

HARMONIZAÇÃO DAS SANÇÕES DE INIDONEIDADE APLICADAS ÀS SOCIEDADES EMPRESÁRIAS: UM BREVE ESTUDO DA EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

*HARMONIZATION OF DEBARMENT SANCTIONS APPLIED TO BUSINESS
ENTITIES: A BRIEF STUDY OF THE JURISPRUDENTIAL EVOLUTION OF THE
FEDERAL COURT OF AUDIT.*

Lorena Bitello¹



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Resumo: O art. 22, §3º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – “LINDB”), incluído pela Lei nº 13.655/2018, criou a obrigação de harmonização das sanções aplicadas pela Administração Pública quando forem de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. No presente artigo, será analisada a evolução jurisprudencial do Tribunal de Contas da União (“TCU”) quanto à harmonização de sanções de inidoneidade aplicadas aos jurisdicionados pelo próprio TCU e pela Controladoria Geral da União (“CGU”) com o objetivo de compreender os requisitos que o Tribunal tem utilizado para aplicar a harmonização de sanções após as alterações promovidas pela LINDB. Como conclusão, foi possível que o TCU, apesar de não ter aplicado as mudanças trazidas pela LINDB em um primeiro momento, deu significantes passos em direção à harmonização de sanções administrativas através da consideração de sanções aplicadas pela CGU para fins de dosimetria e detração das sanções aplicadas pelo Tribunal de Contas.

Palavras-chave: Sanção de inidoneidade; dosimetria da pena; detração da pena; harmonização de sanções; Tribunal de Contas da União.

Abstract: Article 22, §3 of Decree-Law No. 4,657/1942 (Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law - "LINDB"), included by Law No. 13,655/2018, established that the Public Administration must harmonize the sanctions imposed by itself when they are of the same nature and related to the same facts. This article analyzes the jurisprudential evolution of the Federal Court of Auditors ("TCU") regarding the harmonization of debarment sanctions applied to those under TCU jurisdiction by both TCU and the Office of the Comptroller General of the Federal Government ("CGU"). The article aims to understand the criteria that the Court has employed to harmonize the sanctions following the changes introduced by LINDB. In conclusion, the TCU, despite not having implemented the changes brought by the LINDB immediately, took significant steps towards the harmonization of administrative sanctions by considering sanctions imposed by the CGU into the sentencing guidelines and by offsetting the sanctions imposed by the Audit Court.

¹ Advogada. Mestranda em Direito pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

Keywords: Debarment penalty; sentencing guidelines; penalty offsetting; harmonization of sanctions; Federal Court of Auditors.

1. INTRODUÇÃO

Em virtude dos múltiplos agentes institucionais com poder sancionatório, a sobreposição das sanções administrativas tornou-se algo corriqueiro no Brasil, sobretudo em um contexto pós operação Lava Jato, no qual as empresas envolvidas nos ilícitos investigados foram alvos de diversos processos judiciais e administrativos. Isso porque o Brasil possui uma multiplicidade de atores institucionais responsáveis pelo combate à corrupção, fraude à licitação e ilícitos correlatos. Esses atores – dentre os quais pode-se citar o TCU, a CGU, o Ministério Público Federal (“MPF”), o CADE etc. – não possuem hierarquia entre eles, culminando em um sistema que, na inexistência de diretrizes que garantam alinhamento institucional quanto à aplicação de sanções de mesma natureza, pune irrestritamente os administrados¹.

O presente trabalho irá focar na análise da evolução jurisprudencial do TCU na harmonização de sanções de inidoneidade impostas com fundamento nos arts. 46 da Lei nº 8.443/1992² (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – “LOTUCU”) e no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1992³ (Lei de Licitações e Contratos).

Ao passo que a sanção prevista no art. 46 da LOTUCU pode ser aplicada apenas pelo TCU, a sanção prevista no art. 87, inciso IV, da Lei de Licitações e Contratos pode ser aplicada

¹ Desde já, é necessário fazer um importante esclarecimento: a despeito do objeto do presente artigo ser a evolução jurisprudencial do TCU no que tange a harmonização da sanção de inidoneidade aplicada, não é o papel do TCU investigar e responsabilizar os administrados por atos de corrupção *strictu sensu*, como o faz o MPF e a CGU, por exemplo. Consoante define o próprio órgão, “[A] principal missão do Tribunal de Contas da União (TCU) é aprimorar a gestão pública. Uma das formas de atingir esse objetivo é por meio do combate à fraude e à corrupção”. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>.

Dessa forma, a atuação do TCU em relação às sociedades empresárias consiste na aplicação de sanções pecuniárias (arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/1992) e de inidoneidade (art. 46 da Lei nº 8.443/1992), sendo a sanção de inidoneidade restrita às situações de comprovação de participação da empresa em fraude a licitações.

² Lei nº 8.443/1992. Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

³ Lei nº 8.666/1993. Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

por Ministro de Estado, Secretário Estadual ou Secretário Municipal, a depender do caso, conforme prevê o art. 87, §3º, da referida lei.

A relevância do presente trabalho consiste na importância da própria harmonização quando se trata de sanção grave como a declaração de inidoneidade: a ausência de harmonização entre as sanções pode culminar, sem tirar nem pôr, na morte da empresa sancionada, tendo em vista que o efeito prático da sanção pode significar – sobretudo a depender do ramo de atuação - que a empresa perderá seu principal cliente, a Administração Pública⁴.

A metodologia utilizada para fazer a presente análise consistiu na pesquisa de jurisprudência na base de dados do próprio TCU pelos termos “inidoneidade” e “detracção” a partir de abril de 2018, mês em que entrou em vigor o art. 22, §3º, da LINDB⁵, dispositivo que introduziu uma espécie de obrigação de harmonização na aplicação de sanções pela Administração Pública. Até o fim de setembro de 2023, a pesquisa resultou em 22 acórdãos, nos quais em todos há menção (mas não necessariamente aplicação) do instituto da detracção⁶. Destaca-se que, em virtude da limitação de espaço do presente artigo, não serão analisados todos os acórdãos encontrados, mas serão selecionados alguns que representam o posicionamento do TCU em cada momento da evolução jurisprudencial.

Os principais acórdãos – *i.e.*, aqueles que negam a aplicação da detracção e aqueles que aplicam a detracção como meio de harmonização – serão abordados no presente trabalho, que se dividirá nos seguintes tópicos: (i) A LINDB e a exigência de harmonização de sanções aplicadas pela Administração Pública; (ii) Evolução jurisprudencial no âmbito do TCU envolvendo a harmonização das sanções de inidoneidade; (iii) Dosimetria da pena e detracção como forma de harmonização das sanções de inidoneidade e (iv) Considerações finais.

⁴ GABRIEL, Yasser Reis. Harmonização de efeitos das sanções de direito administrativo. 2021. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/T.2.2021.tde-08072022-114337, p. 158.

⁵ Decreto-Lei nº 4.657/1942 (alterado pela Lei nº 13.655/2018). “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [...] § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato”.

⁶ Destaca-se que a escolha pela base de dados do TCU se deu, pois, uma pesquisa preliminar na base de dados de jurisprudência dos tribunais superiores (Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, “STJ” e “STF”, respectivamente) pelos termos “inidoneidade” e “detracção” não resultou em julgados ou acórdãos nos quais houve harmonização entre sanções de inidoneidade aplicadas às empresas, o que leva a crer que os tribunais superiores ainda não enfrentaram essa questão. A pesquisa pelos mesmos termos no TCU, por outro lado, resultou em 22 acórdãos no qual o Plenário do TCU tratou (ainda que lateralmente) sobre o tema.

2. A LINDB E A EXIGÊNCIA DA HARMONIZAÇÃO DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS APLICADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por que um tópico para tratar da LINDB? A resposta é simples: como se pretende analisar a aplicação da detração pelo TCU, faz-se necessário, primeiro, entender os fundamentos utilizados pelo Tribunal para realizar a harmonização de sanções.

Apesar de preceitos como razoabilidade, proporcionalidade e vedação a penas de caráter perpétuo já existirem no ordenamento jurídico⁷, foi o art. 22, §3º, da LINDB que, pela primeira vez estabeleceu a necessidade de que as sanções aplicadas aos administrados sejam consideradas para fins de dosimetria na aplicação de novas sanções de mesma natureza e relativas aos mesmos fatos, assemelhando-se ao instituto da detração previsto no art. 42 do Decreto-Lei nº 2.849/1940 (Código Penal). Destaca-se abaixo o texto legal de cada um dos dispositivos para uma breve comparação:

LINDB

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

[...]

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

Código Penal

Art. 42. Computam-se, na pena privativa de liberdade e na medida de segurança, o tempo de prisão provisória, no Brasil ou no estrangeiro, o de prisão administrativa e o de internação em qualquer dos estabelecimentos referidos no artigo anterior. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

A lógica por trás dos dois dispositivos remete à necessidade de compensação entre as penas que serão aplicadas e aquelas já cumpridas e/ou em fase de cumprimento. Na esfera administrativa, tratando-se de sanções de mesma natureza e sobre os mesmos fatos, no

⁷ Ver, nesse sentido, GABRIEL, Yasser Reis. Harmonização de efeitos das sanções de direito administrativo. 2021. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/T.2.2021.tde-08072022-114337, p. 140. “Vale dizer que o §3º do art. 22 apenas deixou evidente algo que já deveria ser realizado pelas autoridades sancionadoras em decorrência da proporcionalidade inerente a toda e qualquer repressão. Apesar de, na legislação objeto deste capítulo, apenas a Lei de Processo Administrativo trazer expressamente à administração pública o dever geral de proporcionalidade a seus atos, inclusive os sancionadores, a calibração da repressão para que ela seja proporcional é inerente à premissa constitucional de individualização da pena”.

momento de aplicação de uma nova sanção, devem ser consideradas as sanções já imputadas ao jurisdicionado. Na esfera penal, a pena provisória cumprida (seja ela prisão provisória, prisão administrativa ou internação) deve ser considerada para fins de redução da pena definitiva.

O relevante artigo 22, §3º, da LINDB, não constava no texto original do projeto de lei nº 7.448/2017, capitaneado pelos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, que fora apresentado ao congresso pelo Senador Antônio Anastasia⁸. No entanto, especificamente em razão da necessidade de aplicação de dosimetria às sanções administrativas é que foi incluído o relevante dispositivo.

Nos termos do Parecer (SF) nº 22, de 2017, a Senadora Simone Tebet defendeu a inclusão do art. 22, §3º, nos seguintes termos⁹:

Consideramos que a norma é não só conveniente, mas também oportuna, pois, a partir dela, o exercício da função dos órgãos controladores deverá levar em conta a realidade do gestor fiscalizado. Um ponto positivo dessa alteração é a exigência de explicitação de critérios – mínimos que sejam – para a dosimetria de sanções administrativas, tema ainda pouco debatido, mas causador de muitos problemas práticos. Cremos, porém, ser possível aperfeiçoar o dispositivo, para nele incluir dois parágrafos com o objetivo de tratar mais detalhadamente sobre a dosimetria em matéria de direito público. Para tanto, utilizamos, com pequenas adaptações, o texto do caput do art. 128 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, reconhecido como um dispositivo que trata do tema de forma apropriada, inclusive para proibir o *bis in idem*.

Apesar de não proibir o *bis in idem*, há autores que argumentam que a inclusão do art. 22, §3º, foi uma “solução paliativa”¹⁰, que acaba por melhorar o cenário anterior no qual sequer havia previsão de consideração de outras sanções já aplicadas. Nesse sentido, é necessário destacar que, evidentemente, uma norma que proíbe o *bis in idem* seria o ideal. No entanto, considerando a multiplicidade de instâncias sancionatórias (TCU, CGU, MPF, CADE etc.),

⁸ JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB. Acabou o romance: o reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. In Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n. 13.655/2018), 2018, p. 63-92.

⁹ Parecer (SF) nº 22, de 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&disposition=inline>.

¹⁰ Nesse sentido, ver: JORDÃO, Eduardo, op. cit., 2018. p. 88 e 89. “De um ponto de vista de política legislativa, é possível que os autores da lei tenham antevisto uma esperada dificuldade para aprovar um enunciado que determinasse o fim do *bis in idem*. Trata-se de dispositivo hipotético que produziria uma enorme consequência institucional, limitando-se significativamente a competência das mais diversas entidades dotadas de poder sancionador. Seria sem dúvida uma das mais polêmicas previsões de um projeto de lei que já encontrou resistência significativa. Assim, é possível que tenha sido feita uma opção consciente por uma solução paliativa, ao invés de solução alguma.”

seria impossível resolver o problema de duplicidade (ou multiplicidade) de sanções através de uma simples proibição legal – afinal, como ficariam as competências sancionatórias?

De todo modo, paliativa ou não, a solução trazida pelo art. 22, §3º, da LINDB, já começa a mostrar seus efeitos práticos: após 5 anos de vigência, é possível dizer que a inclusão do referido dispositivo teve impacto positivo na harmonização das sanções administrativas, sobretudo no âmbito do TCU, conforme se verá em tópico posterior.

3. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NO ÂMBITO DO TCU ENVOLVENDO A HARMONIZAÇÃO DAS SANÇÕES DE INIDONEIDADE

A sanção de inidoneidade prevista dentro das competências do TCU encontra-se disposta no art. 46 da LOTCU, e a sua aplicação é condicionada à comprovação de fraude à licitação.

Como a própria ideia de harmonização sugere, há outros órgãos competentes para aplicar sanções de inidoneidade (com fundamentos diversos), o que leva à necessidade de harmonização das sanções aplicadas, sob o risco de manter o administrado apenado por tempo indeterminado, situação não aceita no ordenamento jurídico brasileiro, avesso a penas perpétuas.

Apesar de a exigência de harmonização ter ocorrido apenas com a entrada em vigor das alterações promovidas à LINDB em 2018, o TCU já havia, de forma inédita, dado passos em direção à harmonização das sanções de inidoneidade no ano de 2014.

Conforme demonstrado na pesquisa realizada por Gabriel Yasser em sua tese de doutorado a respeito da harmonização de sanções administrativas, a Corte de Contas, de forma isolada, realizou um exercício de harmonização de sanções em 2014 – sobretudo diante da inexistência de determinação legal para tanto¹¹ -, dando passos em direção à atual jurisprudência do TCU, que será analisada no item 4.

Trata-se do caso objeto do acórdão nº 1408/2014, no qual o TCU julgou representação de empresa que, à época, fora sancionada pela CGU (proibição de contratar com a administração pública em 2008) com base no art. 87, IV, da Lei nº 8.666/1992 (“Lei de Licitações e Contratos”). No caso, a CGU havia imposto a sanção em 2008 e, desde então, a

¹¹ GABRIEL, Yasser Reis, op. cit., p. 159.

empresa estava impedida de contratar a administração pública, tendo em vista que, distintamente da inidoneidade aplicada pelo TCU, a inidoneidade aplicada pela CGU não possui previsão expressa de prazo de cumprimento.

A Unidade Técnica responsável pelo caso concluiu, portanto, que apesar de competências sancionadoras distintas, os efeitos da sanção do TCU seriam os mesmos que aqueles oriundos da sanção imposta pela CGU – que ainda estava sendo cumprida - e propôs que a sanção já aplicada pela CGU fosse considerada¹². Naquela ocasião, o Plenário do TCU considerou que a aplicação de nova penalidade pelo Tribunal poderia configurar afronta ao *bis in idem*, tendo em vista que, à época do julgamento, a empresa já cumpria sanção de inidoneidade imposta pela CGU há 6 anos, razão pela qual determinou o arquivamento dos autos.

De todo modo, apesar de os efeitos práticos gerados pela sanção terem sido considerados pelo TCU para decidir pela aplicação ou não da sanção de inidoneidade, é importante destacar que o Tribunal também considerou a finalidade da sanção aplicada para alcançar a harmonização. Destaca-se abaixo excerto da tese de doutorado de Gabriel Yasser na qual o autor analisa o tema¹³:

É notável, no fundamento da decisão, a separação das óticas das finalidades e dos efeitos das sanções como racional para conclusão da não aplicação da sanção. Ainda que tenha ressaltado a autonomia das competências sancionadoras, a preocupação era com as repercussões práticas da sanção e eventuais desproporções que poderiam ser causadas à sancionada. Portanto, a não declaração da inidoneidade da empresa corretamente decorreu da harmonização entre sanções promovida no caso pelo TCU.

Esse episódio, no entanto, foi um caso isolado. Após a entrada em vigor da alteração promovida na LINDB (em 2018), o TCU só voltou a colocar em prática a harmonização de sanções em 2023, conforme será mais bem exposto no item 4.

A título exemplificativo do posicionamento do TCU no que tange à (não) harmonização de sanções após 2018, destacam-se os Acórdãos 961/2018, 2638/2019 e 148/2020, nos quais o Tribunal explicitou algumas razões para não considerar a sanção aplicada pela CGU, mesmo

¹² Acórdão TCU 1.408/2014 – Plenário, rel. min. substituto André Luis de Carvalho. J. em 28.05.2014, p. 5. “46. Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade impõem ao poder público o dever de ponderar, no caso concreto, a dosimetria adequada aos fatos que resultam em medidas sancionadoras. No que concerne aos presentes autos, considera-se que seria razoável, como apontado pelo Parquet, que a atuação do TCU considerasse, em eventual declaração de inidoneidade, a sanção prévia imputada pela CGU.”

¹³ GABRIEL, Yasser Reis, op. cit., p. 170.

com a expressa orientação constante do art. 22, §3º, da LINDB até a mudança de entendimento do Tribunal¹⁴.

O primeiro caso, Acórdão 961/2018, consiste na análise de embargos de declaração de empresa que havia sido sancionada pelo TCU por fraude à licitação no âmbito da implantação da Refinaria Abreu e Lima (“RNEST”). A empresa embargante foi sancionada à inidoneidade pelo prazo de três anos e os embargos foram fundamentados, dentre outros motivos, na omissão da análise do TCU quanto à dosimetria da pena, tendo em vista que a empresa teria sido sancionada pela CGU pelos mesmos fatos¹⁵.

O Plenário do TCU, ao analisar os argumentos aventados pela empresa, destacou que, a despeito de a empresa já ter sido sancionada pela CGU, o entendimento do STF era no sentido de que não há *bis in idem* na aplicação de sanção pelo TCU e pela administração em decorrência dos mesmos fatos. Além disso, o Tribunal defendeu que a dosimetria da pena aplicada à empresa decorreu da análise da culpabilidade no caso concreto, sem mencionar o art. 22, §3º, da LINDB, que já estava em vigor à época do julgamento¹⁶.

O segundo acórdão, Acórdão 2638/2019, foi prolatado no âmbito do mesmo processo referido acima, mas em face de pedido de reexame interposto pela empresa condenada. É importante destacar que, apesar do mais de 1 ano de vigência da alteração promovida pela

¹⁴ Impende-se destacar que, apesar de serem referentes a um caso específico, as justificativas utilizadas pelo TCU para não realizar a harmonização se repetiram nos outros casos apreciados pelo Tribunal envolvendo aplicação da sanção de inidoneidade quando o administrado já havia sido sancionado pela CGU, vide Acórdão 148/2020.

¹⁵ Acórdão TCU 961/2018 – Plenário, rel. min. Benjamin Zymler. J. em 02.08.2018, p. 5.

¹⁶ Idem, p. 5 e 6. “7. Argumenta a empresa que o acórdão impugnado está caracterizado por omissão em razão de não ter sido considerado, quando da dosimetria da pena, o fato de a empresa já ter sido sancionada pela Controladoria-Geral da União pelos mesmos fatos. 8. A respeito, registro que a matéria foi assim apreciada mediante o voto condutor do Acórdão 414/2018- Plenário: 66. “Quanto ao risco de *bis in idem* pelo fato de a empresa já ter sido sancionada pela CGU com fulcro no art. 87 da Lei 8.666/1993, registro o seguinte entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não se confundem as sanções da Lei de Licitações com aquelas da Lei Orgânica do TCU: “...1. A atuação do Tribunal de Contas da União no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades administrativas não se confunde com aquela atividade fiscalizatória realizada pelo próprio órgão administrativo, uma vez que esta atribuição decorre da de controle interno insito a cada Poder e aquela, do controle externo a cargo do Congresso Nacional (CF, art. 70).

[...]

9. Veja-se, pois, que a matéria restou devidamente apreciada, tendo sido explicitado que eventuais sanções aplicadas no âmbito da administração ativa não condicionam ou vinculam a atuação do TCU no bojo de suas atribuições constitucionais, inclusive aquelas de cunho sancionatório. 10. Assim, a dosimetria da pena decorreu da análise da culpabilidade da empresa no caso concreto, como exposto no mencionado voto que acompanha o Acórdão 414/2018-Plenário:

[...]”

LINDB, não houve qualquer menção ao art. 22, §3º, da LINDB, nem pela empresa, nem pelo TCU.

Novamente, dentre os argumentos suscitados, a empresa condenada defendeu que a sanção aplicada pelo TCU incorria em *bis in idem* pelos motivos já expostos e requereu a detração da inidoneidade já cumprida, tendo em vista que o TCU não descontou da penalidade aplicada o período de cumprimento da inidoneidade aplicada pela CGU.

O TCU não considerou os argumentos, reiterando o entendimento de que são sanções distintas e que, portanto, poderiam ser cumuladas. No caso, o TCU confirmou que as sanções seriam de mesma natureza, mas, no entendimento do Tribunal, as sanções possuíam fundamentos fáticos e competências distintas – o que é controvertido, tendo em vista que tanto a sanção da CGU como a sanção do TCU foram aplicadas em decorrência de ilicitudes nas contratações da RNEST¹⁷.

Quanto à detração suscitada, o Tribunal argumentou que o instituto não deveria ser aplicado pois, no caso concreto, não havia os pressupostos que justificam a utilização da analogia como forma de integração de normas jurídicas, tendo em vista que a sanção estaria disciplinada no art. 46 da LOTCU.

Nesse aspecto, é relevante destacar a análise realizada por Gabriel Yasser quanto ao Acórdão 2638/2019. O pesquisador constatou que, apesar de o TCU ter rechaçado a utilização de analogia, o mesmo dispositivo (art. 46, da LOTCU) já foi alvo de analogia com o Código Penal no âmbito do Acórdão 348/2016, o que seria um “reconhecimento de que o dispositivo da LOTCU era incompleto para responder a todas as problemáticas que surgem de sua aplicação, fazendo-se necessário, na ausência de normas específicas, o recurso da analogia”¹⁸.

Em face do acórdão supramencionado (2638/2019), a empresa sancionada apresentou embargos de declaração, resultando no Acórdão 148/2020, no qual o TCU apresentou outro elemento para não aplicar a detração ao caso.

Além de reiterar os elementos já trazidos anteriormente, o TCU indicou que não há como invocar analogia para aplicação da detração porque não existe norma que confira tal direito ao jurisdicionado.

É possível identificar, portanto, que a entrada em vigor do art. 22, §3º, da LINDB, não trouxe imediatas mudanças no entendimento do TCU a respeito da necessidade de

¹⁷ Acórdão TCU 2638/2019 – Plenário, rel. min. Bruno Dantas. J. em 30.10.2019, p. 6.

¹⁸ GABRIEL, Yasser Reis, op. cit., p. 180.

harmonização de sanções. É possível concluir que, sob a ótica do administrado, a análise dos acórdãos supracitados é indicativa de um retrocesso em relação ao julgado de 2014 (Acórdão 1408/2014).

No entanto, foi a partir de 2021 que o Tribunal passou a modificar o entendimento, viabilizando a construção de uma jurisprudência em consonância com a harmonização prevista na LINDB, conforme será analisado a seguir.

4. DOSIMETRIA DA PENA E DETRAÇÃO COMO FORMA DE HARMONIZAÇÃO DAS SANÇÕES DE INIDONEIDADE APLICADAS PELA CGU E PELO TCU

Quase três anos após a exigência legal de harmonização entre as sanções administrativas, o TCU passou a modificar seu entendimento quanto à necessidade de consideração das sanções inidoneidade previamente aplicadas pela CGU.

O Acórdão 416/2021 foi o primeiro no qual, no contexto de empresas sancionadas pela CGU e pelo TCU, houve consideração das modificações trazidas pela LINDB a respeito da harmonização de sanções. O caso trata de representação instaurada em face de empresa acusada de fraudar a licitação na implementação da RNEST. A referida empresa já havia tido a inidoneidade declarada pela CGU em 2017 e, desde então, a sanção constava no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (“CEIS”).

A Unidade Técnica, ao analisar o caso, propôs à consideração do Plenário a detração do tempo da penalidade aplicada pela CGU e, em seus fundamentos, utilizou os seguintes argumentos: (i) o caso analisado pela CGU diz respeito às mesmas licitações objeto dos autos do TCU; (ii) a sanção de inidoneidade, conforme reconhecido pelo próprio TCU quando da prolação do Acórdão 2638/2019, é sanção de natureza administrativa, fazendo com que as sanções aplicadas pela CGU e pelo TCU sejam de mesma natureza; e, por fim, (iii) a necessidade de harmonização constante do art. 22, §3º da LINDB, que “não faz distinções quanto às diferentes competências ou base legais que fundamentam as sanções aplicadas, apresentando como premissas somente a natureza e o fato gerador das sanções”¹⁹.

O Plenário do TCU, entretanto, não acolheu a proposta de detração. Em vez disso, considerou que o art. 22, §3º, da LINDB, introduziu no ordenamento jurídico “uma causa de

¹⁹ Acórdão TCU 416/2021 – Plenário, rel. min. Benjamin Zymler. J. em 03.03.2021, p. 46-49.

diminuição de pena, a ser arbitrada pelo julgador no momento de sua aplicação, a partir da verificação da natureza e da identidade dos fatos em discussão²⁰.

Para refutar a proposta apresentada pela Unidade Técnica, o TCU fundou-se na premissa de que o traslado da detração penal para o direito administrativo sancionador não é fácil, elencando os seguintes motivos: (i) não há autoridade administrativa encarregada de acompanhar e calcular o tempo de sanções de inidoneidade aplicada por órgãos distintos e, por serem autoridades administrativas distintas, não se trata de caso de o administrado ficar apenado mais tempo do que o previsto na decisão condenatória, uma vez que são várias manifestações estatais autônomas; (ii) a penalidade aplicada pela CGU só tem fim com a reabilitação perante a própria autoridade, enquanto a do TCU possui o prazo máximo de cinco anos, levando ao cenário de impossibilidade de compensação de uma pena com prazo em outra pena sem prazo²¹.

O exercício realizado pelo TCU levou a detração para o plano teórico, afastando-a do plano fático, no qual teria plena aplicação. Apesar de haver racionalidade nos argumentos aventados pelo Plenário, no caso concreto seria plenamente possível – havendo identidade entre os fatos que levaram à sanção aplicada pela CGU e pelo TCU – que o TCU, na qualidade de autoridade que aplicaria a pena posteriormente à CGU, considerar o tempo de sanção que a empresa já cumpriu.

É verdade que o cenário contrário seria mais complicado, uma vez que a sanção aplicada pela CGU não tem prazo, tornando impossível a aplicação do instituto da detração. Nesse caso, seria possível argumentar que a CGU aplicar sanção à empresa já apenada pelo TCU pelos mesmos fatos configuraria violação ao princípio do *bis in idem*, mas isso não é objeto do presente artigo.

De todo modo, apesar de o TCU ter realizado uma interpretação do art. 22, §3º, da LINDB, desfavorável ao administrado, o julgamento que resultou no Acórdão 416/2021 foi um passo em direção à harmonização de sanções administrativas pelo Tribunal, uma vez que as sanções pretéritas aplicadas relativas aos mesmos fatos deveriam ser consideradas para fins de dosimetria²². No caso concreto, o TCU considerou que a sanção da CGU não era relativa aos mesmos fatos e aplicou a penalidade usual para empresas que apresentam proposta de cobertura

²⁰ Idem, p. 58.

²¹ Idem, p. 57.

²² No caso concreto, o TCU considerou que a sanção da CGU não era relativa aos mesmos fatos e aplicou a penalidade usual para empresas que apresentam proposta de cobertura (três anos), mas a discussão referente à dosimetria e à detração foi um importante avanço do Tribunal.

(três anos), mas a discussão referente à dosimetria e à detração foi um importante avanço do Tribunal.

A discussão – que foi replicada em outros acórdãos do Tribunal²³ – gerou um enunciado, publicado no Boletim de Jurisprudência 375/2021 do Tribunal: “Na dosimetria da penalidade de declaração de inidoneidade pelo TCU (art. 46 da Lei 8.443/1992), deve ser levada em consideração eventual pena anterior de declaração de inidoneidade aplicada com base no art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993 pelos mesmos fatos em apreciação (art. 22, § 3º, do Decreto-Lei 4.657/1942 - Lindb)”²⁴.

Logo em seguida, em 1º de setembro de 2021, o Plenário do TCU adotou posicionamento distinto da jurisprudência que havia se consolidado no Tribunal através do Boletim 375/2021.

O Acórdão 2092/2021 julgou a representação de empresa por fraude à licitação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (“COMPERJ”). No caso, a empresa havia sido sancionada pela CGU em razão das mesmas condutas apuradas, e a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas (“MPTCU”) propuseram que a penalidade aplicada pela CGU e efetivamente já cumprida pela empresa fosse considerada para fins de redução da penalidade a ser aplicada pelo TCU²⁵.

De forma inédita, o Plenário do TCU acatou a proposta da Unidade Técnica e do MPTCU nos termos do voto do Ministro Relator, que deu ao art. 22, §3º, da LINDB outra interpretação, até então rechaçada pelo TCU: o tempo efetivamente cumprido em razão da penalidade aplicada pela CGU deveria ser considerado pelo TCU, que utilizaria o instituto da detração para alcançar a pena remanescente a ser cumprida²⁶. A única distinção feita pelo TCU no caso foi que a detração não seria aplicada para aquelas licitações promovidas pelas esferas estadual, distrital e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais, tendo em vista que a sanção de inidoneidade da CGU não abrange esse aspecto²⁷.

²³ Vide Acórdão TCU 2294/2021 – Plenário, rel. min. Benjamin Zymler. J. em 29.09.2021.

²⁴ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/publicacao/*/KEY%253A%2522BOLETIM-JURISPRUDENCIA-9565-0%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0.

²⁵ Acórdão TCU 2092/2021 – Plenário, rel. min. Vital do Rêgo. J. em 01.09.2021

²⁶ Idem, p. 51.

²⁷ Idem, p. 37.

O referido acórdão divergiu da jurisprudência então consolidada no Tribunal²⁸ sem, contudo, trazer elementos que justificassem o novo entendimento aplicado. No caso, sequer houve menção aos elementos dos acórdãos que rechaçavam a aplicação do instituto da detração (como a dificuldade de transposição do instituto para o Direito Administrativo Sancionador e a desnecessidade de utilização de analogia). Dentro da pesquisa realizada, esse foi o primeiro caso de aplicação da detração no caso de empresas sancionadas pela CGU e pelo TCU após a introdução do art. 22, §3º, da LINDB.

De todo modo, o novo entendimento aplicado no Acórdão 2092/2021 não foi adotado pelo TCU. Em 29 de setembro de 2021, menos de um mês após a aplicação da detração pelo Plenário do TCU, o Tribunal prolatou o Acórdão 2294/2021, que repetiu os fundamentos do Acórdão 416/2021 para não aplicar a detração²⁹.

O caso tratava de empresa sancionada cautelarmente pela Petrobras, que impediu a empresa de participar de licitações da estatal e, paralelamente, sancionada pela CGU em setembro de 2016, com a penalidade vigente até a data do julgamento.

Apesar da situação muito semelhante àquela tratada no Acórdão 2092/2021 (no que tange à sanção aplicada pela CGU), o Ministro Relator do Acórdão 2294/2021 considerou que o art. 22, §3º, da LINDB previa uma causa de diminuição de pena, reduzindo a sanção de inidoneidade aplicada à empresa devido à existência de sanção de inidoneidade pretérita já aplicada pela CGU, na mesma linha dos acórdãos que levaram ao enunciado publicado no Boletim 375/2021.

O mesmo ocorreu na prolação do Acórdão nº 2586/2021, que também tinha como pano de fundo caso de empresa sancionada pela CGU pelos mesmos fatos apurados pelo TCU. Na ocasião, a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica quanto à detração não foi tratada pelo Ministro Relator, que aplicou o prazo de três anos de inidoneidade à empresa³⁰.

²⁸ Até o momento, em casos com o mesmo pano de fundo, o TCU estava aplicando o entendimento publicado no Boletim 375/2021 do Tribunal: “Na dosimetria da penalidade de declaração de inidoneidade pelo TCU (art. 46 da Lei 8.443/1992), deve ser levada em consideração eventual pena anterior de declaração de inidoneidade aplicada com base no art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993 pelos mesmos fatos em apreciação (art. 22, § 3º, do Decreto-Lei 4.657/1942 - Lindb)”.

²⁹ Acórdão TCU 2294/2021 – Plenário, rel. min. Benjamin Zymler. J. em 29.09.2021.

³⁰ Acórdão TCU 2586/2021 – Plenário, rel. min. substituto André Luís de Carvalho. J. em 29.09.2021. Destaca-se que, no caso, o referido acórdão foi alvo de embargos de declaração pela empresa, ocasionando a prolação do Acórdão 612/2022, no qual o TCU consignou que “22. Não restaria evidenciada, enfim, a suposta omissão pela ausência de detração da sanção imposta pela CGU no âmbito do PAR n.º 00190.004159/2015-06, nem, tampouco, pela alegada ocorrência do indevido bis in idem, já que todo esse procedimento teria sido alvo de detida análise pelo parecer técnico da SeinfraOperações à Peça 66 (itens 67 a 90), tendo ele sido expressamente

Dessa forma, de modo semelhante ao que ocorreu quando da prolação do Acórdão 1408/2014, o entendimento constante do Acórdão 2092/2021 parece ter se tratado, ao menos naquela época, de caso isolado, tendo em vista que o TCU continuou a seguir a jurisprudência de que o art. 22, §3º, da LINDB, introduziu uma causa de diminuição de pena a ser observada pelo Tribunal, mas não admitia a aplicação do instituto da detração³¹.

Em junho de 2022, também sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo – mesmo Ministro cujo voto embasou o Acórdão 2092/2021, no qual o art. 22, §3º, da LINDB foi aplicado de forma a permitir a detração da inidoneidade aplicada pelo TCU com aquela aplicada pela CGU -, foi prolatado o Acórdão 1236/2022, no qual o Ministro utilizou os mesmos fundamentos apresentados no Acórdão 2092/2021 para aplicar a detração da penalidade³².

Considerando que o Ministro Vital do Rêgo foi o relator responsável pelo voto que defendeu a aplicação da detração pelo Plenário do TCU com base na LINDB, a análise da evolução dos julgados do TCU relativos ao tema é indicativa de que a aplicação da detração consistia em um posicionamento isolado do Ministro. Exemplo disso é que, logo em seguida, em agosto de 2022, o Plenário do TCU, sob a Relatoria do Ministro Bruno Dantas, não aplicou a detração à empresa que havia sido sancionada cautelarmente pela Petrobras³³.

Apesar de não se tratar de caso de empresa sancionada pela CGU, o fundamento utilizado no voto condutor do Acórdão 1849/2022 foi no mesmo sentido daqueles utilizados anteriormente pelo Tribunal para negar a detração da penalidade aplicada pela CGU. Na ocasião, o Plenário do TCU consignou que “não há como invocar a analogia para aplicação da detração, visto que não há lacuna jurídica a integrar”³⁴.

incorporado, inclusive, às correspondentes razões de decidir. [...] 24. De toda sorte, pode ser aqui rememorado o trecho do voto condutor do anunciado Acórdão 414/2018 no sentido de que a sanção aplicada pela CGU, com base na Lei n.º 8.666, de 1993, não deveria ser confundida com a sanção baseada na Lei n.º 8.443, de 1992, inexistindo o suposto bis in idem em sintonia, assim, com a jurisprudência do STF (Pet 3606 AgR, sob a relatoria do emérito Ministro Sepúlveda Pertence no Tribunal Pleno, com o julgamento em 21/9/2006; e MS 22728, sob a relatoria do emérito Ministro Moreira Alves no Tribunal Pleno, com o julgamento em 22/1/1998).”

³¹ Nos seguintes acórdãos, a Unidade Técnica propôs ao TCU a detração da penalidade aplicada com base em sanção aplicada pela CGU, mas o Plenário não considerou:

³² Acórdão TCU 1236/2022 – Plenário, rel. min. Vital do Rêgo. J. em 01.06.2022.

³³ No caso em questão, o Plenário do TCU também não utilizou o art. 22, §3º, da LINDB para justificar a dosimetria da pena, tendo em vista que a empresa não foi sancionada pela CGU, mas apenas havia sido bloqueada cautelarmente pela Petrobras, o que o TCU considerou ser uma sanção de natureza distinta.

³⁴ Acórdão TCU 1849/2022 – Plenário, rel. min. Bruno Dantas. J. em 10.08.2022, p. 61. O mesmo fundamento de impossibilidade de utilização de analogia foi aplicado aos Acórdãos 2638/2019 e 148/2020, também de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

O julgado que consagrou de fato a mudança de entendimento do Tribunal foi o Acórdão 977/2023, no qual a empresa, após o trânsito em julgado da sanção de inidoneidade aplicada pelo TCU, requereu a aplicação da detração, tendo em vista que já havia sido sancionada pela CGU pelos mesmos fatos, mas a sanção imposta pela CGU não havia sido considerada pelo Tribunal quando da prolação do acórdão condenatório (2914/2019)³⁵.

No caso, o Ministro Relator Benjamin Zymler fez referência ao Acórdão 1236/2022, no qual o Plenário do TCU considerou a penalidade aplicada pela CGU (e efetivamente cumprida pela empresa) para subtrair do montante total da condenação imposta pelo Tribunal. Dessa forma, considerou que, uma vez que a sanção aplicada pela CGU trata dos mesmos fatos apurados pelo TCU, era necessário haver detração da penalidade aplicada. O Ministro Relator deixou explícito a evolução do entendimento adotado³⁶:

17. Assim, evoluindo em meu entendimento anterior sobre o tema e adotando como fundamento o art. 22, § 3º, da LINDB, bem como o parecer de lavra do Subprocurador-Geral Paulo Bugarin, cujas análises adoto como razões de decidir, considero que o TCU possa adotar desde logo um dispositivo ligeiramente diverso daquele empregado pelos Acórdãos Plenários 2.092/2021 e 1.236/2022, pois não há dúvidas de que a sanção de três anos aplicada pelo Acórdão 2.914/2019-Plenário já foi integralmente cumprida, caso também computada a sanção aplicada pela CGU.

A partir desse julgado, o TCU incluiu o seguinte enunciado em seu Boletim de Jurisprudência 448/2023³⁷: “É cabível realizar a detração do período efetivamente cumprido da sanção de inidoneidade aplicada pela CGU (art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993) no cumprimento da pena de inidoneidade aplicada pelo TCU (art. 46 da Lei 8.443/1992) em razão dos mesmos fatos, com base no art. 22, §3º, do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), pois constituem penalidades de igual natureza.”

³⁵ Acórdão TCU 977/2023 – Plenário, rel. min. Benjamin Zymler, J. em 17.05.2023, p. 8. Destaca-se o seguinte trecho do Acórdão, extraído do parecer do Subprocurador-Geral: “20. Neste ponto, cabe observar a existência de uma diferença entre o caso que ensejou a prolação do Acórdão 1236/2022-Plenário e o tratado neste feito. Naquele, o Tribunal aplicou a sanção e reconheceu a detração na mesma deliberação, enquanto neste, a sanção foi aplicada em decisão transitada em julgado e se discute, nesta fase processual, a possibilidade de detração. 21. Embora o art. 22, § 3º, da LINDB estabeleça que “as sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato”, o que se observa no referido precedente é que o Tribunal aplicou à Techint a pena máxima fixada na jurisprudência para os casos da espécie, sem abater, por conseguinte, o tempo já cumprido da pena aplicada pela CGU.”

³⁶ Acórdão TCU 977/2023 – Plenário, rel. min. Benjamin Zymler, J. em 17.05.2023, p. 14.

³⁷ Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/publicacao/art.%252022%2520LINDB/%2520DTRELEVANCIA%2520desc/0>.

A publicação do enunciado por si já pode ser compreendida como um indicativo da adoção de um novo posicionamento por parte do Tribunal, o que pôde ser comprovado através da análise de dois acórdãos prolatados após a publicação do enunciado, os quais seguiram a nova orientação adotada pelo Tribunal³⁸.

Conclui-se, portanto, que, apesar de não ter enfrentado os argumentos anteriormente utilizados para justificar a impossibilidade de aplicação da detração, o TCU evoluiu sua jurisprudência para se adequar ao mandamento constante do art. 22, §3º, da LINDB, viabilizando uma verdadeira harmonização entre sanções administrativas de mesma natureza e relativas aos mesmos fatos.

5. CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo analisar a evolução jurisprudencial do TCU no que tange à harmonização da sanção de inidoneidade aplicada pelo Tribunal com fundamento no art. 46 da LOTCU com aquela aplicada pela CGU com base no art. 87, inciso IV, da Lei de Licitações, conforme determinação contida no art. 22, §3º, da LINDB, introduzido em 2018.

Conforme demonstrado no artigo, apesar da existência de um único julgado do Tribunal que aplicou a harmonização de sanções em 2014 (1408/2014) – antes mesmo da determinação legal para tanto –, após a introdução do supracitado art. 22, §3º, da LINDB no ordenamento jurídico, não houve mudança significativa na postura do TCU, que utilizava dois principais argumentos para não considerar sanções pretéritas aplicadas pela CGU: (i) inexistência de *bis in idem* na aplicação de sanções da CGU e do TCU pelos mesmos fatos, pois são competências sancionatórias com fundamentos legais distintos; e (ii) inexistência dos pressupostos que justificam a utilização da analogia como forma de integração de normas jurídicas, de forma que o instituto da detração (previsto no Código Penal) não poderia ser aplicado.

O primeiro acórdão promulgado pelo TCU que considerou a exigência legal de harmonização de sanções prevista no art. 22, §3º, da LINDB, foi o Acórdão 416/2021. O caso foi pioneiro na construção da primeira jurisprudência do Tribunal fundamentada na harmonização prevista na LINDB: no entendimento do TCU, o art. 22, §3º, da LINDB, previa uma causa de diminuição de pena, a ser arbitrada pelo julgador no momento de sua aplicação, a partir da verificação da natureza e da identidade dos fatos em discussão.

³⁸ Acórdão TCU 1605/2023 – Plenário, rel. min. Benjamin Zymler, J. em 09.08.2023 e Acórdão TCU 1759/2023 – Plenário, rel. min. Jorge Oliveira, J. em 23.08.2023.

A detração da penalidade aplicada pela CGU com a penalidade aplicada pelo TCU se consolidou no Tribunal apenas em 2023, através do Acórdão 977/2023, que deu origem a enunciado publicado no Boletim de Jurisprudência 448/2023³⁹.

É possível concluir, portanto, que a jurisprudência do TCU evoluiu no que tange à harmonização de sanções administrativas relativas aos mesmos fatos, o que ocorreu sob explícita influência da LINDB, tendo em vista que, antes da aplicação explícita do art. 22, §3º, da LINDB, foi possível identificar apenas um caso em 2014 no qual o TCU decidiu por não declarar a inidoneidade de empresa que já enfrentava 6 anos de inidoneidade aplicada pela CGU.

Essa evolução, além de cumprir com o mandamento legal de harmonização, acabou por evitar os efeitos práticos do *bis in idem*, apesar de o TCU insistir na tese de que as instâncias são independentes e, por isso, a aplicação de penalidade pela CGU e pelo TCU não configura *bis in idem*.

Por fim, para além da entrada em vigor do art. 22, §3, da LINDB, no ordenamento jurídico, seria possível apontar algumas das possíveis razões pelas quais o TCU passou a harmonizar as sanções aplicadas, até mesmo porque a análise realizada permite concluir que a consideração da LINDB pelo Tribunal se deu de forma tardia, o que pode sugerir algum fator externo que fez com que o TCU passasse a adotar uma postura diferente.

De todo modo, isso seria assunto para outro artigo. Conforme anunciado na introdução, o objetivo do presente trabalho consistiu tão somente na análise da evolução jurisprudencial, sem adentrar nas potenciais causas. Como resultado, alcançou-se a conclusão de que, de fato, a jurisprudência evoluiu e os administrados – no presente caso, as empresas sujeitas a penas de inidoneidade -, estão menos sujeitas a sanções desproporcionais.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GABRIEL, Yasser Reis. Harmonização de efeitos das sanções de direito administrativo. 2021. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/T.2.2021.tde-08072022-114337.

³⁹ Ver Nota de Rodapé 37. Boletim de Jurisprudência 448/2023: “É cabível realizar a detração do período efetivamente cumprido da sanção de inidoneidade aplicada pela CGU (art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993) no cumprimento da pena de inidoneidade aplicada pelo TCU (art. 46 da Lei 8.443/1992) em razão dos mesmos fatos, com base no art. 22, §3º, do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), pois constituem penalidades de igual natureza.”

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB. Acabou o romance: o reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. In *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n. 13.655/2018), 2018, p. 63-92.