaliar o impacto do controle externo exercido sobre a autonomia dos gestores públicos. Para isso, serão analisadas decisões jurisprudenciais e doutrinárias, bem como os efeitos da aplicação da Lei nº 13.655/2018 no controle da responsabilização civil dos agentes. Especificamente,

este estudo busca: (i) descrever conceitos atinentes aos institutos do mérito administrativo e da responsabilidade civil; (ii) analisar como o TCU tem interpretado o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) nas ações indenizatórias; e (iii) avaliar como ocorre o controle externo sobre os atos discricionários.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: após a introdução, o referencial teórico aborda o direito administrativo e seus princípios, o mérito administrativo e a responsabilidade civil dos gestores públicos sob a ótica do controle externo. Em seguida, a seção de metodologia detalha a abordagem qualitativa adotada. Na seção de resultados, são apresentados os principais achados sobre a atuação do TCU. Por fim, as considerações finais refletem sobre as conclusões obtidas e apontam para futuras investigações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Direito Administrativo

A definição de Direito Administrativo tem se mostrado uma tarefa complexa, em parte, devido à pluralidade de teorias e abordagens que buscam caracterizar esse ramo do direito. De acordo com Bandeira de Mello (2024), é certo que não há consenso entre os estudiosos, pois o Direito Administrativo pode ser visto tanto sob uma perspectiva orgânica, que o relaciona diretamente com as funções e estruturas do Estado, quanto sob uma perspectiva funcional, que enfoca a atividade administrativa em si, voltada para a prestação de serviços públicos e a regulação das relações do Estado com os indivíduos. Ademais, de acordo com Meirelles (2016), uma das dificuldades em definir o Direito Administrativo está na sua constante evolução e adaptação às mudanças nas funções do Estado.

Em linhas gerais, Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que regula a atuação da Administração Pública no exercício de suas funções executivas, disciplinando o relacionamento entre os administrados e o próprio Estado. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020), trata-se de um conjunto de princípios jurídicos que regem os órgãos, agentes e atividades públicas tendentes a realizar concreta e diretamente os fins desejados pelo Estado.

No que se refere ao contexto da evolução histórica do Direito Administrativo no Brasil, verifica-se a busca pelo equilíbrio entre a legalidade e a eficiência na gestão pública, além da garantia da proteção aos direitos dos cidadãos, sobretudo, com o crescimento do papel estatal nas áreas social e econômica trazido pela Constituição de 1988, que ampliou o campo de atuação da Administração Pública.

A partir do aditamento das responsabilidades do Estado na prestação de serviços públicos e na gestão de recursos coletivos, em consonância ao “Estado de bem-estar social” intencionado na Carta Magna, o Direito Administrativo se consolidou historicamente. Com efeito, Meirelles (2016) destaca que este ramo do direito é uma ferramenta essencial para assegurar que o Estado atue em conformidade com os princípios constitucionais e com os valores fundamentais da sociedade.

Ressalta-se que, com o passar dos anos, a natureza e o escopo do Direito Administrativo têm sido reavaliados como resposta às crescentes demandas sociais por uma administração pública eficiente e ao surgimento de novas tecnologias e mecanismos de controle. Nesse ínterim, a doutrina contemporânea tem explorado a necessidade de balancear os princípios que norteiam a atuação pública com a liberdade discricionária dos gestores, proporcionando flexibilidade na tomada de decisões sem comprometer a transparência e o interesse público (JUSTEN FILHO, 2024).

2.2 Princípios do Direito Administrativo e o Papel do Controle Externo

Os princípios do Direito Administrativo são diretrizes que orientam a atuação dos gestores públicos e servem como sustentáculo para o controle da legalidade e legitimidade de suas ações. Tais princípios podem ser explícitos, quando estão expressamente previstos em atos normativos, ou implícitos, quando decorrem da interpretação dos valores e objetivos constitucionais (DI PIETRO, 2020). Entre os mais importantes para este estudo, cabe destacar os princípios da legalidade, moralidade e eficiência, indicados no art. 37 da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...). (BRASIL, 1988)

O princípio da legalidade impede que o gestor público aja tão somente de acordo com a lei, vedando-se qualquer atividade que não esteja autorizada pelo ordenamento jurídico (MEIRELLES, 2016). No entanto, o rigor desse princípio deve ser ponderado em relação à discricionariedade, especialmente quando o controle externo extrapola o campo da legalidade e adentra no mérito administrativo, o que pode limitar a atuação dos gestores (FREITAS, 2018).

Segundo Marçal Justen Filho (2024), outro pilar fundamental do Direito Administrativo é o princípio da moralidade, que exige dos gestores não apenas a legalidade formal, mas também a observância de padrões éticos em suas condutas. Além disso, tal princípio vincula a atuação dos agentes à responsabilidade ética de suas escolhas, criando um campo importante para a atuação dos órgãos de controle que podem invalidar atos administrativos que, apesar de legais, sejam moralmente inaceitáveis.

Bandeira de Mello (2024) ressalta que o princípio da moralidade vai além da mera conformidade legal, abrangendo uma dimensão ética indispensável para garantir a confiança da sociedade na Administração Pública. A moralidade administrativa, nesse sentido, vincula-se ao compromisso com o bem comum e à rejeição de práticas abusivas ou que favoreçam interesses pessoais em detrimento do interesse público.

Por sua vez, o princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional 19/1998, exige que os gestores públicos busquem o melhor uso possível dos recursos disponíveis para a consecução dos objetivos do Estado. Dessa forma, a eficiência também envolve a responsabilidade dos agentes em adotar práticas modernas de administração e em priorizar ações que tragam o maior benefício possível à coletividade (DI PIETRO, 2020).

Embora não esteja explicitamente previsto, o princípio da boa administração, defendido por Ismail Filho (2018), surge como um desdobramento do princípio da eficiência, almejando que o gestor público atue de maneira responsável e criativa, promovendo serviços de qualidade para a coletividade.

É certo que o papel do controle externo, exercido pelo TCU, é essencial para garantir que os princípios do Direito Administrativo sejam respeitados e que a boa administração se materialize na prática. No entanto, esse controle deve ser exercido de forma proporcional, respeitando a discricionariedade que a função administrativa exige, a fim de evitar a paralisação das atividades públicas (FREITAS, 2018).

2.3 Mérito Administrativo

O conceito de mérito administrativo refere-se à margem de discricionariedade que o gestor público possui para tomar decisões dentro dos limites legais, levando em consideração critérios de conveniência e oportunidade. O mérito, portanto, não se trata apenas da legalidade do ato administrativo, mas também da análise subjetiva realizada pelo gestor público no caso concreto.

A discricionariedade administrativa, relacionada ao mérito, é um dos aspectos mais importantes na gestão pública, pois oferece flexibilidade ao gestor. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020), a discricionariedade pode ser entendida como o espaço de liberdade que a lei confere à Administração para, dentro dos limites estabelecidos, optar pela decisão que melhor atende ao interesse público. Contudo, o exercício do mérito administrativo não é absoluto, estando sempre vinculado aos princípios do Direito Administrativo, como legalidade, eficiência e moralidade.

Embora o mérito administrativo proporcione ao gestor uma liberdade relativa para decidir, ele não está isento de controle. Nesta senda, a doutrina jurídica distingue o controle de legalidade, que é obrigatório e recai sobre a conformidade da decisão com a lei, e o controle de mérito, que envolve o exame da oportunidade e conveniência do ato. Este, por sua vez, é geralmente atribuído à própria Administração, uma vez que envolve questões subjetivas e de juízo valorativo; entretanto, os órgãos de controle tem atuado de forma mais incisiva sobre a discricionariedade administrativa (FREITAS, 2018).

Outrossim, um ponto controverso que surge nesse contexto é o limite do controle de mérito exercido pelo TCU. Freitas (2018) aponta que, ao exercer controle sobre atos discricionários, o Tribunal corre o risco de substituir o juízo de conveniência do gestor por seu próprio entendimento, o que pode resultar em uma limitação indevida da discricionariedade administrativa.

2.4 Responsabilidade Civil

Em suma, a responsabilidade civil no âmbito da Administração Pública, mais especificamente a dos gestores, refere-se ao dever de reparar os danos causados a terceiros em virtude de atos administrativos. Conforme destaca Diniz (2018), a evolução histórica da responsabilidade civil dos agentes públicos no Brasil pode ser traçada desde o início do século XX, quando a teoria da responsabilidade objetiva

do Estado foi adotada para assegurar a reparação de danos causados pelos agentes públicos no exercício de suas funções.

Meirelles (2016) enfatiza que essa responsabilização do tipo objetiva tem o condão de proteger os cidadãos, independentemente da culpa dos agentes públicos, estabelecendo o dever de indenizar quando observado o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 consolidou a responsabilidade civil do Estado, estabelecendo o seguinte no seu art. 37, §6º:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988).

Contudo, cabe ressaltar que essa responsabilidade objetiva do Estado não é aplicada de forma direta aos gestores, cuja responsabilização é subjetiva e depende da constatação de dolo ou culpa. Destarte, a doutrina faz distinções importantes entre a responsabilidade civil e a administrativa dos agentes. Enquanto a responsabilidade civil visa reparar danos causados a terceiros, a responsabilidade administrativa tem como foco o controle da legalidade dos atos praticados pelos gestores públicos (DI PIETRO, 2020).

Nos últimos anos, com a ampliação das atividades de controle sobre os agentes públicos, os limites da responsabilidade civil tem gerado questionamentos. Parte da doutrina argumenta que os gestores têm sido punidos com base em erros administrativos escusáveis, e não com base nos critérios descritos no art. 28 da LINDB (FREITAS, 2018).

2.5 Evolução do Controle Externo

A atividade de controle externo no âmbito federal é exercida sobretudo pelo Tribunal de Contas da União (TCU) – órgão criado em 1890 no início da República Velha. Esse órgão teve sua base legal positivada pela primeira vez na Constituição de 1891, porém foi com a Constituição de 1988 que a Corte de Contas auferiu maior protagonismo (MATIAS-PEREIRA, 2020).

A CF/88 conferiu ao TCU a função de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, expandindo suas competências para além do mero controle contábil e financeiro, incorporando também o controle de legitimidade e economicidade dos atos administrativos, conforme preconizado no art. 70 da CF/88:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988).

De acordo com Meirelles (2016), a independência institucional atribuída ao Tribunal de Contas é essencial para garantir que o controle externo seja robusto e eficaz, bem como para fortalecer a credibilidade do órgão junto à sociedade.

No entanto, conforme aponta Santos (2022), parte da doutrina vê nesta autonomia um potencial prejuízo ao instituto da divisão de poderes, tendo em vista

que a Corte de Contas, por ocasião da delimitação de suas competências funcionais pela Carta Magna, recebeu mais prerrogativas do que sujeições, comprometendo assim, o equilíbrio entre o princípio da supremacia e o da indisponibilidade do interesse público, que dão forma ao regime jurídico-administrativo.

Além disso, Schwaitzer e Roquete (2022) apontam que essa autonomia, sem freios e contrapesos adequados, pode criar um ambiente de “hipertrofia do controle”, inibindo a capacidade decisória dos gestores públicos e promovendo um ambiente de insegurança jurídica.

Cabe destacar que, ao longo do tempo, o controle externo começou a desempenhar um papel central na governança pública, envolvendo a criação de mecanismos de fiscalização, transparência e prestação de contas. Governança, essa, que se refere à forma como o poder público é exercido para garantir o desenvolvimento eficiente e ético das políticas públicas, com foco na *accountability* e no combate à corrupção (OLIVEIRA, 2022).

Neste sentido, o TCU também passou a exercer um controle cada vez mais rigoroso sobre a atuação dos gestores públicos, ao abarcar a fiscalização da eficiência e a moralidade das decisões tomadas, o que vai além do exame da conformidade legal dos atos administrativos. Meirelles (2016), por sua vez, observa que esse fortalecimento do controle externo foi uma resposta às demandas sociais por maior transparência e combate à corrupção no setor público.

Para Freitas (2018), por fim, esse rigor excessivo pode levar à “paralisia administrativa”, uma vez que muitos gestores, temendo a responsabilização, optam por não tomar decisões importantes, preferindo aguardar orientações dos órgãos de controle. Esse ambiente de incerteza impacta negativamente a eficiência da gestão pública, criando uma dicotomia entre a necessidade de controle e a autonomia necessária para a atuação administrativa.

2.6 Responsabilização por Erro Grosseiro

Cabe destacar que a responsabilização dos gestores públicos passou a ser pautada pelo disposto no art. 28 da Lei nº 13.655/2018, que introduziu alterações na LINDB. De acordo com este paradigma, os agentes públicos serão responsabilizados por suas decisões ou opiniões técnicas apenas quando houver dolo ou erro grosseiro, o que representa uma tentativa de limitar a responsabilização para os casos de maior gravidade (BRASIL, 2018).

Para Diniz (2018), essa mudança também teve a intenção de trazer maior segurança jurídica para os gestores que, anteriormente, eram frequentemente responsabilizados por atos praticados com base no exercício regular do seu juízo de conveniência e oportunidade. Segundo a autora, “erro grosseiro” refere-se a um equívoco que excede os limites do aceitável em situações administrativas, caracterizado por uma falta evidente de diligência, prudência ou capacidade técnica que, por sua vez, seria esperada de um gestor público em determinada função. Dolo, em contrapartida, representa a vontade livre e consciente do agente em praticar determinada conduta e, conseqüentemente, atingir um fim específico.

Entretanto, o conceito de erro grosseiro ainda suscita debates na doutrina. Schwaitzer e Roquete (2022) argumentam que, apesar da tentativa de limitar a

responsabilização civil, a definição deste conceito jurídico indeterminado permanece subjetiva, o que implica em interpretações diversas pelos tribunais, especialmente pelo TCU.

Santana (2024) destaca que a aplicação do art. 28 da LINDB na jurisprudência do TCU tem sido marcada por divergências interpretativas, dificultando assim, a criação de um ambiente de previsibilidade para os gestores. Além disso, alerta que, embora o objetivo da norma seja evitar a paralisação administrativa, tal dispositivo ainda não conseguiu mitigar completamente o medo de responsabilização, especialmente em situações que envolvem decisões complexas e dinâmicas.

Por fim, a doutrina aponta que, a fim de garantir uma administração pública eficiente e inovadora, é indispensável que o conceito de erro grosseiro seja interpretado de maneira uniforme e proporcional pelos órgãos de controle, permitindo que os gestores atuem com a devida discricionariedade, sem o receio constante de punições desproporcionais (SANTANA, 2024).

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1 Classificação da Pesquisa

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, focada na interpretação de dados e documentos não numéricos, como legislações, doutrinas jurídicas e jurisprudências do TCU. De acordo com Creswell (2013), a pesquisa qualitativa é adequada para compreender fenômenos sociais e normativos complexos, pois permite uma análise profunda de como as interações entre atores e instituições se desenvolvem no contexto estudado.

No caso desta pesquisa, a abordagem qualitativa possibilita investigar a influência do controle externo no poder discricionário dos gestores públicos, analisando suas implicações sob o ponto de vista normativo e jurídico.

Quanto aos fins, a pesquisa é exploratória e descritiva. Exploratória, pois seu objetivo é proporcionar maior familiaridade com o problema, buscando identificar novos ângulos e gerar *insights* sobre a relação entre o controle externo, mérito administrativo e responsabilização civil.

Segundo Gil (2022), este tipo de pesquisa é apropriado quando o fenômeno é pouco conhecido ou necessita de uma nova abordagem, o que se aplica, por exemplo, ao estudo do impacto da Lei nº 13.655/2018 e o conceito de “erro grosseiro” no exercício da discricionariedade administrativa. É descritiva porque a pesquisa apresenta o fenômeno com base em dados coletados, como jurisprudência e doutrina, mapeando e explicando a dinâmica existente entre o controle e a autonomia dos gestores, o que está de acordo com a classificação de Vergara (2015), que indica esse tipo de pesquisa para investigações que buscam documentar um fenômeno conforme ele ocorre na prática.

Quanto aos métodos, foi empregada pesquisa bibliográfica e documental. Conforme Marconi e Lakatos (2021), a pesquisa bibliográfica é essencial para a análise crítica das interpretações existentes na literatura jurídica. Além da bibliografia, a pesquisa foi sustentada por uma análise documental, focada em decisões do TCU que se imiscuem no mérito administrativo dos agentes. De acordo com Cellard (2008), este tipo de pesquisa é uma importante ferramenta para a

investigação em ciências sociais, permitindo o acesso direto às informações acerca do objeto de estudo a ser analisado.

Ressalta-se que, para o levantamento bibliográfico, foram seguidas as diretrizes do guia Preferred Reporting Items for Systematic and Meta-Analyses – Extension for Scoping Reviews (PRISMA-ScR), metodologia que permite uma abordagem rigorosa na identificação, seleção e síntese de estudos relevantes para o tema em estudo, garantindo maior transparência e qualidade na coleta de dados (TRICCO et al., 2018).

Por fim, a pesquisa foi delimitada temporalmente aos julgados do Tribunal de Contas da União emitidos após a entrada em vigor da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

3.2 Técnica e Coleta de Dados

Neste estudo, a coleta de dados desta pesquisa foi realizada em três etapas principais, que envolveram uma combinação de pesquisa bibliográfica e documental. Esses métodos foram aplicados para garantir uma investigação abrangente sobre o tema do excesso de controle externo, mérito administrativo e responsabilidade civil dos gestores públicos à luz da Lei nº 13.655/2018.

A primeira etapa da coleta de dados consistiu em uma pesquisa bibliográfica na plataforma Google Acadêmico, com o objetivo de identificar a produção acadêmica mais recente e relevante sobre o escopo do trabalho. Destarte, aplicou-se um filtro de pesquisa com a expressão “controle externo administração pública”, restringindo o período de publicação entre os anos de 2020 e 2024. Tal recorte temporal foi adotado para garantir que a pesquisa se baseasse em estudos atualizados e que refletissem as alterações recentes no marco jurídico, como a Lei nº 13.655/2018.

A pesquisa inicial retornou 15.100 resultados, demonstrando a ampla produção acadêmica sobre o tema. Para tornar a análise viável, foram lidos os títulos dos primeiros 300 resultados. Essa leitura preliminar teve como objetivo identificar trabalhos que, à primeira vista, abordassem diretamente o tema da pesquisa. Dos 300 títulos revisados, 22 estudos foram selecionados por sua relevância potencial.

Em seguida, foi realizada a leitura dos resumos e palavras-chave desses 22 trabalhos para uma seleção mais criteriosa. Nessa etapa, o foco foi verificar a proximidade temática com o objeto da pesquisa. Após essa avaliação mais detalhada, 4 estudos foram escolhidos como base para fundamentar teoricamente o presente trabalho. Esses estudos forneceram suporte conceitual e refletiram as discussões mais recentes sobre o impacto da nova legislação na prática administrativa e no controle externo exercido pelo TCU.

A segunda etapa da coleta de dados envolveu uma pesquisa de jurisprudências na base de dados do Portal do Tribunal de Contas da União (TCU). O objetivo foi identificar acórdãos e decisões que tratassem, sobretudo, da responsabilização civil dos gestores públicos e da análise do mérito administrativo no âmbito do controle externo.

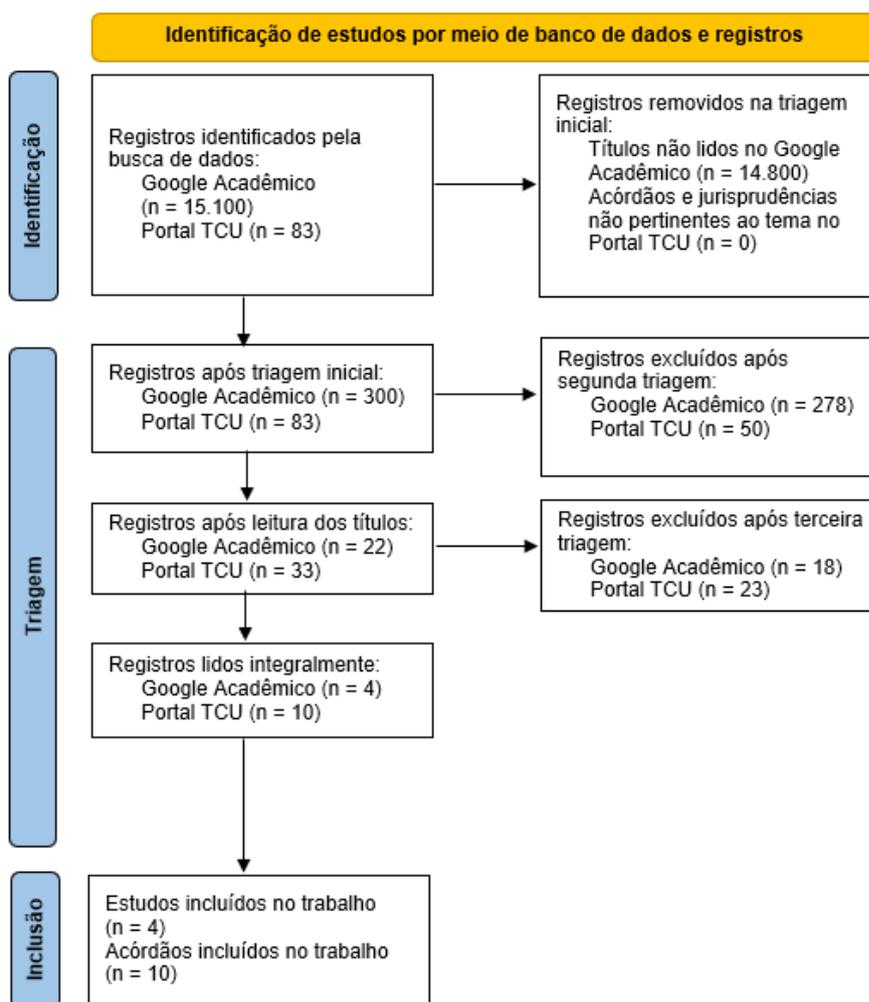
Para fins de verificação do excesso de controle externo sobre a discricionariedade dos gestores, foram pesquisados 48 acórdãos em que o TCU utilizou teses que justificassem o controle dos atos discricionários. Dentre os 48 julgados, 13 deles foram escolhidos para uma análise mais detalhada, o que

resultou na seleção de 5 acórdãos com base na relevância dos casos e sua pertinência ao foco da pesquisa.

Já para a verificação do impacto da sobrecarga de controle sobre a responsabilização civil dos agentes, foram pesquisados 35 acórdãos nos quais o TCU afastou a regra prevista no art. 28 da LINDB em ações de ressarcimento ao erário. Desses 35 acórdãos, 20 foram analisados em seus pormenores, resultando na seleção de 5 acórdãos para instrução deste estudo.

A fim de descrever o fluxo de informações observado nas diferentes fases da pesquisa bibliográfica, apresenta-se o fluxograma elaborado de acordo com a estratégia Prisma-ScR:

Figura 1 – Fluxograma PRISMA 2020 para revisões sistemáticas



Fonte: Fluxograma PRISMA 2020, adaptado.

Por fim, a pesquisa documental recorreu ao estudo de normativos essenciais, tais como: (i) a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com foco especial nos artigos 70 e 71, que estabelecem as competências do TCU em relação ao controle externo; (ii) a Lei nº 13.655/2018, que introduziu os artigos 20 a 30 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB); e (iii) a Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLCC).

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Impacto do controle externo no Poder Discricionário

A discricionariedade administrativa confere ao gestor público a liberdade de escolha entre diferentes alternativas legítimas, com base em critérios de conveniência e oportunidade, sempre dentro dos limites da lei (JUSTEN FILHO, 2024). Segundo o autor, este poder discricionário é essencial para que o gestor possa adaptar suas decisões à realidade fática na qual se encontra inserido.

Oliveira (2022) ressalta que, com a introdução do princípio da eficiência pela Emenda Constitucional 19/1998, o TCU passou a fiscalizar não apenas a conformidade dos atos administrativos com a lei, mas também seus resultados práticos, ampliando significativamente o escopo de atuação do tribunal, ao permitir a avaliação da conveniência e a oportunidade de determinadas ações administrativas.

Segundo Bandeira de Mello (2024), o mérito de um ato administrativo é reservado ao gestor, que tem a capacidade de escolher a solução mais adequada para o interesse público, dentro das opções legalmente permitidas. No entanto, ao questionar essas escolhas, os órgãos de controle podem substituir o julgamento do agente por seus próprios critérios.

Neste contexto, destacam-se as auditorias operacionais – um dos principais instrumentos de controle do TCU –, que se configuram no exame do exercício da função administrativa, no que se refere ao seu desempenho conforme os ditames da eficácia, eficiência e efetividade, principalmente.

Todavia, essas auditorias operacionais, frequentemente, ensejam determinações de natureza mandamental, impondo ao auditado a adoção de ações corretivas dentro de um prazo previamente fixado. Tais determinações, por conseguinte, podem ser interpretadas como interferências diretas no mérito das decisões administrativas, ao promover a substituição do juízo de conveniência e oportunidade do gestor por uma interpretação casuística, que, por vezes, não leva em consideração as reais dificuldades encontradas pelo agente público no caso concreto.

Acerca da natureza jurídica das decisões do TCU, cabe destacar que fazem coisa julgada no âmbito administrativo, embora possam ser anuladas pelo Poder Judiciário, conforme se depreende do seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

É logicamente impossível desconstituir ato administrativo aprovado pelo Tribunal de Contas, sem rescindir a decisão do colegiado que o aprovou; e para rescindi-la é necessário que nela se constatem irregularidades formais ou ilegalidades manifestas. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 1ª Turma, REsp 8970/SP)

Embora o TCU justifique essa atuação com base na necessidade de garantir o uso racional dos recursos públicos, autores como Justen Filho (2024) argumentam que a discricionariedade administrativa envolve ponderações subjetivas que não deveriam ser objeto de controle externo, exceto em casos de abuso de poder ou desvio de finalidade.

Ainda nesta senda, Oliveira (2022) relaciona uma série de jurisprudências utilizadas pelo TCU como base para o controle dos atos discricionários, das quais destacam-se as seguintes:

É cabível ao TCU adentrar o mérito administrativo, nos casos em que a decisão adotada pelo gestor se mostrar nitidamente em descompasso com o princípio da economicidade, tendo em vista as demais opções legais que estiverem a seu alcance. (BRASIL, Tribunal de Contas da União, Acórdão 1195/2008 – 1ª Câmara, rel. ministro Augusto Nardes)

O conteúdo de ato administrativo discricionário pode se submeter à apreciação do TCU quando o órgão ou a entidade jurisdicionada afasta-se dos princípios constitucionais implícitos e explícitos a que se submete, entre os quais os da motivação, da eficiência e da economicidade. (BRASIL, Tribunal de Contas da União, Acórdão 2061/2021 – Plenário, rel. ministro Walton Alencar Rodrigues)

O exercício regular da discricionariedade pelo administrador público não afasta a competência do TCU de verificar a observância ao dever legal de motivar os atos de gestão segundo os princípios da economicidade, da razoabilidade e da impessoalidade. (BRASIL, Tribunal de Contas da União, Acórdão 4117/2022 – 2ª Câmara, rel. ministro Bruno Dantas).

Verifica-se, portanto, a possibilidade da Corte de Contas adentrar ao mérito administrativo, por meio de deliberações vinculantes, que, caso não sejam cumpridas, caracterizam hipótese de aplicação de sanções administrativas ao gestor; constituindo-se assim, um ambiente de insegurança e receio de responsabilização, bem como um cenário de verdadeiro excesso de controle externo.

A fim de se constatar como a sobrecarga de controle se dá na prática, foi analisada uma amostra de 5 acórdãos, nos quais o TCU exerceu controle sobre o mérito administrativo ao apontar irregularidades relativas ao detalhamento excessivo do objeto licitado e ao agrupamento injustificado de itens. Tais julgados estão dispostos na tabela abaixo:

Quadro 1 – Acórdãos analisados para fins de verificação do excesso de controle sobre o mérito administrativo

Nº	Acórdão	Jurisdicionado	Pregão	Irregularidade
1	Acórdão 2126/2024 – TCU – Plenário (Relator: Benjamin Zymler)	Grupamento de Apoio de Barbacena	PE 29/2020	Detalhamento excessivo do objeto
2	Acórdão 2599/2021 – TCU – Plenário (Relator: Bruno Dantas)	Comando da 12ª Região Militar	PE 4/2020	Detalhamento excessivo do objeto
3	Acórdão 2129/2021 – TCU – Plenário (Relator: Benjamin Zymler)	Colégio Militar de Brasília	PE 9/2020	Detalhamento excessivo do objeto
4	Acórdão 1668/2021 – TCU – Plenário (Relator: Benjamin Zymler)	Comando da 11ª Brigada de Infantaria Leve	PE 26/2019	Agrupamento injustificado
5	Acórdão 1014/2019 – TCU – Segunda Câmara (Relatora: Ana Arraes)	Município de Carapicuíba/SP	PP 119/2018	Detalhamento excessivo do objeto

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Da análise dos casos n. 2 e 3, extraiu-se que a Corte de Contas decidiu pela irregularidade dos processos licitatórios para aquisição de móveis, alegando que exigências como certificados e laudos técnicos de qualidade seriam excessivas e indicariam direcionamento a um fornecedor específico. Aqui, o TCU aplicou um controle baseado na presunção de que esses requisitos comprometeriam a competitividade. No entanto, os gestores justificaram as exigências com base em padrões técnicos de segurança e durabilidade, essenciais para o atendimento da finalidade pública.

Essa espécie de controle, ao prescindir de tais justificativas, desconsidera o princípio da especialidade, que reconhece a autoridade técnica dos agentes em sua área de atuação. Ademais, configura limitação das ações do gestor, uma vez que essa decisão refutou critérios que visavam assegurar a eficácia e qualidade dos bens a serem adquiridos, entrando no campo da oportunidade e conveniência, protegido pelo mérito administrativo.

A indicação de marcas e modelos como referência nos documentos da fase interna da licitação também foi apontada como irregularidade pela Corte de Contas (caso n. 1). Contudo, no caso concreto, tal caracterização foi justificada para garantir a padronização, compatibilidade e qualidade dos itens adquiridos, nos termos da Sumula nº 270 do TCU, tendo em vista que o certame foi conduzido à luz da Lei nº 8.666/1993:

Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificação. (BRASIL, Tribunal de Contas da União, Súmula 270/2012).

Outrossim, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) já corrobora com este entendimento, nos termos do seu art. 41, inciso I, *in verbis*:

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração. (BRASIL, 2021)

Já no caso n. 4, o agrupamento dos itens foi apontado como restrição à competitividade e causa para irregularidade do certame. Todavia, é certo que agrupar itens pode gerar economia de escala, facilitar o gerenciamento contratual e reduzir o tempo administrativo necessário para execução de várias contratações simultâneas, cabendo ao gestor tomar essa decisão com base em seu juízo de oportunidade.

A decisão de agrupamento tomada pelo Comando da 11ª Brigada não caracterizou qualquer infração legal; foi um ato discricionário realizado dentro dos limites da lei, destinado a maximizar a eficiência da Administração Pública e a atender as necessidades específicas da unidade militar.

Ao criticar essas exigências e sugerir a fragmentação, o TCU invade o campo de decisão técnica dos gestores, retirando-lhes a autonomia para definir a melhor forma de atendimento à finalidade pública, o que vai de encontro ao princípio da separação dos poderes e à autonomia administrativa protegida constitucionalmente.

Reforça-se, portanto, que a função de controle não deveria se concentrar em comutar o mérito administrativo na tomada de decisões, mas sim em supervisioná-lo a fim de assegurar que a atuação administrativa esteja alinhada com os limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

4.2 Responsabilização civil sob a ótica do controle externo

Santana (2024) destaca que uma das principais disfuncionalidades do controle externo é a aplicação estrita dos princípios da legalidade e economicidade por ocasião das auditorias e tomadas de contas, sem considerar as circunstâncias específicas das decisões tomadas pelos gestores públicos. Esse excesso de controle se coaduna, aliás, com a adoção do conceito de “administrador médio” como parâmetro para julgamento.

Ou seja, segundo a autora, o TCU tende a comparar a atuação do gestor com o que seria esperado de um administrador ideal – indivíduo capaz de agir com esclarecimento excepcional, qualquer que seja a situação.

Essa postura ignora o poder discricionário inerente à função administrativa, na qual o gestor tem liberdade para escolher, dentro dos limites legais, a melhor solução para o interesse público, não necessariamente idêntica àquela idealizada. Todavia, isso não torna a solução ilegal, imoral ou ineficiente.

Adicionalmente, ao propor a responsabilização daqueles que não agirem consoante o arquétipo de “administrador médio”, o TCU tem afastado, sobretudo nos processos de ressarcimento ao erário, o critério de imputação de responsabilidade civil previsto no art. 28 da LINDB, que prevê a necessidade de dolo ou “erro grosseiro”. Tal constatação pode ser evidenciada, por exemplo, no enunciado do Boletim de Jurisprudência 462/2023:

A regra prevista no art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, **não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário**. O dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer graduação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). (BRASIL, Tribunal de Contas da União, Boletim de Jurisprudência, nº 462/2023, grifo nosso)

Observa-se, ainda, que nas tomadas de contas relativas à ocorrência de lesão aos cofres públicos é exigida a necessidade do auditado comprovar a devida aplicação dos recursos, a fim de afastar a possível responsabilização. Resta configurada, portanto, a inversão do ônus da prova, de forma que a Corte de Contas não precisa comprovar o dolo ou a culpa do gestor para conduzir esse tipo de processo

Além disso, conforme aponta Santana (2024), ao instaurar processos de tomadas de contas apenas com indícios de lesão ao erário, uma vez que não há obrigação de produzir provas contra o agente responsável, o TCU tem adotado um viés de responsabilização civil do tipo objetiva, independente de dolo ou culpa do gestor e que, portanto, vai de encontro ao previsto no art. 28 da LINDB. Destaca-se que é pacífica a jurisprudência do Tribunal nesse sentido:

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação.

Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. (BRASIL, Tribunal de Contas da União, Decisão 225/2000 – 2ª Câmara, Relator: Adylson Motta)

Tal entendimento, além do mais, encontra-se previsto no Enunciado de Decisão/TCU nº 176, segundo o qual, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova.

Conforme registrado no Portal TCU, a tese defendida no Boletim de Jurisprudência 462/2023 já foi utilizada em 35 acórdãos como fundamento para decisões em Tomadas de Contas Especiais. Nesse espaço amostral, foram analisados 5 acórdãos, nos quais o TCU afasta a aplicação da responsabilização por erro grosseiro, ao se utilizar do entendimento jurisprudencial supracitado. Tais julgados estão dispostos na tabela abaixo:

Quadro 2 – Acórdãos analisados para fins de verificação do afastamento do art. 28 da LINDB nos processos de responsabilização civil

Nº	Acórdão	Jurisdicionado	Processo	Irregularidade
1	Acórdão 7571/2024 – TCU – Primeira Câmara (Relator: Jorge Oliveira)	Conselho Regional de Enfermagem do Maranhão (Coren/MA)	017.611/2017-2	Pagamento irregular de diárias, jetons e auxílio representação
2	Acórdão 7410/2024 – TCU – Segunda Câmara (Relator: Marcos Bemquerer)	Município de Embu das Artes/ SP	028.689/2022-4	Possível superfaturamento
3	Acórdão 6407/2024 – TCU – Segunda Câmara (Relator: Antonio Anastasia)	Comando do Exército	027.099/2016-4	Falta de comprovação sobre a regular utilização de bens e serviços
4	Acórdão 1791/2024 – TCU – Plenário (Relator: Jorge Oliveira)	Estado do Amapá	000.069/2013-2	Problemas nas prestações de contas
5	Acórdão 1669/2024 – TCU – Plenário (Relator: Benjamin Zymler)	Coordenação Geral de Material e Patrimônio - Ministério da Saúde	039.777/2019-7	Possível superfaturamento

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Da análise dos julgados, extraiu-se que o TCU tem reafirmado a aplicação de multas e condenações, enfatizando a necessidade de comprovação detalhada dos atos de gestão e ignorando a proteção mitigada pela LINDB, o que se configura num indício de excesso de controle.

Nos casos n. 1, 3 e 4, verifica-se a aplicação de penalidades rigorosas com base em fundamentações que não distinguem adequadamente o erro escusável do erro grosseiro. Essas decisões responsabilizaram os gestores envolvidos por falhas de caráter meramente documental, em que não havia indícios de dolo, má-fé ou desprezo às obrigações legais. Assim, ao focar no rigor punitivo, o TCU ignorou a

possibilidade de erro escusável e aplicou sanções onde a LINDB estipula margem de interpretação administrativa.

Já no caso n. 2, o TCU tratou a decisão de compra emergencial de álcool em gel como uma infração, por conta de um possível superfaturamento, ignorando que o contexto pandêmico implicava decisões rápidas e adaptativas. A alta variação de preços e a falta de previsibilidade no mercado em tempos de pandemia deveriam ter sido considerados como elementos que, no mínimo, apontavam para um erro escusável, e não grosseiro.

Pela análise do caso n. 5, a Corte de Contas considerou como erro grosseiro a alegada ausência de justificativas detalhadas para o preço contratado, ainda que o gestor tenha atuado dentro de suas capacidades e com base em informações e condições disponíveis no momento da contratação. Ao sancionar gestores por falhas administrativas que poderiam ser justificadas pela complexidade das aquisições e pela urgência, impõe-se uma interpretação excessivamente rígida, que contraria a função protetiva do artigo 28 e cria um ambiente hostil para a atuação de gestores.

Ressalta-se, ainda, que a responsabilidade ressarcitória, no âmbito do controle externo, por vezes, configura-se na sanção mais grave a ser imputada, tendo em vista o potencial de interferência direta na capacidade patrimonial do sancionado. Desta forma, verifica-se uma linha tênue entre o caráter meramente indenizatório pretendido por esse tipo de responsabilização e o caráter punitivo, que exige o elemento volitivo, ou seja, o dolo do agente.

Tal fato, por si só, enseja o dever de se observar no âmbito da proporcionalidade, o subprincípio da necessidade, de forma que não se utilize meio excessivamente restritivo para alcançar o mesmo objetivo, no caso, a proteção ao patrimônio público.

Neste contexto, as consequências dessa responsabilização demasiada contribuem para a criação de um ambiente de medo entre os gestores públicos, o que leva à paralisia administrativa. Os gestores, temendo ser responsabilizados pessoalmente por suas decisões, muitas vezes optam por postergar ou evitar decisões estratégicas que poderiam trazer benefícios para a administração pública.

Esse fenômeno, conhecido como “Direito Administrativo do Medo”, resulta em uma administração pública menos eficiente e inovadora. A Lei nº 13.655/2018 foi promulgada justamente com o objetivo de mitigar esse ambiente de insegurança na atuação estatal, ao estabelecer critérios claros para a responsabilização, como o erro grosseiro. No entanto, a resistência do TCU em aplicar esses critérios de forma adequada perpetua o problema.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, foi possível identificar que o controle externo, embora necessário para garantir a legalidade e eficiência da administração pública, pode se tornar excessivo ao interferir no mérito administrativo dos gestores públicos. A análise dos julgados do Tribunal de Contas da União (TCU) demonstrou que, em diversas ocasiões, o tribunal adentra na esfera da discricionariedade administrativa, substituindo o julgamento do gestor por suas próprias interpretações. Essa prática não apenas compromete a autonomia dos agentes, mas também contribui para a criação de um ambiente de insegurança, em que decisões inovadoras e pertinentes são evitadas por medo de responsabilização.

A relevância desta pesquisa reside na sua contribuição para o entendimento dos limites do controle externo sobre o mérito administrativo e a responsabilização civil dos gestores públicos à luz da Lei nº 13.655/2018. A introdução do conceito de “erro grosseiro” foi um avanço no sentido de proteger os agentes de punições por decisões que, embora passíveis de controle a posteriori, foram tomadas de boa-fé. No entanto, a aplicação desse conceito ainda enfrenta desafios, como mostrado nas jurisprudências analisadas, o que revela a necessidade de maior uniformidade e previsibilidade no tratamento da matéria.

Uma limitação deste estudo foi a ausência de uma análise quantitativa. O trabalho focou em uma abordagem qualitativa, analisando documentos jurídicos e jurisprudências do TCU, sem quantificar o impacto das decisões do tribunal em termos de número de casos ou a frequência de aplicação de sanções relacionadas ao controle do mérito administrativo. Uma análise quantitativa poderia oferecer uma visão mais abrangente sobre a extensão do problema e a evolução do controle sobre os gestores públicos nos últimos anos.

Para pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos que envolvam uma abordagem empírica mais ampla, incluindo dados quantitativos sobre as decisões do TCU relacionadas à responsabilização dos gestores. Além disso, seria interessante investigar a percepção dos próprios agentes sobre os efeitos do controle externo em sua atuação e como a insegurança jurídica afeta a implementação de políticas públicas. Esse tipo de pesquisa poderia contribuir para uma reforma mais eficaz nos mecanismos de controle e responsabilização.

Por fim, conclui-se que o controle externo deve ser equilibrado, respeitando a discricionariedade do gestor público sem deixar de garantir a *accountability* necessária para evitar abusos de poder. A correta aplicação do conceito de “erro grosseiro”, conforme previsto na Lei nº 13.655/2018, pode ser um caminho para lidar essa dicotomia: permitir que os gestores atuem com autonomia e segurança jurídica, enquanto mantêm a responsabilidade por decisões que extrapolem os limites do aceitável na gestão pública.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 37. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 02 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. **Recurso Especial 8970/SP**. Data da Decisão: 18 de dezembro de 1991. Data da Publicação: 09 de março de 1992. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 1992.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim de Jurisprudência, nº 462, ano 2023**. Brasília, DF: TCU, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão 225/2000 – 2ª Câmara**. Relator: Adylson Motta. Brasília, DF: TCU, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº 006.470/2022-0, Acórdão nº 4.117/2022**. Segunda Câmara, Rel. Bruno Dantas. Brasília, DF: TCU, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº 020.504/2006-3, Acórdão nº 1.195/2008**. Primeira Câmara, Rel. Augusto Nardes. Brasília, DF: TCU, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº 020.973/2020-9, Acórdão nº 2.061/2021**. Plenário, Rel. Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF: TCU, 2021.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel H.; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro P. (orgs.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

CRESWELL, J. W. **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**. 4th ed. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2013.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática e teleológica do direito administrativo: por uma ponderação dos princípios de proteção e inovação**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 275, p. 35-58, 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

ISMAIL FILHO, Salomão. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 105-137, set./dez. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

OLIVEIRA, Marcos Vinicius Pinheiro. **O Controle dos Atos Discricionários pelo Tribunal de Contas da União**. Brasília: ISC/TCU, 2022.

SANTANA, Anita Luiza Batista de. **Responsabilidade Civil do Gestor Público em Face do Controle do Tribunal de Contas**. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 2. ed. rev, atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

SCHWAITZER, Bernardo Padula; ROQUETE, Felipe Leitão Valadares. **O controle do erro administrativo entre a tradição e a inovação: a aplicação do art. 28 da LINDB pelo Tribunal de Contas da União**. In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (orgs.). **Transformações do Direito Administrativo: Debates e Estudos Empíricos em Direito Administrativo e Regulatório**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2022. v. 1, p. 97-128.

TRICCO, Andrea C. et al. **PRISMA Extension for Scoping Reviews (PRISMA-ScR): checklist and explanation**. *Annals of Internal Medicine*, v. 169, n. 7, p. 467-473, 2 out. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.7326/M18-0850>. Acesso em: 30 ago. 2024.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em Administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.