

ENTRE A LEI E O MEDO: COMO O TCU NEUTRALIZA A LINDB E A NLLC
BETWEEN LAW AND FEAR: HOW THE TCU NEUTRALIZES THE LINDB AND
THE NLLC

ENTRE LA LEY Y EL MIEDO: CÓMO EL TCU NEUTRALIZA LA LINDB Y LA
NLLC



10.56238/revgeov16n5-092

Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias

Doutoranda em Administração Pública

Instituição: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Endereço: Distrito Federal, Brasil

E-mail: janetqe@gmail.com

RESUMO

O artigo investiga por que a LINDB (Lei 13.655/2018) e a NLLC (Lei 14.133/2021) têm gerado efeitos práticos limitados na gestão pública, com ênfase no controle externo exercido pelo TCU e nas repercussões sobre decisões administrativas, especialmente em contratações municipais e políticas urbanas. Adota-se revisão crítica documental (2018–2025) de acórdãos e normativos do TCU, decisões do STF, manifestações da AGU e literatura acadêmica, selecionados por critérios explícitos. Os achados indicam incipiência na técnica de precedentes, variações normativas e aplicativas sobre prescrição, aplicação irregular do art. 28 da LINDB, subutilização de instrumentos consensuais e efeitos centralizadores que comprimem margens decisórias subnacionais. Argumenta-se que a baixa previsibilidade e a fraca consideração do contexto aumentam a retração decisória (“apagão das canetas”). Propõem-se diretrizes para enunciação de teses e distinções, parâmetros para erro grosseiro, avaliação de riscos e adoção de compromissos com monitoramento e publicidade. As implicações apontam para ganhos de segurança jurídica e de governança das contratações urbanas, preservando a responsabilização por dolo ou erro grosseiro.

Palavras-chave: LINDB. Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021). Tribunal de Contas da União (TCU). Erro Grosseiro.

ABSTRACT

The article investigates why the LINDB (Law 13,655/2018) and the NLLC (Law 14,133/2021) have yielded limited practical effects in public management, with emphasis on the external control exercised by Brazil’s Federal Court of Accounts (TCU) and on repercussions for administrative decision-making, especially in municipal contracting and urban policies. It adopts a critical documentary review (2018–2025) of TCU rulings and regulations, Supreme Federal Court decisions, opinions from the Office of the Attorney General, and academic literature, selected through explicit criteria. Findings indicate incipient use of a precedent technique, normative and applicative variations concerning limitation periods, irregular application of LINDB art. 28, underuse of consensual instruments, and centralizing effects that compress subnational decision margins. The article argues that low predictability and weak consideration of context intensify decision retrenchment (“pen paralysis”). It proposes guidelines for



stating theses and distinctions, parameters for gross error, risk assessment, and the adoption of commitments with monitoring and publicity. The implications point to gains in legal certainty and governance of urban contracting, while preserving liability for intent or gross error.

Keywords: LINDB (Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law). New Public Procurement and Contracts Law (Law 14,133/2021). Federal Court of Accounts (TCU). Gross Error (LINDB art. 28).

RESUMEN

El artículo investiga por qué la LINDB (Ley 13.655/2018) y la NLLC (Ley 14.133/2021) han generado efectos prácticos limitados en la gestión pública, con énfasis en el control externo ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y en las repercusiones sobre la toma de decisiones administrativas, especialmente en las contrataciones municipales y las políticas urbanas. Adopta una revisión documental crítica (2018–2025) de acórdãos y normativas del TCU, decisiones del Supremo Tribunal Federal, manifestaciones de la Abogacía General de la Unión y literatura académica, seleccionadas mediante criterios explícitos. Los hallazgos indican uso incipiente de la técnica de precedentes, variaciones normativas y aplicativas en materia de prescripción, aplicación irregular del art. 28 de la LINDB, subutilización de instrumentos consensuales y efectos centralizadores que comprimen los márgenes decisorios subnacionales. Se sostiene que la baja previsibilidad y la escasa consideración del contexto incrementan la retracción decisoria (“apagón de las plumas”). Se proponen directrices para enunciar tesis y distinciones, parámetros de error grave, evaluación de riesgos y adopción de compromisos con monitoreo y publicidad. Las implicaciones apuntan a ganancias de seguridad jurídica y de gobernanza de las contrataciones urbanas, preservando la responsabilidad por dolo o error grave.

Palabras clave: LINDB (Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño). Nueva Ley de Licitaciones y Contratos (Ley 14.133/2021). Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). Error Grave (art. 28 de la LINDB).



1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira tem buscado ampliar eficiência e resultados em contexto de crescente complexidade decisória. Autores como Braga (2017), Ribas e Marques (2024) e Charles (2024) sustentam que persiste um padrão de controle que tende a privilegiar a punição e a uniformização de entendimentos, frequentemente com baixa consideração às circunstâncias concretas dos casos. Esse padrão impacta decisões cotidianas de contratação e gestão e afeta a autonomia de entes subnacionais no pacto federativo (Mohn, 2010; Sundfeld, 2014; Braga, 2017; Binenbojm, 2023).

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), alterada pela Lei nº 13.655/2018, introduziu parâmetros para que decisões administrativas e de controle considerem obstáculos e dificuldades reais do gestor e delimitem a responsabilização a casos de dolo ou erro grosseiro. A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), Lei nº 14.133/2021, reforçou diretrizes de planejamento, gestão de riscos e mecanismos consensuais (*Brasil, 2022; Brasil, 2024a; Brasil, 2024b*). Entretanto, estudos recentes e documentos institucionais indicam dissociação entre o desenho normativo e sua aplicação na arena do controle, com efeitos sobre a segurança jurídica e sobre a disposição do agente público em decidir (FGV, 2021; AGU, Procuradoria-Geral Federal, 2024; Brasil, 2024; Ribas e Marques, 2024; Pereira e Garrido, 2025).

A hipótese central deste artigo é que a ineficácia prática da LINDB e da NLLC decorre menos de falhas das próprias normas e mais da cultura de controle que orienta a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU). A bibliografia indica que persistem intervenções que nem sempre consideram as condições reais em que o gestor decide e que ainda há baixa previsibilidade em temas sensíveis, como erro grosseiro e prescrição (Braga, 2017; Naves, 2019; AGU – Procuradoria-Geral Federal, 2024; Brasil, 2025a; Brasil, 2025b;).

Nesse ambiente, a literatura descreve efeitos comportamentais relevantes entre gestores: retração decisória, elevação de custos de transação e priorização de estratégias defensivas, fenômeno referido como “apagão das canetas” (Charles, 2024; Ribas e Marques, 2024). Esses efeitos podem reduzir a aderência à NLLC e desincentivar o uso de soluções consensuais previstas na LINDB e em atos subsequentes (Faria, 2022; Eidt, 2024; Oliveira e Moreira, 2024; Tce/Se, 2025, Jota, 2025).

No plano federativo, a compreensão das “normas gerais” (diretrizes nacionais) e dos limites à competência normativa subnacional tem gerado disputas interpretativas recorrentes. O tema é central para a autonomia de estados e municípios em contratações públicas e para a compatibilidade entre padronização e capacidade de adaptação a contextos locais (Mohn, 2010; Sundfeld e Câmara, 2011; Binenbojm, 2023). Sem previsibilidade e coerência na atuação do controle externo e sem incentivos claros à análise de contexto, a repartição de competências tende a operar de modo centralizador, com baixa margem para inovações locais e conseqüente perda de efetividade da NLLC, porque seus



instrumentos de planejamento, gestão de riscos e adaptação local deixam de ser exercidos com autonomia.

No recorte da responsabilização, a bibliografia empírica recente sugere que o art. 28 da LINDB ainda encontra aplicação oscilante quando se trata de qualificar o “erro grosseiro”, com repercussões sobre a disposição do gestor em decidir (Kammers, 2024; Pereira e Garrido, 2025). A imprevisibilidade sobre a incidência do “erro grosseiro”, somada a entendimentos alternantes sobre prescrição e deveres de resultado, acomoda incentivos à inação administrativa.

A análise toma como objeto a tensão entre os esforços normativos de flexibilização responsável (LINDB e NLLC) e a persistência de uma cultura de controle punitiva e pouco previsível no âmbito do TCU. O foco não é apenas descrever a eficácia das normas, mas explicar por que elas têm sido ineficazes em produzir o ambiente de segurança jurídica e eficiência na gestão pública que prometem. A contribuição reside em articular o diagnóstico institucional do controle com as implicações federativas e gerenciais para as contratações públicas, propondo critérios práticos para qualificar a atuação do controle externo e mitigar o medo decisório.

Busca-se demonstrar, com base na bibliografia selecionada, como a atuação do TCU tem produzido baixa previsibilidade e limitada consideração do contexto decisório do gestor em temas centrais (precedentes, prescrição e erro grosseiro); explicar os efeitos comportamentais desse padrão de controle sobre a gestão, em especial a retração decisória e o denominado “apagão das canetas”; e propor critérios, derivados da própria LINDB e da NLLC e de documentos institucionais constantes da bibliografia, para reforçar previsibilidade e análise contextual na atuação do controle externo, sem afastar o dever de responsabilização nos casos de dolo ou erro grosseiro.

A organização do texto é a seguinte: a Seção 2 discute burocracia e federalismo, com foco em competências e normas gerais. A Seção 3 analisa o “direito administrativo do medo”, a imprevisibilidade e a aplicação do erro grosseiro pelo TCU. A Seção 4 examina LINDB e consensualidade, incluindo responsabilização, indisponibilidade do interesse público e câmaras de autocomposição. A Seção 5 apresenta síntese, recomendações e agenda de pesquisa.

2 BUROCRACIA E FEDERALISMO NO BRASIL: COMPETÊNCIAS E “NORMAS GERAIS”

A Constituição de 1988 distingue competências e reserva à União a edição de normas gerais em matérias como licitações e contratos, cabendo a estados e municípios complementar e adaptar procedimentos. Mohn (2010) descreve a repartição de competências e a função das normas gerais no arranjo federativo; Moreira Neto (1988) examina a conceituação de normas gerais e seus limites; Sundfeld e Câmara (2011) analisam o controle das competências pelos Tribunais de Contas e seus reflexos na autonomia dos entes; Amorim (2022) discute a autonomia federativa diante da Lei nº



14.133/2021; e Binenbojm (2023) retoma o debate sobre a delimitação das normas gerais nas contratações públicas argumentando que essa divisão costuma gerar controvérsias sobre a medida do espaço de conformação local e sobre o alcance das normas gerais no cotidiano das contratações (Moreira Neto, 1988; Mohn, 2010; Sundfeld e Câmara, 2011; Amorim, 2022; Binenbojm, 2023). Esse pano de fundo é decisivo para o tema deste artigo porque a forma como o controle interpreta “normas gerais” influencia o grau de autonomia efetiva dos entes subnacionais. Uma vez que, quando a interpretação de normas gerais se amplia em demasia e o controle cobra uniformidade rígida, reduz-se o espaço legítimo de conformação local e restringe-se a possibilidade de ajustes às diferentes realidades institucionais.

2.1 O FETICHISMO LEGAL E O MAXIMALISMO NORMATIVO

A análise de Amorim (2020; 2022) revela uma crítica ao que denomina de “fetichismo legal”, ou seja, a tendência institucional de atribuir à norma jurídica um papel de solução absoluta nas contratações públicas. Essa postura gera um excesso de formalismo e aprisionamento burocrático, resultando na proliferação de exigências procedimentais que nem sempre contribuem para a eficiência ou eficácia administrativa. Braga (2017) observa que, nesse ambiente, o controle tende a priorizar a conformidade documental e a desencorajar escolhas inovadoras. Dallari (2021) registra que, embora a Lei nº 14.133/2021 pretenda racionalizar o regime, sua recepção tem ocorrido com acréscimos regulatórios capazes de reproduzir o excesso normativo. Nesse contexto, o maximalismo normativo rígido (opção por regular exaustivamente as contratações públicas, com regras minuciosas, etapas rígidas e vedações detalhadas, buscando antecipar quase todas as situações possíveis) reduz a discricionariedade responsável, deslocando o foco do mérito administrativo para o temor de sanções administrativas e amplia a pressão por decisões padronizadas, independentemente das diferenças de contexto.

O “fetichismo legal” aparece como confiança excessiva no aumento de regras para resolver problemas de gestão, com detalhamento que comprime a discricionariedade responsável do gestor (Amorim, 2020; 2022). Nesse ambiente, ritos e documentos passam a valer mais do que análise de resultados, o que reforça comportamentos formais e defensivos (Sundfeld, 2014). Em compras públicas, esse padrão convive com pressões de controle que privilegiam a conformidade padronizada pelos órgãos de controle e desestimulam escolhas inovadoras (Braga, 2017), levam os gestores a seguir controles uniformes, com baixa adaptação às capacidades, aos contextos e aos riscos locais. Mesmo com a Lei nº 14.133/2021, a recepção prática pode vir acompanhada de acréscimos regulatórios que reconstituem a complexidade criticada (Dallari, 2021). Em um federalismo com capacidades desiguais, o maximalismo exacerbado tende a empurrar entes e entidades da administração, inclusive estatais,



quando submetidas às mesmas exigências de conformidade, a replicar modelos federais, reduzindo a adaptação a contextos locais.

O maximalismo também se alimenta da forma de atuação do controle. Segundo Braga (2017), a atuação do TCU tende a enfatizar o rigor da conformidade procedimental, o que, paradoxalmente, pode desincentivar soluções criativas na gestão pública. Naves (2019) registra que a limitada utilização de precedentes administrativos contribui para a instabilidade das interpretações, dificultando a previsibilidade das decisões de controle. O compêndio (Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência) do TCU (Brasil, 2024) resume entendimentos e difunde padrões uniformizadores de cumprimento. A combinação entre leis detalhadas e orientações uniformizadoras produz um ambiente em que o gestor opera focado em seguir os roteiros de verificação, com menor espaço para motivação contextual, gestão de riscos e adequação às capacidades locais.

2.2 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E A ATUAÇÃO DE CONTROLE AUTORREFERIDA

Sobre a Constituição de 1988, Mohn (2010) descreve a repartição de competências e o papel da União na edição de normas gerais em licitações e contratos, preservando aos estados e municípios espaço para completar e adaptar procedimentos. Moreira Neto (1988) examina a conceituação e os limites das normas gerais, indicando que ampliações excessivas comprimem a conformação local.

Sundfeld e Câmara (2011) analisam o controle das competências pelos Tribunais de Contas e os reflexos dessa atuação sobre a autonomia dos entes, especialmente quando entendimentos de controle operam como se fossem normas gerais. Amorim (2022) e Binenbojm (2023) retomam o tema no contexto da Lei nº 14.133/2021, ressaltando a necessidade de preservar o espaço subnacional de conformação. Quando se verifica atuação de controle autorreferida isto é, aplicação de entendimentos internos com pouca consideração ao contexto o resultado na prática tende a ser a redução da autonomia local.

Na prática das contratações, a linha entre diretriz e detalhamento se estreita quando enunciados e entendimentos do TCU passam a orientar a atuação administrativa como se fossem parâmetros gerais (vinculantes). Braga (2017) indica efeito de desestímulo a arranjos diferenciados; Naves (2019) aponta uso incipiente de precedentes, o que reduz previsibilidade; Mohn (2010) e Moreira Neto (1988) delineiam que normas gerais devem preservar espaço de conformação local; Amorim (2022) e Binenbojm (2023), no contexto da Lei nº 14.133/2021, ressaltam a necessidade de resguardar a margem subnacional. Quando a administração se vê compelida a seguir orientações de controle como se tivessem força normativa geral, a autonomia prática de estados e municípios se reduz e a adaptação ao contexto fica comprometida.

No contexto da Lei nº 14.133/2021, Amorim (2022) e Binenbojm (2023) reforçam a necessidade de preservar espaço para conformação local, enquanto Dallari (2021) aponta riscos de



reconstituir o excesso regulatório. Se a interpretação dominante e a atuação de controle autorreferida expandem o alcance prático das normas gerais, a repartição de competências centraliza a prática administrativa, reduz adaptação a contextos locais e limita o uso das ferramentas de planejamento e gestão de riscos previstas na NLLC.

3 METODOLOGIA

Trata-se de revisão crítica documental baseada exclusivamente na bibliografia e documentos institucionais elencados na seção de Referências, com foco no período 2018–2025 (pós-Lei nº 13.655/2018 e vigência da Lei nº 14.133/2021). Foram incluídos artigos científicos, dissertações, capítulos e atos/relatórios institucionais (AGU/PGF, TCU, MGI), além de material jornalístico jurídico selecionado (JOTA), todos constantes da bibliografia.

As fontes foram classificadas em eixos analíticos: (i) precedentes e previsibilidade; (ii) prescrição; (iii) erro grosseiro (art. 28 da LINDB); (iv) consensualidade (art. 26 da LINDB e NLLC); e (v) federalismo e “normas gerais”. A coleta de acórdãos e normativos foi feita na Pesquisa Pública do TCU (portal oficial), com registros persistentes nas respectivas páginas dos atos.

Procedeu-se a análise temática dos textos por eixo, com extração de evidências (trechos e conclusões dos próprios autores/órgãos) e comparação cruzada entre fontes acadêmicas e institucionais, visando explicar por que a aplicação prática da LINDB/NLLC tem sido limitada no contexto do controle exercido pelo TCU. Limitações: a análise restringe-se ao corpus listado nas Referências; não abrange levantamento jurisprudencial exaustivo além dos acórdãos e compêndios citados; as inferências permanecem vinculadas ao material selecionado.

4 O DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO: CONTROLE EXTERNO PUNITIVO E INCERTEZA JURÍDICA

4.1 A GÊNESE DO MEDO NA GESTÃO PÚBLICA

Mesmo após a alteração da LINDB pela Lei nº 13.655/2018, a permanência desses comportamentos indica dissintonia entre o comando legal de análise contextual e a prática do controle.

A expressão “direito administrativo do medo”, cunhada por Santos (2020), traduz a percepção de um ambiente jurídico-institucional em que o temor de sanções severas e, por vezes, imprevisíveis, leva gestores públicos à paralisia decisória. Ribas e Marques (2024) denominam tal retração como o “apagão das canetas”, ilustrando o receio de tomar decisões frente ao risco de responsabilizações múltiplas. Charles (2024), ao realizar um mapeamento do fenômeno, associa essa inibição à atuação de órgãos de controle que desconsideram, em muitos casos, as particularidades contextuais (o caso concreto que desenhou a solução possível no contexto) das decisões administrativas. Santos (2020) associa o medo à combinação de responsabilização pessoal e incerteza decisória. No cotidiano, essa



incerteza decorre de três fatores recorrentes na bibliografia: (i) previsibilidade limitada das decisões de controle, com uso incipiente de precedentes (Naves, 2019); (ii) atribuição oscilante de erro grosseiro, com baixa consideração das dificuldades reais enfrentadas pelo gestor (Kammers, 2024; Pereira e Garrido, 2025); e (iii) interpretações variáveis sobre prescrição em prestação de contas, objeto de ajustes normativos recentes (Jota, 2023; AGU – Procuradoria-Geral Federal, 2024). Quando o gestor percebe que, mesmo após cumprir todas as etapas e registrar justificativas, permanece a possibilidade de responsabilização *ex post* com critérios pouco estáveis, tende a restringir decisões discricionárias e a priorizar rotas defensivas, alimentando o “apagão das canetas” descrito por Ribas e Marques (2024) e mapeado por Charles (2024).

No plano organizacional, o medo se traduz em rotinas defensivas: postergação de decisões, preferência por roteiros de verificação e replicação de soluções padronizadas, mesmo quando o contexto recomendaria alternativas (Santos, 2020; Charles, 2024; Ribas e Marques, 2024).

A alteração da LINDB buscou induzir análise de contexto e delimitação de responsabilidade (arts. 22 e 28), mas a aplicação prática segue irregular, com uso incipiente de precedentes e oscilação na qualificação do erro grosseiro (Naves, 2019; FGV, 2021; Kammers, 2024; Pereira e Garrido, 2025). A proposta de linhas de defesa pretende racionalizar o acesso ao controle e ordenar fluxos decisórios, mas não elimina o receio quando faltam critérios estáveis (Palma, 2024). Enquanto persistirem sinais de imprevisibilidade e baixa consideração das circunstâncias do caso, gestores tenderão a restringir decisões discricionárias e a priorizar autoproteção, alimentando o “apagão das canetas”.

Conforme apontado pela Fundação Getúlio Vargas (2021), os dispositivos da LINDB que exigem a consideração do contexto fático e a qualificação do erro grosseiro ainda não foram plenamente incorporados nas decisões do TCU. A Advocacia-Geral da União (2024) também evidencia instabilidade nos critérios relacionados à prescrição, o que motivou recentes mudanças normativas. No mesmo sentido, Kammers (2024) constata a pouca efetividade da aplicação do artigo 28 da LINDB na jurisprudência do controle. Diante desse cenário, Pereira e Garrido (2025) propõem uma sistematização doutrinária que permita maior uniformidade na análise do erro grosseiro, contribuindo para a previsibilidade e segurança jurídica. Naves (2019) aponta uso incipiente de precedentes, com efeitos sobre a previsibilidade. Sem precedentes estáveis, critérios claros de prescrição e aplicação consistente do art. 28, gestores tendem a restringir escolhas e a minimizar riscos pessoais, mesmo à custa de eficiência e inovação.

Assim, fica evidente que a cultura de controle e os comportamentos defensivos podem reduzir a efetividade prática dos comandos da LINDB e da NLLC: a exigência legal de análise de contexto e a limitação da responsabilização ao dolo ou erro grosseiro não se consolidam quando faltam precedentes estáveis, critérios claros de prescrição e aderência consistente ao art. 28 (Naves, 2019; AGU – Procuradoria-Geral Federal, 2024; FGV, 2021; Kammers, 2024; Pereira e Garrido, 2025).



Enquanto o controle operar com baixa previsibilidade e considerar pouco as condições reais das decisões, o gestor continuará a restringir escolhas e a minimizar riscos pessoais, mesmo à custa de eficiência e inovação.

4.2 TCU, PRECEDENTES E PREVISIBILIDADE

A limitação na adoção de precedentes administrativos, como evidenciado por Naves (2019), compromete a consolidação de uma jurisprudência estável no âmbito do TCU. Em complemento, Braga (2017) destaca que esse ambiente incerto pode gerar um efeito dissuasor sobre práticas inovadoras na gestão pública. O Observatório do TCU/FGV (2021) também apontou a aplicação restrita das normas da LINDB relativas à contextualização das decisões. Em resposta a essas fragilidades interpretativas, o Tribunal publicou, em 2024, um compêndio de jurisprudência e orientações com o intuito de fomentar maior padronização e clareza nas práticas de controle. Esses relatos mostram que sem um uso consistente de precedentes, com identificação clara da tese aplicada e distinção de casos, as orientações oscilam e a previsibilidade diminui, elevando o incentivo a decisões defensivas mesmo quando há justificativa técnica para soluções diferentes.

Em relação ao tema da prescrição em prestações de contas, houve ajustes normativos recentes no âmbito do TCU (Resoluções 344/2022 e 367/2024, e IN 98/2024) (STF, 2020). A Manifestação referencial da AGU – Procuradoria-Geral Federal (2024) sistematizam os marcos e orienta a aplicação prática desses atos; o material jornalístico do Jota (2023) ressalta que a Resolução 344/2022 buscou aumentar a previsibilidade no julgamento da prescrição. Mudanças sucessivas nas regras de prescrição do TCU, seguidas da necessidade de ajustar processos já em andamento às novas exigências, aumentam o trabalho de conformidade e mantêm dúvidas operacionais (Brasil, 2022; Brasil, 2024a; Brasil, 2024b). Nessa situação, gestores tendem a optar por decisões de baixo risco e mais padronizadas (Jota, 2023; AGU – Procuradoria-Geral Federal, 2024).

Naves (2019) aponta que o *stare decisis* administrativo no TCU (ideia de seguir precedentes, entendimentos já firmados) ainda é incipiente, com pouca identificação explícita da tese aplicada e do *distinguishing* (distinção do precedente) quando os fatos divergem (porque o **caso concreto possui diferenças fático-jurídicas relevantes** em relação ao paradigma). O Observatório do TCU/FGV (2021) registrou a aplicação limitada dos comandos da LINDB sobre análise de contexto, o que reduz a utilidade prospectiva dos julgados para orientar decisões futuras. Braga (2017) indica que, nesse cenário, a atuação de controle desencoraja inovação. Sem técnica consistente de precedentes (enunciação da tese, distinção e eventual superação) e sem exame claro das circunstâncias do caso, os gestores não conseguem antecipar o juízo de controle e tendem a optar por soluções padronizadas e de menor risco, ainda que menos ajustadas ao problema concreto.



Diferenciar orientações administrativas de precedentes é central para a previsibilidade. O compêndio *Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência do TCU* reúne entendimentos úteis para a prática, mas não substitui a técnica de precedentes com tese identificada, aplicação consistente e distinção explícita quando os fatos divergem (Naves, 2019; Brasil, 2024). O relatório do Observatório do TCU (FGV, 2021) registrou aplicação limitada dos comandos da LINDB sobre análise de contexto, o que reduz a capacidade de os julgados orientarem decisões futuras. Sem a formalização de teses e a distinção de casos, orientações compiladas tendem a operar como padronização descontextualizada, com menor valor prospectivo para o gestor (Naves, 2019; FGV, 2021; Brasil, 2024).

Os ajustes normativos recentes sobre prescrição, **Resolução-TCU nº 344/2022**, **Resolução-TCU nº 367/2024** e **IN-TCU nº 98/2024**, consolidaram marcos e procedimentos voltados à prevenção da prescrição nas contas e na TCE (Brasil, 2022; Brasil, 2024a; Brasil, 2024b). A produção de acórdãos posteriores indicam movimento de atualização, mas também revelam a necessidade de estabilização metodológica: aplicar teses de modo coerente e justificar distinções quando cabíveis (AGU – PGF, 2024; Brasil, 2025a; Brasil, 2025b). Mesmo com mudanças regulatórias, a previsibilidade depende da técnica de precedentes e do exame do contexto previsto na LINDB; sem isso, persiste incerteza operacional. Esse movimento normativo atende, em parte, à diretriz fixada pelo **Tema 899** do STF (STF, 2020).

Em termos de comportamento decisório, previsibilidade limitada e uso incipiente de precedentes elevam o incentivo a escolhas defensivas, já descritas como apagão das canetas (Ribas e Marques, 2024). Quando não é possível antever, com base em teses claras e replicáveis, como o controle apreciará casos análogos, gestores reduzem o uso de soluções discricionárias e priorizam roteiros de verificação e decisões de baixo risco (Naves, 2019; FGV, 2021; Ribas E Marques, 2024).

4.3 (DES)APLICAÇÃO DO ERRO GROSSEIRO (ART. 28 DA LINDB)

O art. 28 da LINDB condiciona a responsabilização do agente público a dolo ou erro grosseiro e exige que as decisões de controle considerem obstáculos e dificuldades reais da gestão (em diálogo com o art. 22). O Observatório do TCU/FGV (2021) registra aplicação limitada desses comandos de análise contextual nas decisões do Tribunal. Naves (2019) aponta uso incipiente de precedentes, o que afeta a previsibilidade dos critérios aplicados. Pereira e Garrido (2025) oferecem nova perspectiva para a jurisprudência do TCU sobre erro grosseiro. Kammers (2024) identifica baixa aderência aos parâmetros legais do art. 28 em julgados analisados. Quando faltam critérios estáveis e exame explícito das condições do caso, o espaço para responsabilização por “erro grosseiro” se expande de modo incerto, reforçando comportamentos defensivos.

O tratamento oscilante do erro grosseiro impacta a tomada de decisão. Kammers (2024) identifica baixa aderência aos parâmetros do art. 28 da LINDB. Pereira e Garrido (2025) propõem



critérios para qualificar a culpa grave; o Observatório do TCU/FGV (2021) registra aplicação limitada da análise de contexto. Sem parâmetros estáveis e exame explícito das dificuldades reais do gestor, prevalecem escolhas defensivas: postergação de decisões, adoção de roteiros de verificação rígidos, replicação de soluções padronizadas e prioridade a alternativas de menor exposição, mesmo quando o caso recomenda arranjos diferentes (Sundfeld, 2014; Braga, 2017; Santos, 2020; Ribas e Marques, 2024).

A interação entre erro grosseiro e prescrição repercute diretamente na previsibilidade do controle. A AGU – Procuradoria-Geral Federal (2024) sistematiza as mudanças recentes sobre prescrição (Res. TCU 344/2022; 367/2024; IN 98/2024), enquanto Kammers (2024) e Pereira e Garrido (2025) tratam dos critérios de qualificação do erro grosseiro, o Observatório do TCU/FGV (2021) registra aplicação limitada da análise de contexto. Quando os marcos prescricionais são ajustados e, ao mesmo tempo, a qualificação do erro grosseiro permanece oscilante, o horizonte temporal e material da responsabilização fica incerto; essa combinação amplia o incentivo a decisões defensivas. A produção de acórdãos recentes (TCU 949/2025; 1.071/2025) integra esse movimento de atualização e deve ser lida em conjunto com os atos normativos sobre prescrição.

A proposta de “linhas de defesa” tenta ordenar fluxos decisórios e racionalizar o acesso ao controle, distribuindo papéis entre gestão, controle interno e controle externo (Palma, 2024). Quando, porém, precedentes são incipientes, os critérios de prescrição oscilam e a qualificação do erro grosseiro carece de aplicação estável, essas linhas tendem a funcionar como camadas procedimentais adicionais, sem reduzir a incerteza decisória (FGV, 2021; AGU – Procuradoria-Geral Federal, 2024; Kammers, 2024; Pereira; Garrido, 2025;). Nesses termos, as “linhas de defesa” não substituem a necessidade de análise de contexto exigida pela LINDB (arts. 22 e 28) nem resolvem, por si, o incentivo a decisões defensivas; sem previsibilidade e coerência na atuação do controle, a administração tende a priorizar roteiros de verificação e soluções de menor risco, ainda que não atinge a qualidade ou o padrão mais alto para o caso concreto.

5 LINDB E CONSENSUALIDADE: SEGURANÇA JURÍDICA E “BOA BUROCRACIA”

5.1 LIMITAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DO AGENTE (ARTS. 22 E 28)

Os arts. 22 e 28 da LINDB orientam que decisões administrativas e de controle considerem obstáculos e dificuldades reais da gestão e que a responsabilização do agente público se limite a dolo ou erro grosseiro. O Observatório do TCU/FGV (2021) registra aplicação limitada desses comandos no Tribunal; a Manifestação referencial da AGU – Procuradoria-Geral Federal (2024) sistematiza efeitos práticos desses parâmetros, inclusive em interface com prescrição; Kammers (2024) identifica baixa aderência aos critérios do art. 28; e Pereira e Garrido (2025) propõem parâmetros técnicos para qualificar a culpa grave. Sem exame consistente do contexto e critérios estáveis para erro grosseiro, o



efeito protetivo dos arts. 22 e 28 se enfraquecem, e o gestor tende a restringir decisões discricionárias por temor de responsabilização (*STF, 2020; BRASIL, 2022; BRASIL, 2024a; BRASIL, 2024b*).

Para dar consequência prática aos arts. 22 e 28 é preciso conectar a responsabilização à realidade do caso concreto. A efetividade desse regime depende de decisões de controle que explicitem (a) quais obstáculos e dificuldades reais da gestão foram considerados; (b) por que a conduta examinada é dolosa ou se enquadra como erro grosseiro; e (c) como a conclusão se harmoniza com os marcos de prescrição aplicáveis. Na base consultada, o Observatório do TCU/FGV (2021) registrou aplicação limitada da análise de contexto; Kammers (2024) identifica baixa aderência aos parâmetros legais do art. 28; Pereira e Garrido (2025) propõem critérios técnicos para qualificar a culpa grave; e a Manifestação referencial da AGU – PGF (2024) sistematiza os ajustes recentes de prescrição (Res. TCU 344/2022; 367/2024; IN 98/2024), relevantes para a coerência das decisões.

Para dar lastro probatório aos arts. 22 e 28, a conduta do gestor deve vir acompanhada de motivação contextual e diligência demonstrável: planejamento compatível com a NLLC, análise de riscos registrada, explicitação de obstáculos e dificuldades reais (recursos, prazos, restrições técnicas), comparação de alternativas consideradas, pareceres técnico-jurídicos e justificativas proporcionais ao problema enfrentado. Esses elementos permitem ao controle reconstituir o contexto decisório e distinguir falhas ordinárias de erro grosseiro, em linha com os parâmetros discutidos pelo Observatório do TCU/FGV (2021), por Kammers (2024) e por Pereira e Garrido (2025), além das balizas sobre prescrição sistematizadas pela AGU – PGF (2024).

Do lado do controle, a aplicação dos arts. 22 e 28 exige método decisório consistente: (i) enunciar a tese aplicada e, quando couber, distinguir o caso de precedentes (Naves, 2019); (ii) examinar a motivação contextual produzida pela administração (FGV, 2021); (iii) qualificar expressamente a conduta como dolo ou erro grosseiro com base em critérios técnicos (Kammers, 2024; Pereira e Garrido, 2025); e (iv) compatibilizar a conclusão com os marcos de prescrição vigentes (AGU – PGF, 2024). Quando esses passos são observados, aumenta a previsibilidade e reduz-se o incentivo a condutas defensivas (Santos, 2020; Ribas e Marques, 2024).

5.2 CONSENSUALIDADE COMO FERRAMENTA DE GESTÃO (ART. 26 DA LINDB E NLLC)

O art. 26 da LINDB admite a celebração de compromissos para resolver controvérsias administrativas, reduzir incerteza e evitar litígios, inclusive com condições e contrapartidas adequadas ao caso. Eidt (2024) expõe as razões para incorporar métodos adequados de solução de conflitos à gestão pública; Oliveira e Moreira (2024) discutem a legitimidade e o controle desses instrumentos no regime da Lei nº 14.133/2021; Amorim (2022) examina acordos negociais voltados ao afastamento condicional de sanções.



O material jornalístico do Jota (2025) registra a crescente adoção de mediação e arbitragem na Administração. A utilidade desses instrumentos aumenta quando o controle reconhece a motivação contextual, os riscos mapeados e as contrapartidas pactuadas; quando prevalecem imprevisibilidade e leitura pouco sensível ao contexto, o uso de compromissos tende a ser residual, por receio de responsabilização futura.

Faria (2022) interpreta a indisponibilidade do interesse público como vedação à renúncia arbitrária de direitos, não como impedimento absoluto à composição; acordos são admitidos quando demonstram vantagem pública e proteção do interesse tutelado. Eidt (2024) justifica a inserção de métodos consensuais desde que o compromisso tenha objeto delimitado, motivação contextual, base probatória e métricas de desempenho. Oliveira e Moreira (2024) sustentam a legitimidade desses instrumentos no regime da Lei nº 14.133/2021, condicionando-os a critérios de controle (planejamento, análise de riscos, avaliação econômico-jurídica e acompanhamento).

O alcance do art. 26 abrange a resolução de controvérsias administrativas e a prevenção de litígios, com limites: vedação a concessões desproporcionais, exigência de equivalência econômica, contrapartidas verificáveis, cláusulas de monitoramento e publicidade; no plano institucional, materiais do TCE/SE (2025) indicam a necessidade de normatização e conscientização para que os Tribunais de Contas avaliem tais compromissos com atenção ao contexto e aos resultados.

Eidt (2024) justifica a adoção de câmaras administrativas para estruturar a solução consensual de controvérsias com objeto delimitado, motivação contextual, base probatória e métricas de acompanhamento; Oliveira e Moreira (2024) tratam da legitimidade e do controle desses instrumentos no regime da Lei nº 14.133/2021, condicionando a celebração a planejamento, análise de riscos, equivalência econômica e publicidade. TCE/SE (2025) indica que a efetividade depende de normatização e conscientização internas para avaliação atenta ao contexto e aos resultados. Pinto (2025) analisa experiências e aponta a necessidade de procedimentos claros e monitoramento; Santana (2025) descreve práticas atuais na Administração Pública Federal. Jota (2025) noticia o fortalecimento de mediação e arbitragem na Administração. A operacionalização das câmaras requer desenho mínimo: regimento, critérios de admissibilidade, registro da motivação, plano de execução com contrapartidas verificáveis, cláusulas de monitoramento e publicidade, de modo a permitir controle posterior e reduzir a incerteza decisória sobre a validade dos compromissos.

5.3 INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO: SENTIDO E LIMITES

Faria (2022) interpreta a indisponibilidade do interesse público como vedação à renúncia arbitrária de direitos e à transferência infundada de vantagens públicas, não como proibição absoluta de compor conflitos. A composição é admissível quando demonstra vantagem pública, protege o interesse tutelado e se ancora em motivação contextual e base probatória. No regime da Lei nº



14.133/2021, Oliveira e Moreira (2024) reconhecem a legitimidade dos arranjos consensuais, condicionando-os a critérios de controle (planejamento, análise de riscos, avaliação econômico-jurídica e acompanhamento). Eidt (2024) enfatiza que o compromisso precisa de objeto delimitado, justificativa técnica e métricas de desempenho para aferição de resultados.

À luz dessas obras, a indisponibilidade funciona como regra de prudência: admite transações sobre direitos patrimoniais disponíveis e soluções condicionadas (contrapartidas verificáveis, equivalência econômica, monitoramento e publicidade) sempre que a vantagem pública for demonstrável. Em hipóteses que toquem interesses não disponíveis, a via consensual exige autorização legal específica e salvaguardas reforçadas (motivação densa, controles de resultado e transparência). Para o controle externo, o exame deve verificar esses requisitos em vez de rejeitar de antemão a composição, alinhando a atuação aos arts. 22, 26 e 28 da LINDB e ao desenho de governança previsto na NLLC.

5.4 CÂMARAS DE AUTOCOMPOSIÇÃO E PROCESSOS CONSENSUAIS

Eidt (2024) propõe que câmaras administrativas estruturadas com competência definida, procedimentos padronizados e métricas de acompanhamento elevem a qualidade das soluções consensuais. Oliveira e Moreira (2024) defendem que a atuação dessas câmaras observe planejamento, análise de riscos e avaliação econômico-jurídica, com publicidade dos atos e controle orientado a resultados. Pinto (2025) relata experiências que destacam a importância de procedimentos claros e monitoramento; Santana (2025) descreve práticas na Administração Pública Federal. TCE/SE (2025) indica que a efetividade depende de normatização e conscientização internas para que os Tribunais de Contas avaliem os compromissos com atenção ao contexto e aos resultados. Um desenho mínimo inclui: regimento com competência e atribuições, critérios de admissibilidade (objeto, prova, risco, alternativas consideradas), plano de execução com metas e contrapartidas verificáveis, mecanismo de monitoramento e publicidade, preferencialmente com possibilidade de publicidade diferida quando houver risco concreto à negociação.

Eidt (2024) propõe que a instauração de compromissos passe por parecer técnico da área demandante e parecer jurídico com análise de riscos e de alternativas; Oliveira e Moreira (2024) defendem a submissão à câmara de autocomposição com plano de execução, contrapartidas verificáveis e acompanhamento; TCE/SE (2025) destaca a importância de normatização interna e de publicidade dos atos; Pinto (2025) e Santana (2025) descrevem práticas de monitoramento e de registro sistemático. Palma (2024) articula esse desenho às linhas de defesa: a gestão e o controle interno devem prevenir e tratar o conflito antes do acionamento do controle externo.

Um encadeamento mínimo, instrução técnica, análise jurídico-econômica, deliberação na câmara, manifestação do controle interno, homologação pela autoridade e publicidade (com



justificativa para eventual divulgação diferida) favorecem a análise de contexto exigida pela LINDB e oferecem ao controle externo um registro verificável do processo decisório, reduzindo o incentivo a decisões defensivas.

Eidt (2024) e Oliveira e Moreira (2024) apontam que compromissos válidos exigem motivação contextual, base probatória, equivalência econômica entre concessões e plano de execução com metas verificáveis e mecanismos de monitoramento. Faria (2022) vincula a validade à vantagem pública demonstrável e à proteção do interesse tutelado; TCE/SE (2025) destaca normatização, registro sistemático e publicidade como garantias para o controle. Um protocolo mínimo de validação inclui: (a) justificativa técnica com riscos e alternativas consideradas; (b) contrapartidas mensuráveis e critérios de equivalência; (c) métricas e cronograma de cumprimento; (d) monitoramento documentado e relatório de resultados; (e) publicidade dos atos, com possibilidade de publicidade diferida quando houver motivo idôneo; e (f) parecer jurídico sobre legalidade e aderência à LINDB/NLLC. Atendidos esses requisitos, o compromisso oferece lastro para o controle verificar a racionalidade da solução e reduz o incentivo a decisões defensivas.

6 CONCLUSÕES

A produção normativa recente (LINDB alterada pela Lei nº 13.655/2018 e NLLC) estabeleceu comandos para análise de contexto, limitação da responsabilização a dolo ou erro grosseiro e incentivo a formas consensuais de solução de controvérsias. A base consultada indica, contudo, aplicação limitada desses parâmetros na atuação de controle: uso incipiente de precedentes (NAVES, 2019), variações sobre prescrição (AGU – PGF, 2024) e baixa aderência aos critérios do art. 28 da LINDB (Kammers, 2024; Fundação Getulio Vargas, 2021; Pereira; Garrido, 2025). Em paralelo, o desenho federativo que reserva à União a edição de normas gerais continua a demandar salvaguardas de autonomia local (Moreira Neto, 1988; Mohn, 2010; Sundfeld e Câmara, 2011; Amorim, 2022; Binenbojm, 2023).

BRAGA (2017) descreve desestímulo à inovação quando a atuação de controle privilegia conformidade padronizada. O resultado é um ambiente de retração decisória, já qualificado como “apagão das canetas” (Santos, 2020; Ribas e Marques, 2024), com subutilização dos instrumentos de planejamento, gestão de riscos e consensualidade previstos em LINDB e NLLC.

6.1 PERSPECTIVAS PARA A “BOA BUROCRACIA”

Amorim (2020; 2022) propõe superar o fetichismo legal com foco em discricionariedade responsável, planejamento e resultados. Sundfeld (2014) critica o formalismo defensivo e vincula boa administração a justificativas proporcionais e avaliação de consequências. No campo da responsabilização, Kammers (2024) e Pereira e Garrido (2025) defendem parâmetros claros para erro



grosseiro, compatíveis com os arts. 22 e 28 da LINDB; o Observatório do TCU/FGV (2021) registra a necessidade de análise de contexto nos julgados. Em consensualidade, Eidt (2024) e Oliveira e Moreira (2024) fundamentam arranjos com planejamento, análise de riscos, equivalência econômica e monitoramento; Faria (2022) interpreta a indisponibilidade como regra de prudência, não proibição absoluta de compor. Naves (2019) aponta que precedentes estáveis elevam previsibilidade; Palma (2024) articula linhas de defesa para racionalizar fluxos; a AGU – PGF (2024) sistematiza marcos de prescrição.

Uma “boa burocracia” combina: (a) motivação contextual e gestão de riscos; (b) método decisório com identificação de tese, distinção e coerência com a LINDB; (c) consensualidade com métricas e controle; e (d) estabilidade mínima em prescrição e erro grosseiro para reduzir o apagão das canetas (Santos, 2020; Ribas e Marques, 2024).

6.2 RECOMENDAÇÕES

Aplicação estruturada dos arts. 22 e 28 da LINDB: decisões de controle devem explicitar os obstáculos e dificuldades reais considerados, qualificar a conduta como dolo ou erro grosseiro com base em critérios técnicos e compatibilizar o resultado com os marcos de prescrição vigentes (AGU – PGF, 2024; FGV, 2021; Kammers, 2024; Pereira e Garrido, 2025;). Essa organização deve observar cronogramas processuais compatíveis com a prescritibilidade definida no Tema 899 (STF, 2020)

Técnica de precedentes no TCU (em conformidade com o precedente vinculante do Tema 899 (STF, 2020): identificação clara da tese aplicada, *distinguishing* quando houver diferenças materiais e, se necessário, superação fundamentada, para elevar previsibilidade (Naves, 2019).

Motivação contextual padronizada na gestão: exigir, em atos sensíveis, plano, análise de riscos, alternativas consideradas, pareceres técnico-jurídicos e métricas de resultado, permitindo reconstituição do contexto (Amorim, 2020) assegurando previsibilidade temporal e segurança jurídica em alinhamento ao Tema 899 (STF, 2020).

Consensualidade com governança: instaurar câmaras com critérios de admissibilidade, equivalência econômica e monitoramento, assegurando publicidade (com possibilidade de publicidade diferida quando justificada) e controle orientado a resultados (Oliveira e Faria, 2022; Eidt, 2024; Moreira, 2024; TCE/SE, 2025). Os instrumentos consensuais devem conter cronogramas de cumprimento e monitoramento de prazos prescricionais, em consonância com o Tema 899 (STF, 2020)

Integração com as “linhas de defesa”: fortalecer controle interno e assessorias para filtrar conflitos e qualificar a prova antes do acionamento do controle externo (Palma, 2024) incluindo controle sistemático dos prazos de prescrição definidos à luz do Tema 899 (STF, 2020).



Estabilização de prescrição: aplicar de forma coerente às resoluções e instruções normativas recentes, com orientações operacionais para casos em curso (*Brasil, 2022; AGU – PGF, 2024; Brasil, 2024a; Brasil, 2024b*).

O conjunto reduz incerteza, desloca o foco do rito para o mérito motivado e mitiga o comportamento defensivo, sem afastar a responsabilização por dolo ou erro grosseiro (Santos, 2020; Ribas e Marques, 2024).

6.3 SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Três frentes empíricas podem aprofundar o tema com base na sua agenda: (a) monitoramento longitudinal de acórdãos do TCU sobre erro grosseiro e análise de contexto após 2024, para aferir aderência aos arts. 22 e 28; (b) avaliação de resultados de compromissos firmados com base no art. 26 da LINDB (cumprimento de metas, equivalência econômica e incidência de controvérsias subsequentes); e (c) estudos comparados entre entes com diferentes capacidades administrativas para verificar se motivação contextual e gestão de riscos reduzem a incidência de responsabilizações sem prejuízo do controle.

AGRADECIMENTOS

A autora agradece ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) pelo ambiente de excelência que estimula a produção científica e o debate crítico sobre a administração pública contemporânea.

De forma especial, manifesta reconhecimento ao Professor Doutor Victor Aguiar Jardim de Amorim, pelas trocas de saberes, pela excelência acadêmica e pelo incentivo constante à reflexão e à escrita deste artigo.



REFERÊNCIAS

AGU - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Procuradoria-Geral Federal. Manifestação referencial sobre prescrição em processos de prestação de contas (Res. TCU 344/2022; Res. 367/2024; IN TCU 98/2024). Brasília, DF: AGU/PGF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/subprocuradoria-federal-de-consultoria-juridica/PARECERREFERENCIALn.000032024CCAJPFEANCINEPGFAGUNUP00768000273202468OK.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Do fetichismo legal à busca pela “boa” burocracia nas contratações públicas. *Diálogos em Logística Pública*, ano 1, v. 1, 2020.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Celebração de acordos negociais para o afastamento condicional da aplicação de sanções em contratos administrativos. *Observatório da Nova Lei de Licitações*, 2022.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Autonomia federativa e competência normativa sobre contratações públicas. *Campo de Públicas: Revista de Administração Pública da FJP*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, 2022. Disponível em: <https://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas/article/view/45/40>. Acesso em: 7 set. 2025.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Por um “giro hermenêutico” no Direito Administrativo de estados e municípios. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 16 set. 2019.

BINENBOJM, Gustavo. Viagem redonda: A Lei 14.133/2021 e o resiliente problema das normas gerais: Como delimitar a competência normativa dos entes subnacionais em licitações e contratações públicas?. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 2, 2023. DOI: <https://doi.org/10.46818/pge.v6i2.374>. Disponível em: <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/374>. Acesso em: 1 set. 2025.

BRAGA, André de Castro O. P. O Tribunal de Contas da União impõe obstáculos à inovação no Setor Público. In: *TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO DIREITO E NA REALIDADE*. [S. l.: s. n.], 2017.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação. Regulamentações da Lei nº 14.133/2021: lista de atos normativos e estágios. Brasília, 19 ago. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/lista-de-atos-normativos-e-estagios-de-regulamentacao-da-lei-14133-de-2021.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação. Gestão divulga diretrizes sobre transição definitiva para a NLLC. Brasília, 26 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/gestao-divulga-diretrizes-sobre-transicao-definitiva-para-a-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 899 de Repercussão Geral – Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=899>. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 949/2025 – Plenário. Brasília, DF, 30 abr. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/949/2025/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 1 set. 2025.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.071/2025 – Plenário. Brasília, DF, 14 maio 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1071/2025/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa TCU nº 98, de 27 nov. 2024. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/nova-norma-altera-procedimentos-de-instauracao-de-tomada-de-contas-especial.htm>. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU/SGP, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução-TCU nº 344, de 11 out. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/%2A/NUMNORMA%253A344/DATANORMAORDENACAO%2520desc/0>. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução-TCU nº 367, de 13 mar. 2024. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-26885>. Acesso em: 1 set. 2025.

CHARLES, Ronny. O fenômeno do apagão das canetas: mapeamento conceitual. 2024. Working paper. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2024/08/O-Fenomeno-do-Apagao-das-Canetas.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.

DALLARI, Adilson Abreu. Análise crítica das licitações na Lei 14.133/21. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-29/interesse-publico-analise-critica-licitacoes-lei-1413321>. Acesso em: 1 set. 2025.

EIDT, Elisa Berton. A inserção dos métodos adequados de solução de conflitos na Administração Pública: por que mudar. In: EIDT, Elisa Berton; GOULART, Juliana Ribeiro; WILLEMANN, Marianna Montebello (Orgs.). *CÂMARAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. [Página da citação não especificada no texto original, mas necessária para a ABNT].

FARIA, Luzardo. O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na Administração Pública consensual. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 281, n. 3, p. 273–302, set./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/88324>. Acesso em: 1 set. 2025.

FGV - FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (Direito SP). Aplicação dos novos dispositivos da LINDB pelo TCU. *Relatório Observatório do TCU*, São Paulo, 2021. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-de-pesquisa_observatorio-do-tcu_aplicacao-dos-novos-dispositivos-da-lindb-pelo-tcu.pdf. Acesso em: 1 set. 2025.

JOTA. Mediação e arbitragem ganham força na Administração Pública. 25 jul. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mediacao-e-arbitragem-ganham-forca>. Acesso em: 1 set. 2025.

JOTA. Resolução 344 vai dar previsibilidade ao julgamento da prescrição pelo TCU. 9 ago. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/resolucao-344-vai-dar-previsibilidade-ao-julgamento-da-prescricao-pelo-tcu>. Acesso em: 1 set. 2025.



KAMMERS, Rosano Augusto. Controle dos atos de gestão: o erro grosseiro na visão do Tribunal de Contas da União. 2024. 90 f. Dissertação (Mestrado em Governança e Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2024.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, n. 187, p. 215–234, jul./set. 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 25, n. 100, p. 127-162, out./dez. 1988.

NAVES, Fernanda de Moura Ribeiro. TCU e *stare decisis* administrativo: o caso das cláusulas restritivas em editais de licitação de obras de engenharia. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito e Políticas Públicas) – UFG, Goiânia, 2019.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; MOREIRA, Matheus Teixeira. Legitimidade e controle dos meios adequados de solução de conflitos na nova Lei de Licitações. In: EIDT, Elisa Berton; GOULART, Juliana Ribeiro; WILLEMANN, Marianna Montebello (Orgs.). *CÂMARAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 125–137.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Como equilibrar acesso ao controle externo e racionalização das instâncias de controle? *Controle Público*, 2024.

PEREIRA, Sandro Rafael Matheus; GARRIDO, Rodrigo Grazinoli. O erro grosseiro e responsabilização de agentes públicos: uma nova perspectiva para a jurisprudência do TCU. *Revista do MPC-PR*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 192–209, 2025. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/download/218/151/1358>. Acesso em: 1 set. 2025.

PINTO, Ernani Varjal Medicis. Mediação e Administração Pública: análise de casos e apontamentos para o futuro. 2025. Projeto de pesquisa (Mestrado Profissional) – FGV Direito SP, São Paulo, 2025. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/arquivos/ernani-varjal-medicis-pinto_proj_378574.pdf. Acesso em: 1 set. 2025.

RIBAS, Carolline Leal; MARQUES, Gilciane Aparecida Gesualdo. Blackout: o apagão das canetas no contexto do controle da Administração Pública. *Revista EJEJF*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 1–20, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://revistaefef.tjmg.jus.br/index.php/revista-efef/article/download/81/84/230>. Acesso em: 1 set. 2025.

SANTANA, A. P. A. *et al.* Mediação na resolução de conflitos internos na Administração Pública Federal: práticas atuais. *CONTRIBUCIONES A LAS CIENCIAS SOCIALES*, v. 18, n. 2, p. e15266, 2025. DOI: 10.55905/revconv.18n.2-083. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/15266>. Acesso em: 1 set. 2025.

SANTOS, Leonardo B. P. O direito administrativo do medo. *Jota*, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/o-direito-administrativo-do-medo-10082020>. Acesso em: 1 set. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito administrativo para céticos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.



SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle das competências públicas pelos Tribunais de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 257, p. 111-144, maio/ago. 2011.

TCE/SE - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. Normatizar ou conscientizar: revisão integrativa sobre gestão de conflitos nos Tribunais de Contas. Aracaju, 25 abr. 2025.

Disponível em:

<https://www.tce.se.gov.br/portalecojan/Artigos/Normatizar%20ou%20conscientizar%20-%20Uma%20revis%C3%A3o%20integrativa%20sobre%20a%20gest%C3%A3o%20de%20conflitos%20interpessoais%20nos%20tribunais%20de%20contas.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.

