

Recebido: 31/12/2024

Aprovado: 13/03/2025

# O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A REGULAÇÃO: AUTOVINCULAÇÃO COMO MECANISMO PROMOTOR DA SEGURANÇA JURÍDICA

*THE FEDERAL COURT OF ACCOUNTS AND  
REGULATION: SELF-BINDING AS A MECHANISM  
FOR ENSURING LEGAL CERTAINTY*

*João Paulo Fornari<sup>1</sup>*

*Luciano Ferraz<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Especialista em Direito Público (constitucional, administrativo e tributário) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Auditor do Tribunal de Contas da União (TCU).

<sup>2</sup> Pós-doutorado em Direito pela Universidade Nova de Lisboa (Portugal). Doutorado em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito Administrativo pela UFMG. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professor Titular de Direito Administrativo e da pós-graduação em Direito Administrativo da UFMG. Professor Adjunto de Direito Financeiro e Administrativo da PUC Minas.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. O controle das agências reguladoras pelo TCU. 2. Autovinculação: conceito, bases normativas e aplicação ao TCU. 3. Autovinculação no TCU: instrumentos em espécie e pertinência da intensificação de seu uso. 3.1. Incidente de uniformização de jurisprudência. 3.2 Súmula. 3.3. Atos normativos. 3.4. Consultas. 3.5. A relevância das instruções normativas e o baixo uso dos demais instrumentos de autovinculação. Considerações finais. Referências.

**RESUMO:** Este artigo sustenta, mediante revisão bibliográfica e pesquisa jurisprudencial, que a adoção de instrumentos de autovinculação pelo Tribunal de Contas da União (TCU) é capaz de gerar maior segurança jurídica nas relações do órgão com seus jurisdicionados, em especial com as agências reguladoras. Busca-se estimular um maior uso, por parte do TCU, de instrumentos previstos em seus normativos internos, que são pouco explorados, embora ostentem potencial de tornar a atuação controladora mais previsível e coerente. Compreende-se, ademais, que edição de instruções normativas na seara regulatória, em vez de representar indevida expansão da competência da Corte de Contas, consiste em instrumento de autocontenção no exercício de suas competências.

**PALAVRAS-CHAVE:** Segurança jurídica. Controle. Autovinculação. Tribunal de Contas da União (TCU). Agências reguladoras.

**ABSTRACT:** This article argues, through a literature review and case law analysis, that the adoption of self-binding instruments by the Brazilian Federal Court of Accounts (Tribunal de Contas da União – TCU) can enhance legal certainty in the institution’s relationship with its audited entities, especially regulatory agencies. It seeks to encourage greater use by the TCU of the instruments provided in its internal regulations, which remain largely underutilized despite their potential to make oversight actions more predictable and consistent. Furthermore, the article contends that the issuance of normative instructions in the regulatory sphere, rather than representing an undue expansion of the Court’s powers, should be understood as a mechanism of self-restraint in the exercise of its competences.

**KEYWORDS:** Legal certainty. Oversight. Self-binding. Brazilian Federal Court of Accounts (TCU). Regulatory agencies.

## INTRODUÇÃO

A sensação de segurança é anseio humano básico, relacionado à necessidade de proteção e estabilidade das relações (Nohara; Fernandes, 2021). Ao Direito cumpre endereçar essa aspiração por meio da promoção da ordem e da organização (Duque; Ramos, 2019).

Cidadãos expectam padrões duradouros de comportamento do Estado, fundamentalmente na elaboração e na aplicação do ordenamento jurídico. Essa postura visa infundir tranquilidade aos indivíduos, com a permanência, ao menos parcial, do “velho no novo” (Couto; Silva, 2021), traduzindo imperativos de coerência<sup>3</sup> e previsibilidade que compõem a noção de *segurança jurídica*.

Em âmbito administrativo, um dos instrumentos destinados ao incremento da segurança jurídica é a *autovinculação*,<sup>4</sup> que ultrapassa a observância de leis e decisões judiciais, pois atribui ao próprio comportamento da Administração, materializado em atos administrativos individuais e normativos, uma força condicionante de seu agir futuro (Souza, 2022, p. 20). Em outras palavras, trata-se da autolimitação voluntária da Administração, a partir da fixação de parâmetros e critérios decisórios gerais e abstratos limitativos dos sentidos possíveis da decisão concreta, incluindo o respeito a posições adotadas em atos anteriores (Bitencourt Neto, 2017).

A transposição dessa noção à seara do controle, no sentido de se incrementar o alinhamento, por parte das instâncias controladoras, a decisões anteriores, seja por meio da expedição de regulamentos ou por outros mecanismos que se destinem a uniformizar jurisprudência, se mostra iniciativa promissora e coerente com exigências normativas recentes.<sup>5</sup>

3 “Coerência liga-se à consistência lógica que o julgamento de casos semelhantes deve guardar entre si. Trata-se de um ajuste que as circunstâncias fáticas que o caso deve guardar com os elementos normativos que o Direito impõe ao seu desdobramento” (Streck, 2020, p. 44).

4 Optou-se pela utilização do arcabouço teórico atinente à autovinculação administrativa em detrimento daquele ligado aos precedentes administrativos. Isso porque os últimos derivam da tradição do *common law*, cujas distinções em relação ao modelo jurídico nacional levam parcela da doutrina a criticar a própria ideia de que no Brasil se aplicaria a técnica do *stare decisis*, inexistindo, por consequência, um “sistema de precedentes” (Streck, 2020, p. 352-355). Especificamente na seara administrativa, Luís Vale resume as principais dificuldades da aplicação do instituto: “Os principais exemplos de dificuldades operacionais do sistema de precedentes brasileiro (incluído o também incipiente sistema de precedentes administrativos) podem ser assim enumerados: a) tomar ementa por precedente; b) não distinguir, de maneira adequada o que é *ratio decidendi/holding* (razão determinante para decidir – parte vinculante do precedente judicial) e o que é *obiter dictum* (dito de passagem – parte não vinculante); c) aplicar o precedente judicial apenas com base no método *subsuntivo*; d) não levar em consideração os fatos substanciais relevantes para o julgamento do caso (*material facts*); e) inadequada motivação das decisões judiciais; f) realização de distinções inconsistentes, muitas vezes com o intuito de não aplicar o precedente obrigatório (*inconsistent distinguishing*); g) cultura jurídica não adaptada a lidar com a análise de casos (*cases*); h) modelo decisório dos Tribunais que, muitas vezes, obstaculiza a extração da *ratio decidendi*, em razão da ausência de fundamentos determinantes, dentre outros” (Vale, 2022, p. 116-117).

5 A exemplo do art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB): “As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão”; e dos art. 19 a 25 do Decreto 9.830/2019, que regulamenta o disposto nos art. 20 a 30 da LINDB.

Por meio de revisão bibliográfica e pesquisa jurisprudencial, objetiva-se sustentar, neste artigo, que a adoção de medidas de autovinculação direcionadas ao exercício da atuação controladora do Tribunal de Contas da União (TCU) é capaz de incrementar a previsibilidade e a estabilidade nas relações do órgão com seus jurisdicionados, de modo especial com as agências reguladoras, em virtude de sua autonomia reforçada.

Além desta introdução, o texto se divide nos seguintes tópicos: (i) o controle das agências reguladoras pelo TCU; (ii) autovinculação: conceito, bases normativas e aplicação ao TCU; (iii) autovinculação no TCU: instrumentos em espécie e pertinência da intensificação de seu uso; e (iv) considerações finais.

## 1. O CONTROLE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PELO TCU

Uma das instituições mais relevantes no contexto brasileiro, quando se considera o controle exercido sobre a Administração Pública, é o TCU, ao qual compete, por múnus próprio e em auxílio ao Congresso Nacional, o exercício de parcela relevante do controle externo da Administração Pública. Esse controle se materializa na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta federal, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70 e 71 da Constituição de 1988 – CRFB/1988).<sup>6</sup>

Ressalte-se que o fato de colaborar com o Legislativo no desempenho desse mister não torna a Corte de Contas “órgão auxiliar” do Parlamento, no sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional (Britto, 2005; Forni, 2024), uma vez que recebe atribuições exclusivas – e inconfundíveis com as das Casas Legislativas – diretamente da Carta Maior, com vista à realização de amplo controle técnico da gestão administrativo-financeira do Estado (Moreira Neto, 2014; Forni, 2020).

Tradicionalmente vocacionado a verificar o bom uso dos recursos públicos federais por meio de prestações e tomada de contas, bem como de auditorias de regularidade, procedimentos cujo foco recai em questões econômico-financeiras e de cunho mais formalista, o TCU buscou, especialmente a partir da década de 1990, diversificar seus trabalhos, migrando

6 O controle da Administração Pública, nos moldes do art. 70 da CRFB/1988, é repartido constitucionalmente entre o Poder Legislativo, os Tribunais de Contas e o sistema de controle interno de cada Poder. Ferraz (1999, p. 77-78), em tipologia tripartida, que abarca o controle parlamentar, o controle administrativo e o controle jurisdicional, cinge o primeiro na vertente direta “quando exercitado por *motu proprio* pelo Poder Legislativo” e na vertente indireta, “quando efetivado pelo Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas”.

esforços para um controle voltado a avaliações de performance e resultados<sup>7</sup> – em consonância com o movimento de outras Instituições Superiores de Controle<sup>8</sup> mundo afora.

Paralelamente, a partir de meados da década de 1990, implementou-se, no Brasil, a Reforma do Aparelho do Estado, cujo ideário se alinhava aos ventos da administração gerencial,<sup>9</sup> que defendia a reorientação da atuação pública. A intervenção estatal na economia, na modalidade direta, deveria ceder espaço à prestação privada de serviços públicos.

Naquele momento, a desestatização de serviços públicos se deu, via de regra, por meio de contratos de concessões, com a consequente acentuação da obrigação estatal de fiscalizá-los. A regulação<sup>10</sup> da prestação desses serviços foi cometida a “autarquias em regime especial” denominadas agências reguladoras, criadas por leis específicas.<sup>11</sup>

A regulação por entidades independentes ganha relevo, inicialmente, nos Estados Unidos da América, a partir da década de 1930, na esteira da percepção de que o livre funcionamento dos mercados pode comprometer, em alguma medida, a concretização de outros importantes valores, a exemplo do bem-estar dos cidadãos. Já na segunda metade do século XX, o modelo se espalha para a Europa e outras localidades, justamente na linha do movimento reformista que influenciou o Brasil – pregava-se a menor intervenção estatal na economia, inclusive na seara dos serviços públicos, que deveriam passar a ser prestados primordialmente por agentes privados, sob regulação e supervisão do Estado.

Subjacente à iniciativa, residia a ideia de que estruturas apartadas do poder central seriam mais aptas a mediar os setores regulados, com distanciamento tanto dos interesses privados dos prestadores quanto do

7 Speck (2000, p. 155) comenta a respeito da variedade de nomenclaturas utilizadas em referência a esse tipo de trabalho: “As denominações mais frequentes são ‘auditoria operacional’, em contraste com a tradicional ‘auditoria financeira’, ‘controle do mérito’ em contraposição a ‘controle da legalidade’, ‘avaliação’ em contraste com ‘controle’, ‘auditoria de gestão’, ‘auditoria administrativa’ ou ‘auditoria interna moderna’, chamando a atenção para a origem histórica dessa forma de auditoria, ‘avaliação de programas’, ‘auditoria de impacto’ e muitas outras”.

8 O termo designa “a instituição pública de um Estado ou organismo supranacional que exerce o mais elevado grau de auditoria pública do Estado ou do organismo supranacional, de maneira independente, com ou sem função jurisdicional” (INTOSAI, s.d.).

9 Segundo Bresser-Pereira (2006, p. 28-29), as características básicas que definem a administração gerencial são: a orientação para cidadão e o foco na obtenção de resultados; a pressuposição de que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança; a adoção da estratégia de descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, visando à eficiência.

10 A regulação é aqui entendida como “atividade que envolve a normatização e a fiscalização de atividades econômicas (privadas e públicas) pelo Poder Público, e que possui caráter de mediação de interesses (interesses dos usuários, interesses fiscais, interesses privados, interesses ‘gerais’), além de pretensões de consensualidade” (Mendonça; Tosta, 2021, p. 12).

11 Atualmente, de acordo com o art. 2º da Lei n. 13.848/2019, as agências reguladoras são as seguintes: I - a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); II - a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); III - a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); IV - a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); V - a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); VI - a Agência Nacional de Águas (ANA); VII - a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); VIII - a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); IX - a Agência Nacional do Cinema (Ancine); X - a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); XI - a Agência Nacional de Mineração (ANM).

próprio governo e da ingerência política. A neutralidade, a autonomia, a tecnicidade e a especialização são características essenciais a essas entidades, para que possam bem desempenhar seu papel.

As agências reguladoras brasileiras foram desenhadas em consonância com esse ideário, dotadas, portanto, de autonomia frente aos diversos atores do setor regulado (e até mesmo em relação ao governo), bem como aparelhadas de modo a desempenharem suas atividades com elevado grau de tecnicidade – entendidas como “fiadoras do compromisso regulatório”.<sup>12</sup>

Com a criação dessas entidades reguladoras, a competência<sup>13</sup> primária de fiscalização das concessões de serviços públicos lhes foi atribuída. Entretanto, dado o enorme volume de recursos envolvidos e a relevância social dos serviços, o TCU formatou, mediante deliberações processuais e atos normativos, a maneira como se daria o controle dos serviços desestatizados. Dirigiu, pois, sua atenção à avaliação da atuação das agências – em um controle das concessões dito “de segunda ordem”,<sup>14</sup> por intervir apenas indiretamente sobre os serviços delegados à iniciativa privada.

Houve, como é possível inferir, uma espécie de choque entre a atuação remodelada do TCU e o desenho das agências. O ponto exato em que termina a autonomia das últimas e começa o adequado controle do primeiro é objeto de grande celeuma doutrinária. Por um lado, há corrente que defende a exclusão do TCU do controle da regulação das concessões de serviços públicos,<sup>15</sup> ou ao menos a inconstitucionalidade das normas internas que formatam esse controle.<sup>16</sup> A Corte de Contas teria pretensões de ser o Conselho de Estado brasileiro, que a tudo controla – até mesmo entes desenhados para atuar com ampla autonomia. Essa corrente denuncia a aspiração do Tribunal a ser o “revisor geral de toda a atividade administrativa” (Medeiros, 2022, p. 267), com risco de tornar-se um “superórgão” (Cabral, 2021, p. 16). Por outro lado, já se atestou que a ação do TCU no arranjo regulatório, dada sua vocação universalista, é benéfica aos usuários, garantindo transparência e aperfeiçoamento no processo decisório das agências, o que resulta em incremento da modicidade tarifária (Menezes, 2015).<sup>17</sup>

12 A expressão é de Pereira (2019, p. 13).

13 O termo “competência” designa a habilitação de determinada estrutura para atuar no âmbito que lhe foi fixado, sendo categoria jurídica que legitima e limita o exercício do poder estatal (Dutra; Reis, 2020, p. 73).

14 Segundo Zymler (2015, p. 199), o controle de segunda ordem é uma ação que “não visa a controlar a concessionária em si, mas apenas examinar se as agências estão fiscalizando de forma adequada os contratos por elas firmados”.

15 Dutra e Reis (2020, p. 19-19) afirmam que: “a Constituição não outorga ao Tribunal de Contas da União competência para intervir na regulação e na concessão de serviços públicos, seja no momento da formação, seja no momento da execução do contrato”.

16 Rosilho (2019, p. 259-260) argumenta que “tanto a instrução normativa 27/1998, como a Instrução Normativa 81/2018 [que regulamentam o controle da regulação no TCU], são inconstitucionais e ilegais”, pois “alargaram o campo do controle preventivo criado pela legislação para o Tribunal”.

17 Em um sentido ainda mais amplo, Rossi (2017, p. 251-256) defende que o Tribunal de Contas é agente fundamental para qualidade da democracia brasileira, advogando inclusive a ampliação de seus poderes, para que suas decisões apenas pudessem ser revistas pelo Judiciário quanto a aspectos formais. Dessa forma, o órgão de controle contribuiria ainda mais para a *accountability* (vertical e horizontal).

Uma das causas do embate é o fato de os limites da atuação do TCU não estarem claros na CRFB/1988. Há zonas de certeza em relação ao que abarcaria referido controle, mas em diversos casos concretos os contornos são turvos, dando azo a posições marcadamente antagônicas. Qual o preciso escopo do controle operacional? Qual a abrangência dos critérios de legalidade, legitimidade e economicidade? A atuação das agências, as quais fiscalizam primariamente as concessões, satisfaz direta ou indiretamente o tradicional critério do potencial desperdício de recursos públicos, que atrai a competência controladora do TCU? A atuação do Poder Judiciário é suficiente para averiguar a adequação, ou mesmo a legalidade, de medidas regulatórias levadas a cabo pelas agências? Existe uma maneira técnico-juridicamente mais adequada de controlar a atuação das agências? O TCU seria um guardião da regulação?<sup>18</sup> São perguntas em aberto, cujas respostas são amplamente disputadas, especialmente na seara acadêmica.

A resposta mais promissora no sentido de direcionar a atuação da Corte de Contas de modo que respeite a autonomia das agências reguladoras, sem descurar de seu poder-dever fiscalizatório, foi formulada por Mendonça, que propôs seus seis standards que devem orientar o controle da regulação:

- (i) Quanto à atividade-meio das agências reguladoras, os Tribunais de Contas possuem ampla competência: o controle deve ser feito como de usual em qualquer autarquia.
- (ii) Quanto à atividade-fim das agências reguladoras, vale o princípio geral da autocontenção por parte dos Tribunais de Contas: há fortíssima preferência *prima facie* pelas razões técnicas expendidas pela agência.
- (iii) Os Tribunais de Contas podem exercer controle pleno sobre (a) vícios procedimentais da decisão ou da elaboração da norma, (b) vícios de participação (ausência de audiência ou de consulta pública; inexistência de *hard look review*, considerado este em termos razoáveis).
- (iv) Os Tribunais de Contas podem atuar em controle pleno quando, respeitado o *standard* (ii), houver clara e inequívoca omissão regulatória.
- (v) Os Tribunais de Contas podem atuar em controle pleno quando, respeitado o *standard* (ii), a agência estiver praticando ilegalidade rigorosamente literal.
- (vi) Quanto à qualidade da regulação efetuada pelas agências, os Tribunais de Contas devem agir apenas expedindo recomendações não vinculantes (Mendonça, 2012, p. 162-163).

---

18 Sobre esse aspecto, Nascimento, Forni e Soares (2025) demonstram que o TCU não ostenta as características institucionais *regulatory oversight body* (ROB), que seria um “guardião da regulação” com competência de supervisão regulatória.

De todo modo, o que se pode inferir desse quadro é que os limites do controle da regulação são nebulosos. O que se buscará, na sequência, é argumentar que institutos de autovinculação permitem reduzir a imprevisibilidade decorrente desse arranjo, que pode ser comparado a um “diálogo fora do esquadro”, pois

[...] embora o controle se dê dentro da ordem constitucional, jamais o enquadramento constitucional foi arquitetado considerando a dinâmica de controle entre uma Agência Reguladora dotada de autonomia e independência frente ao chefe do Poder Executivo e um TCU com competência operacional. Isso traz consequências concretas à dinâmica de controle para além da natural complexidade e incerteza jurídica (Marques Neto; Palma, 2020, p. 206).

## 2. AUTOVINCULAÇÃO: CONCEITO, BASES NORMATIVAS E APLICAÇÃO AO TCU

Já se afirmou, na introdução, que a autovinculação se relaciona à limitação voluntária que certa instituição impõe a si mesma no que concerne a decisões futuras, que ficam restringidas por parâmetros gerais e abstratos. Acrescente-se que a autovinculação pode ainda ser viabilizada por mecanismo de concertação administrativa, entendida como a “pactuação de critérios e parâmetros para a definição dos sentidos possíveis da decisão concreta” (Bitencourt Neto, 2017, p. 269). Nesse sentido, Schirato (2025, p. 449-450) afirma que os atos consensuais criam, modificam ou extinguem relações jurídicas por meio de acordos, expressando uma normatividade autônoma autovinculativa, estabelecendo “*ex novo* regras para uma determinada relação jurídica de forma **vinculante** à Administração Pública, ao particular contratado e, eventualmente, terceiros envolvidos” (grifo nosso).

Como vantagens da autovinculação, a literatura enumera: incremento da certeza, da previsibilidade e da segurança; mitigação de riscos relativos à aplicação não igualitária do Direito, valorizando a tutela da confiança em detrimento de decisões casuísticas, com maior garantia de imparcialidade; contribuição para a simplificação administrativa; maior celeridade; e aumento da transparência do processo de formação da decisão administrativa (Bitencourt Neto, 2017). Entre as desvantagens, cita-se a eventual violação do dever de “atualização ponderativa do interesse público face às circunstâncias concretas de cada situação” (Otero, 2003, p. 852), bem como à igualdade, pelo risco de “petrificar, através de critérios gerais e abstractos, aquilo que a lei queria que fosse ponderado caso a caso” (Sousa, 2008, p. 198).

Dentre as condições<sup>19</sup> que a autovinculação administrativa deve respeitar, segundo Bitencourt Neto, destacam-se a possibilidade de (i) “autodesvinculação”, pois os critérios de predeterminação de sentido das decisões não podem ser imutáveis, sendo passíveis de superação após análise que demonstre razões sólidas para tanto; bem como a (ii) verificação do efetivo enquadramento do caso concreto nos critérios predeterminados. A última condição remete ao dever atribuído ao decisor de analisar o caso concreto à luz dos interesses prevaletentes, no que se assemelha à análise dos casos não autovinculados, com a diferença de que, presentes os pressupostos autovinculantes, o sentido da decisão já se encontra, ao menos *a priori*, predefinido (Bitencourt Neto, 2017).

Esse arcabouço teórico se coaduna com as disposições do art. 30, *caput* e parágrafo único, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que estatui o dever de as autoridades públicas atuarem para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas, afirmando o caráter vinculante desses instrumentos em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.<sup>20</sup>

Modesto (2022, p. 148-149) afirma que autovinculação se liga aos princípios da igualdade, da boa-fé e da segurança jurídica, tendo em vista que “a reiteração de um mesmo modo de decidir em casos concretos impõe que o mesmo padrão seja adotado nas demandas futuras de mesma natureza”, a não ser que haja “motivação especial, fundada em alteração das circunstâncias e na necessidade de reformar o atendimento anterior em face do interesse público”. O jurista conceitua o instituto, em sentido estrito, como uma hipótese de “redução da discricionariedade, no âmbito dos atos concretos da Administração Pública, de invocação especialmente útil para impedir atuações caprichosas de agentes públicos ou alterações repentinas no padrão decisório do Poder Público”.

Aduz ainda que “o tempo, por si mesmo e enquanto tal, não pode servir de critério de discriminação entre situações equivalentes” (Modesto,

---

19 Fez-se menção a apenas duas das condições referidas pelo autor porque se entende que a terceira, qual seja “não pode implicar a completa eliminação da margem de livre decisão administrativa”, não se coaduna à própria ideia de autovinculação, uma vez que, em diversos casos, o instituto resultará na eliminação da margem de livre decisão administrativa.

20 É relevante pontuar que é possível traçar um paralelo entre a base teórica da autovinculação e a teoria dos atos próprios, assim sintetizada por Cortes Neto (2011, p. 12-13): “A sua *ratio* poderia ser extraída do artigo 187 do Código Civil (CC), em que se reprimiu o abuso de direito, tendo em vista que o *venire* nada mais é do que o exercício abusivo de um direito subjetivo. Dessa maneira, é vedado ao sujeito, que tenha tomado certas atitudes em determinada direção, e por isso, gerado a expectativa de que a sua palavra seria mantida ao passar do tempo, venha a bruscamente mudar o rumo de sua atitude, vindo a causar danos ao expectante, por violação da legítima expectativa suscitada. A citada teoria possui uma vertente positiva e outra negativa, sendo que a primeira funciona no sentido de uma exigência de conduta coerente, com observância da palavra dada, enquanto a sua vertente negativa tem por escopo a proibição de adoção de condutas contraditórias. Deve ser destacado que por ter como fundamento o princípio da confiança legítima, a aplicação da teoria dos atos próprios independe do elemento subjetivo da atuação do agente, já que, no caso, a responsabilidade é aferida de forma objetiva”. No entanto, maiores digressões sobre o tema escapam ao escopo do presente trabalho.

2022, p. 148-149), no que concorda com Bandeira de Mello (1984, p. 42-44), para quem o tempo não se presta a conferir “tratamentos díspares, sem com isto pelear à arca partida com o princípio da igualdade. O que pode tomar como elemento discriminador é o fato, é o acontecimento, transcorrido em certo tempo por ele delimitado”. Impende observar, todavia, que a mudança de circunstâncias ao longo do tempo – que não se assemelha ao mero transcurso temporal – pode ensejar legítimo *discrimen*.

Ainda segundo Modesto (2022), a autovinculação tem por desiderato antecipar ou concretizar parcialmente, em contextos concretos, parâmetros de controle do exercício futuro da discricionariedade, inclusive por atos do próprio Poder Público, que podem ser unilaterais – regulamentos,<sup>21</sup> atos e promessas unilaterais – ou convencionais – compromissos, acordos, termos de ajustamento de conduta. A adoção do instituto é útil, pois:

- a) evita disparidade de resposta dos órgãos da estrutura administrativa a demandas equivalentes;
- b) reduz o risco de litígios acerca da aplicação da lei, em face de suspeita de decisão caprichosa ou discriminatória;
- c) acelera a capacidade de resposta da máquina pública a demandas repetitivas;
- d) antecipa decisões futuras em matérias de alta incerteza, facilitando a mobilização de capitais privados em tempo útil para a oferta de bens e serviços para a própria Administração, ou a adesão de terceiros a políticas públicas (Modesto, 2022, p. 156).

Para o jurista, a autovinculação pode ser involuntária, quando decorrente de precedentes administrativos, bem como voluntária (intencional). Nesse caso, pode se dar unilateral ou bilateralmente (Modesto, 2022).

A autovinculação bilateral se dá por meio de acordos, contratos ou convenções, ao passo que a voluntária unilateral se divide em concreta e abstrata. Naquela, o esforço se dirige a evitar a quebra da confiança pela ocorrência de atos contraditórios no bojo de uma mesma relação jurídica, com identidade de partes; na abstrata, remete-se à edição de atos normativos cuja “função lógica”, no dizer de Modesto (2022, p. 157 e 162-163), é “vincular os atos singulares da própria Administração Pública, inclusive os atos da autoridade que os emitiu”. Em outras palavras, obriga-se o órgão que exarou a norma a respeitar suas próprias prescrições gerais em casos singulares submetidos à sua apreciação, em razão do princípio da inderrogabilidade

---

21 Para Bitencourt Neto (2017, p. 279-280), a discricionariedade tem por consequência a competência para que o decisor defina os termos do exercício de seu “espaço de escolha”, o que pode ser feito por meio da predeterminação de parâmetros, condições e requisitos em regulamentos (normas internas ao órgão/à entidade), que assumem caráter de vinculatividade formal para o órgão emissor, não podendo ser desrespeitados nos casos concretos.

singular dos regulamentos,<sup>22</sup> ressaltando-se que a limitação incide apenas até a edição de nova norma administrativa geral e abstrata. São três as suas principais funções:

- a) especificar e operacionalizar os comandos legais, integrando, sem criar direitos ou obrigações ao cidadão, aspectos operacionais reclamados para ampliar a eficácia da lei;
- b) disciplinar aspectos da lei que ensejam atuação administrativa discricionária, evitando disparidades na aplicação concreta da norma legal; e
- c) adequar o funcionamento e a organização dos órgãos e entidades públicos a necessidades do momento, na hipótese dos regulamentos organizativos (Modesto, 2022, p. 162).

Via de regra, os autores que exploram a autovinculação o fazem na perspectiva da redução da discricionariade administrativa.<sup>23</sup> No entanto, é possível transpor, sem maiores problemas, o arcabouço teórico em referência à atuação controladora do Tribunal de Contas. Afinal, o que se busca, em essência, é “a censura jurídica ao comportamento contraditório, sem fundamentação suficiente ou razoável”, por meio de “um recurso adicional de redução da arbitrariedade do Poder Público e de prevenção contra abusos decorrentes de um decisionismo excessivamente casuísta”. Ademais, a autovinculação administrativa serve “para precisar os contornos do exercício da competência, assegurando uma padronização mínima” (Modesto, 2022, p. 150 e 154). Nas palavras de Pielow (1997, p. 51):

[...] a questão das autovinculações da Administração está situada num campo de tensão entre, por um lado, a necessidade de flexibilidade e inovação e, por outro, a não menos premente demanda por continuidade da atividade administrativa, a qual, com o fim de criar segurança jurídica, exige a previsibilidade e a calculabilidade da ação administrativa.

---

22 Segundo Moniz (2011, p. 175-176): “O princípio da inderrogabilidade singular [...] impede que a Administração (incluindo o órgão com competência normativa na matéria [...]) numa situação individual e concreta, afaste (desaplique ou recuse a aplicação de) um regulamento (ou uma norma regulamentar), contrariando-o. Em causa está a concepção do regulamento como um dos momentos da juridicidade vinculativa da Administração, i. e., a concepção segundo a qual o regulamento constitui uma forma de actividade administrativa (e concomitantemente uma fonte de direito) através da qual aquela disciplina a sua actuação futura, que, sob pena de invalidade, terá de se revelar compatível com o prescrito na(s) norma(s) regulamentar(es) em causa”.

23 Nesse sentido, Modesto (2022, p. 155) afirma: “A autovinculação somente é possível no campo da discricionariade administrativa. Mas é a lei que programa a discricionariade, permitindo que na aplicação administrativa mais de uma decisão seja possível e aceitável. É a lei que oferece ao administrador uma margem de avaliação e ponderação da conveniência das várias decisões abstratamente possíveis, impondo um dever de argumentação e justificação correspondente de sua decisão final. Também não significa uma renúncia ilegal à discricionariade, por ser também uma forma de expressão da própria discricionariade autorizada por lei, além de oferecer maior segurança jurídica aos administrados”.

Entendendo-se as alusões à discricionariedade como “margem de liberdade para decidir nos processos de controle externo”,<sup>24</sup> a qual pode ser maior ou menor em decorrência tanto de disposições legais quanto dos diversos tipos citados de autovinculação, a base teórica exposta fica perfeitamente compatível com o exercício da função controladora pelo TCU<sup>25</sup> – e serve aos mesmos propósitos.

Isso se torna especialmente relevante no contexto regulatório, tendo em vista que a jurisprudência do TCU oscila e, em alguma medida, carece de coerência, uniformização e clareza – atributos que seriam essenciais na atividade controladora, mas assomam em relevância ao se lidar com entidades dotadas de reforçada autonomia. Por exemplo, ora se afirma que não cabe ao TCU “avaliar, em casos concretos específicos, a correção das normas editadas por entidades regulatórias” (Brasil, 2015); ora se decide que “é possível a expedição de determinação pelo TCU para a correção de ato normativo elaborado por agência reguladora quando verificada ineficácia nas ações de regulação ou omissão no tratamento concedido à matéria sob sua tutela” (Brasil, 2018). Ora se entende que “a sustentação jurídica da realização de determinação em face dos princípios da legalidade e da eficiência não deve se dar ao ponto de impor aos órgãos e entidades públicos obrigações não previstas em lei ou normativo” (Brasil, 2019); ora se julga que “o Tribunal pode sempre determinar medidas corretivas a ato praticado na esfera de discricionariedade das agências reguladoras”, contanto que “viole o ordenamento jurídico, do qual fazem parte os princípios da economicidade da administração pública e da modicidade tarifária na prestação de serviços públicos” (Brasil, 2016).

É justamente com vista à construção de diretrizes mais objetivas no que tange ao controle da regulação que vale explorar os instrumentos de autovinculação já existentes nas normas internas da Corte de Contas, quais sejam: o incidente de uniformização de jurisprudência, a edição de enunciados da Súmula, a expedição de atos normativos e a decisão prolatada em sede de consulta.

### **3. AUTOVINCULAÇÃO NO TCU: INSTRUMENTOS EM ESPÉCIE E PERTINÊNCIA DA INTENSIFICAÇÃO DE SEU USO**

Firmada a possibilidade de aplicação dos institutos de autovinculação administrativa no âmbito do TCU, passa-se à análise dos instrumentos dessa

---

24 Concorde-se com Heller (2019), que afirma a existência autônoma de um processo de controle externo, ligado à função controladora, frente ao processo administrativo, que endereça a função administrativa. Contra, afirmando ser o processo de controle externo espécie do gênero processo administrativo: Ferraz e Dallari, 2020.

25 A existência de uma função controladora autônoma é ressaltada em Forni e Lima (2023) e em Forni e Heller (2025).

natureza previstos em seu Regimento Interno, quais sejam: o incidente de uniformização de jurisprudência, a edição de enunciados da Súmula, a expedição de atos normativos e a decisão prolatada em sede de consulta.

### 3.1. Incidente de uniformização de jurisprudência

O instrumento em epígrafe consta no art. 91 do Regimento Interno da Corte de Contas e diz respeito à apreciação preliminar de divergência, suscitada por sugestão de ministro, ministro substituto ou representante do Ministério Público, entre deliberações anteriores do TCU, quando do julgamento de processos no colegiado. O colegiado pode, então, decidir pela verificação preliminar da controvérsia, em anexo aos autos principais, retirando a matéria de pauta. Caso se reconheça a existência da divergência, o relator solicitará a audiência do Ministério Público junto ao TCU, submetendo, em seguida, a questão à deliberação do plenário até a segunda sessão subsequente. Dirimida a divergência jurisprudencial, proceder-se-á à deliberação sobre o mérito do processo na mesma sessão.<sup>26</sup> O acórdão que resolver a divergência será remetido à Comissão de Jurisprudência<sup>27</sup> para oportuna apreciação da necessidade de elaboração de enunciado de Súmula sobre a matéria. Não sendo reconhecida pelo relator a existência de divergência, levará seus fundamentos ao plenário que, ao acolhê-los, prosseguirá no julgamento do mérito do processo, se matéria de sua competência, ou encaminhá-lo-á à câmara originária. Se o Plenário, dissentindo do relator, entender pela existência de divergência, agirá na forma antes descrita, passando a funcionar como revisor para o incidente o ministro que primeiro proferir o voto dissidente (Brasil, 2002).

### 3.2. Súmula

A Súmula da jurisprudência é regulamentada pelos art. 85 a 90 do citado regulamento e se constitui de princípios ou enunciados que sintetizam teses, soluções, precedentes e entendimentos adotados reiteradamente pelo Tribunal ao deliberar sobre assuntos ou matérias de sua competência. É

---

26 Ressalvam-se os casos englobados pelo inciso VII do art. 17, § 3º, que assim dispõe: “Realizado, pelo Plenário, o exame incidental de inconstitucionalidade indicado na parte final do parágrafo anterior, o processo retornará à Câmara para continuidade do feito [...]” (Brasil, 2002).

27 Em relação à citada comissão, vale a transcrição de trechos dos art. 18, 19 e 23: “Art. 18. As comissões que colaboram no desempenho das atribuições do Tribunal são permanentes ou temporárias. Parágrafo único. São permanentes as comissões de Regimento e de Jurisprudência. Art. 19. As comissões permanentes compõem-se de três membros efetivos e um suplente, designados pelo Presidente, entre ministros e ministros substitutos, do Tribunal, na primeira sessão ordinária de seu mandato. [...] Art. 23. São atribuições da Comissão de Jurisprudência: I – manter a atualização e a publicação da Súmula da Jurisprudência do Tribunal; II – superintender os serviços de sistematização e divulgação da jurisprudência predominante do Tribunal, sugerindo medidas que facilitem a pesquisa de julgados ou processos; III – propor ao colegiado que seja compendiada em súmula a jurisprudência do Tribunal, quando verificar que o Plenário e as câmaras não divergem em suas decisões sobre determinada matéria; IV – elaborar e aprovar suas normas de serviço” (Brasil, 2002).

construída a partir de projeto com desiderato específico, de iniciativa do Presidente, dos ministros e das comissões de Regimento e de Jurisprudência, podendo ser ainda sugerida por ministro substituto ou representante do Ministério Público. O projeto, com a respectiva justificação, será apresentado em Plenário, competindo ao Presidente proceder ao sorteio do relator. Ademais, qualquer enunciado poderá ser incluído, revisto, revogado ou restabelecido, na Súmula, mediante aprovação pela maioria absoluta dos ministros do referido projeto (Brasil, 2002).<sup>28</sup>

### 3.3. Atos normativos

A base legal para a expedição de atos normativos está no art. 3º da Lei n. 8.443/1992, que assim dispõe:

Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

Regimentalmente, há uma diferenciação das espécies de atos regulamentares. A instrução normativa será a opção quando se tratar de disciplinamento de matéria que envolva pessoa física, órgão ou entidade sujeita à jurisdição do Tribunal; a resolução, quando se tratar de aprovação do Regimento Interno, de ato definidor da estrutura, atribuições e funcionamento do Tribunal, das unidades de sua Secretaria e demais serviços auxiliares, bem como de outras matérias de natureza administrativa interna que, a critério do Tribunal, devam revestir-se dessa forma; por fim, a decisão normativa é adotada quando se tratar de fixação de critério ou orientação, e não se justificar a expedição de instrução normativa ou resolução (Brasil, 2002).

Tanto a iniciativa quanto a forma de apresentação de atos normativos são idênticas às da Súmula da jurisprudência, com a particularidade de que o ministro que houver sido designado para relatar projeto de ato normativo no âmbito das comissões será excluído do sorteio atinente à discussão em plenário. O projeto referido poderá receber emendas dos ministros ou sugestões dos ministros substitutos e do Procurador Geral junto ao TCU,

---

<sup>28</sup> As questões relativas à iniciativa e à apresentação do projeto referido constam nos art. 73 e 74 do Regimento Interno do TCU. Acrescente-se que, nos termos do citado regimento, será adotada numeração de referência para os enunciados, aos quais seguir-se-á a menção dos dispositivos legais e dos julgados em que se fundamentam, o que ficará a cargo da unidade responsável pelo secretariado das sessões do Tribunal, na organização gradativa da Súmula. Além disso, ficarão vagos, com nota de cancelamento, os números dos enunciados que o Tribunal revogar, conservando os mesmos números os que forem apenas modificados, fazendo-se a ressalva correspondente. Por fim, dispõe a norma interna que a Súmula e suas alterações serão publicadas nos órgãos oficiais. Art. 90. A citação da Súmula será feita pelo número correspondente ao seu enunciado e dispensará, perante o Tribunal, a indicação de julgados no mesmo sentido (art. 86 e 88 a 90 de Brasil, 2002).

dentro do prazo proposto pelo relator, com a anuência do Plenário. A redação final será votada na mesma sessão ou na sessão plenária seguinte àquela em que for aprovado o projeto, sendo dispensada a votação da redação final se aprovado o projeto originário, sem emendas, ou o substitutivo integralmente. A admissão de emenda à redação final se dirige apenas a evitar incorreções gramaticais ou para incrementar a clareza e objetividade do texto.

### **3.4. Consultas**

Por fim, em relação à última espécie de autovinculação, a Lei n. 8.443/1992 prevê que as decisões relativas a consultas dirigidas ao TCU por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, têm caráter normativo e constituem prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto (art. 1º, inciso XVII e § 2º).

Internamente, dispõe o Regimento que o plenário decidirá sobre as consultas, que apenas podem ser formuladas por presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; pelo Procurador-Geral da República; pelo Advogado-Geral da União; por presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas; por presidentes de tribunais superiores; por ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; e por comandantes das Forças Armadas, sempre com demonstração de sua pertinência temática, consideradas as respectivas áreas de atribuição das instituições que representam. As consultas, ademais, devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente (Brasil, 2002).

A decisão em sede de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos sete ministros, incluindo ministros substitutos convocados, além do Presidente. Por derradeiro, assenta a norma interna do TCU que o relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta que não atenda aos legais e regimentais ou verse apenas sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente, apesar de ser plenamente possível, e até usual, que se exponha o caso concreto que inspirou a consulta ao Tribunal (Brasil, 2002).

### **3.5. A relevância das instruções normativas e o baixo uso dos demais instrumentos de autovinculação**

Considerando a variedade de mecanismos de autovinculação, é digno de nota o baixo uso que deles faz o TCU, especialmente no que concerne ao

arranjo regulatório. Em busca realizada no portal do órgão, localizaram-se apenas 28 incidentes de uniformização de jurisprudência,<sup>29</sup> em uma base de mais de 452 mil decisões, o que representa meros 0,006%.<sup>30</sup> Em outras palavras, instaura-se, em média, um incidente para cada 16 mil decisões. Quanto à Súmula, não se localizou sequer um enunciado que diga respeito à regulação.<sup>31</sup>

Logo, a autovinculação, por parte do TCU, no que concerne ao contexto regulatório, fica eminentemente por conta de atos normativos. Eventualmente, poder-se-ia aventar que a “jurisprudência selecionada”<sup>32</sup> do órgão funcionaria como um mecanismo de incentivo à autovinculação. No entanto, apesar de, conforme o TCU, ser formada com base em “deliberações escolhidas por critérios de ineditismo, densidade jurídica, entendimento de amplo interesse ou reiteração de tese importante”, das quais “são extraídas uma ou mais teses jurídicas, redigidas de forma direta, objetiva e simples, a refletir o entendimento jurisprudencial do acórdão”, consiste em um acervo alimentado pela Diretoria de Jurisprudência do órgão, não passando pelos colegiados para verificação de aderência aos critérios referidos supra. Daí a relevância, para o controle das agências reguladoras, das instruções normativas.

Da Instrução Normativa TCU 7/1994, que dispunha sobre a fiscalização dos processos de privatização de empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização, anterior à criação da primeira agência reguladora, até a mais atual, a Instrução Normativa TCU 81, que rege a fiscalização dos processos de desestatização, foram diversos os atos normativos que trouxeram alguma previsibilidade à atividade fiscalizatória do órgão de controle em matéria regulatória. Contra essa atividade normativa, Barroso teceu a seguinte crítica, que foi reproduzida em diversos textos doutrinários posteriores:

[...] a referência feita pela lei ao poder regulamentar do Tribunal de Contas somente será constitucional se interpretada no sentido de uma competência normativa limitada, consistente na ordenação interna de sua própria atuação. Não tem competência o Tribunal de Contas para editar atos normativos genéricos e abstratos, vinculativos para a Administração, nem muito

29 A busca, em 17 jan. 2025, foi realizada com o argumento <“incidente de uniformização”.ACORDAO> que restringe a pesquisa à parte dispositiva das decisões (<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>). A pesquisa retornou 54 resultados, que foram criticamente analisados, dos quais restaram apenas 28.

30 O cálculo exato, que considera 452.573 (número total de decisões colegiadas desde 2004, quando foi localizado o primeiro incidente de uniformização de jurisprudência) decisões, levou ao resultado: 0,00061%.

31 A busca, em 17 jan. 2025, foi realizada com os termos “agência” ou “regulação” ou “reguladora”, no espaço específico destinado à Súmula (<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/sumula>).

32 A jurisprudência selecionada “é uma base de deliberações escolhidas por critérios de ineditismo, densidade jurídica, entendimento de amplo interesse ou reiteração de tese importante. Dessas deliberações são extraídas uma ou mais teses jurídicas, redigidas de forma direta, objetiva e simples, a refletir o entendimento jurisprudencial do acórdão” (Brasil, s.d.).

menos para invadir esfera legislativa, estabelecendo direitos e obrigações não contemplados no ordenamento (Barroso, 1996, p. 136-137).

Entende-se que a mera leitura do art. 3º da Lei n. 8.443/1992 é suficiente para contrapor o argumento:

Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

O dispositivo faz referência à expedição de normativos concernentes a “matérias das atribuições” do TCU e à “organização dos processos que lhe devam ser submetidos”. Obviamente, os processos a que o texto se refere serão submetidos ao Tribunal por outro órgão ou entidade, ou mesmo por agente privado, a depender do caso. Logo, algum grau de generalidade e abstração, bem como de “vinculatividade à Administração” é perfeitamente consentâneo com o dispositivo legal. As INs que tratam da desestatização dispõem majoritariamente sobre o envio de documentação ao TCU, que tem a prerrogativa de exigí-los por força do art. 42, *caput* e § 1º, da Lei n. 8.443/1992:

Art. 42. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto.

§ 1º No caso de sonegação, o Tribunal assinará prazo para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários, comunicando o fato ao Ministro de Estado supervisor da área ou à autoridade de nível hierárquico equivalente, para as medidas cabíveis.

Portanto, longe de significarem a expansão de sua “competência por mão-própria” (Dutra; Reis, 2020, p. 21),<sup>33</sup> ou representarem “competências autoatribuídas” (Medeiros, 2022, p. 83),<sup>34</sup> os atos normativos em comento configuram relevantes meios de autovinculação do TCU – e, mais importante, de previsibilidade para a Administração. A competência para o controle na seara regulatória logicamente não decorre desses atos, mas da CRFB/1988

---

33 Afirgam Dutra e Reis (2020, p. 35) que “Editadas sobre os mais diversos temas e questões, as Instruções converteram-se rapidamente num instrumento central da intervenção da Corte no setor de infraestrutura, e formam hoje um sistema normativo paralelo à Constituição e à legislação ordinária. Nas Instruções Normativas, normas infralegais, busca o Tribunal fundamento jurídico para intervir amplamente tanto na modelagem quanto na execução de contratos de concessão”.

34 Rosilho (2019, p. 259-260), em sentido semelhante, argumenta que “tanto a instrução normativa 27/1998, como a Instrução Normativa 81/2018 [que regulamentam o controle da regulação no TCU], são inconstitucionais e ilegais”, pois “alargaram o campo do controle preventivo criado pela legislação para o Tribunal”.

e da Lei Orgânica do TCU, como já externado.<sup>35</sup> Sua normatização apenas estabelece parâmetros claros de como se darão as fiscalizações, restringindo eventual atuação errática e particularista do TCU no exercício de seu mister, em virtude do citado princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos. Em outros termos, a inexistência das INs não tornaria, *per se*, a Corte de Contas mais autocontida. Ao contrário, a ausência de normatização apenas dificultaria prever como se daria a atuação do órgão de controle nos casos concretos de desestatização. É essa a linha adotada em publicação do Instituto Rui Barbosa (2023):

Diretrizes gerais para fiscalização de projetos de desestatização

A seguir, apresenta-se um elenco de melhores práticas que sugere-se sejam observadas pelos Tribunais de Contas quanto à fiscalização de editais e contratos envolvendo projetos de desestatizações, as quais são individualmente detalhadas para fins didáticos.

a) Estabelecimento de normatização específica

O estabelecimento de normas próprias que visem regulamentar a atuação dos Tribunais de Contas é um dos principais requisitos para uma profícua ação fiscalizatória em editais de licitação e contratos que envolvam projetos de desestatizações.

A definição de prazos para submissão dos projetos e para sua respectiva análise pelas unidades técnicas, os critérios de admissibilidade, a documentação exigível e o tipo de processo a ser autuado são alguns dos aspectos importantes de serem previstos em norma específica, conferindo uniformidade no atendimento aos jurisdicionados e uma maior clareza quanto aos procedimentos e ritos fiscalizatórios a serem adotados.

[...] Importante destacar que a parametrização dos documentos a serem remetidos ao órgão de controle externo por si só também auxilia os jurisdicionados na estruturação de seus projetos, incentivando as consultorias e demais terceiros contratados a produzirem estudos com maior qualidade e em grau de profundidade adequados e suficiente para atender às reais necessidades da Administração.

[...] Outro benefício trazido pela normatização específica refere-se ao regramento das relações entre jurisdicionados e controle externo durante o período de acompanhamento dos editais. O amparo normativo para

35 Confira-se, nesse sentido, decisão do STF na ADI 4872: “5. Regulamentação de práticas de fiscalização e prestação de contas de recursos públicos repassados a entidades privadas sem fins lucrativos, por meio do Sistema Integrado de Transferências (SIT). Ausência de usurpação de competência dos Poderes Legislativo e Executivo. 6. Exercício do poder de controle externo dos Tribunais de Contas. Relação instrumental com deveres de transparência, probidade e eficiência previstos na própria Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na legislação estadual que regula o funcionamento do controle externo. Competência regulamentar para explicitar deveres legais em matéria de procedimentos e documentação. Constitucionalidade. Pedidos julgados improcedentes” (Brasil, 2023).

realização de reuniões técnicas e o estabelecimento de um constante diálogo entre as partes confere maior celeridade no saneamento de dúvidas e eventuais inconformidades, transparência às ações de controle e segurança aos agentes públicos no trato de temas notoriamente sensíveis à sociedade e à opinião pública em geral. Na medida em que tais acompanhamentos passam a ser processados em expedientes próprios, todas as atas e demais documentos que atestem as relações estabelecidas no período podem ser acessadas nos sítios oficiais dos TCs.

No contexto judicial, o Supremo Tribunal Federal (STF) já reconheceu, na ADI 4872, a “competência regulamentar [dos Tribunais de Contas] para explicitar deveres legais em matéria de procedimentos e documentação” (Brasil, 2023).

Ainda no âmbito do Poder Judiciário, são pertinentes as consignações do Núcleo de Fiscalização de Projetos de Desestatização do Tribunal de Contas do Distrito Federal no bojo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) proposta pelo governador do Distrito Federal contra instrução normativa daquele órgão de controle que dispõe sobre a fiscalização de concessões comuns, parcerias público-privadas e privatizações:<sup>36</sup>

38. Nesse aspecto, cumpre assinalar que o Tribunal está se restringindo a estabelecer de forma prévia, clara, pública e transparente, os pontos que serão objeto de exame pela Corte nos procedimentos para celebração de contrato de concessão, PPP e privatização. Constitui a norma, portanto, uma medida que contribui para a segurança jurídica, pois diminui o fator “surpresa” do controle para o GDF e para potenciais interessados em com ele celebrar tais ajustes.

39. O Tribunal atua aqui em caráter marcadamente colaborativo, tendo em vista que não há nenhum ponto de controle previsto na IN que não deveria ser tratado *ex officio* pelo GDF, de modo que a norma opera como um guia para a Administração e para o mercado, garantindo previsibilidade – ao menos no que toca ao controle (Distrito Federal, 2024, p. 11-12).

Para além do âmbito judicial, acrescente-se que a normatização interna do TCU está em plena consonância com o citado art. 30 da LINDB (*caput* e parágrafo único), que positiva como *dever* das autoridades públicas atuar

---

<sup>36</sup> Trata-se da ADI 0733808-46.2024.8.07.0000, com pedido de medida cautelar, proposta pelo governador do Distrito Federal contra a Instrução Normativa TCU nº 01, de 6 de março de 2024, que dispõe sobre o controle e a fiscalização da etapa de planejamento dos processos de Concessões Comuns, das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e das Privatizações, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. Busca a declaração de inconstitucionalidade do referido normativo por suposta ofensa aos art. 14, 53, 58, incisos XI e XIII, 71, § 1º, inciso IV, 74, 86 e 100, incisos VI e IX, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).

para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas por *meio de regulamentos*, com caráter vinculante até ulterior revisão.

Em complemento, tendo por objeto o exercício da função normativa por parte da Administração Pública, Motta enumera premissas e condutas que tendem a trazer segurança jurídica:

- a) o estabelecimento de normas atende à necessidade de previsibilidade, ou seja, de antecipação das ações levadas a cabo pela Administração;
- b) os atos normativos editados devem possuir pretensões de estabilidade e permanência, possibilitando aos cidadãos que possuem vínculo com a Administração planejar suas atividades com segurança e certeza;
- c) a norma posta deve criar critérios e orientações para a aplicação do ordenamento, de preferência mediante procedimentos públicos e motivados. Estes critérios, obviamente, serão necessariamente impregnados pelo conteúdo dos demais princípios;
- d) a eventual mudança dos critérios e orientações postos deve ser levada ao conhecimento dos particulares com antecedência razoável, de forma a evitar surpresas (Motta, 2007, p. 79).

Todo o conjunto de mecanismos de autovinculação apresentados e enaltecidos funcionam como um antídoto a uma visão extremada de trecho encontrado na jurisprudência do TCU: “não há direito adquirido a determinado entendimento ou à aplicação de determinada jurisprudência de tribunal, devendo prevalecer, em cada julgamento, a livre convicção dos julgadores acerca da matéria” (Brasil, 2024). Não seguir pelo caminho da autovinculação, como se observa com frequência no caso dos julgados do TCU, traz diversos inconvenientes, na linha do alerta de Medeiros (2022, p. 267):

A desvinculação da atuação do Tribunal em relação a seus próprios precedentes em nome da “livre convicção dos julgadores” é fator gerador de profunda insegurança jurídica, sobretudo se conjugada à reiterada jurisprudência do TCU segundo a qual “ao assumir o cargo, compete ao gestor inteirar-se das determinações desta Corte afetas à sua área de atuação e, no caso de descumprimento, arcar com o ônus decorrente”. Assim, se por um lado o TCU se considera desvinculado de seus próprios precedentes, paradoxalmente procura vincular o gestor público aos mesmos, impondo a ele todos os “ônus decorrentes”. A análise em conjunto de ambos os posicionamentos indica que o TCU busca vincular todos os servidores da União aos seus entendimentos, à exceção dos nove ministros que compõem a Corte.

Referindo-se ao contexto específico da regulação, Maia Pereira faz exortação de cunho similar:

[...] não há uma sistematização dos entendimentos e orientações do TCU, de maneira que os órgãos da Administração estão sujeitos a inúmeros acórdãos, sem que se saiba exatamente, de forma sistematizada, o conteúdo das determinações em vigor. Ou seja, a “regulação” expedida pelo TCU não é compilada em nenhum tipo de documento, de maneira que agentes públicos e privados se submetem a um universo de decisões, cuja cognoscibilidade é, em certa medida, incerta (Pereira, 2019, p. 81).

É justamente no intuito de endereçar esses riscos que se buscou, neste tópico, aplicar à atividade controladora do TCU o arcabouço teórico da autovinculação administrativa, que abarca não apenas o respeito a julgados anteriores, cuja desconsideração acarreta reforçado ônus argumentativo (em linha semelhante ao *overruling* e ao *distinguishing*),<sup>37</sup> mas também a prolação de atos normativos, que tendem a incrementar a estabilidade e a previsibilidade das relações das quais a Corte de Contas participa, notadamente na seara regulatória.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio de revisão bibliográfica e pesquisa jurisprudencial, sustentou-se, neste artigo, que a adoção de medidas de autovinculação direcionadas ao exercício da atuação controladora do TCU é efetivamente capaz de incrementar a previsibilidade e a estabilidade nas relações do órgão com seus jurisdicionados, de modo especial com as agências reguladoras, em virtude de sua autonomia reforçada.

Afirmou-se que a prolação de instruções normativas no referido âmbito, em vez de representar indevida expansão da competência da Corte de Contas, como entende parte da doutrina, tende a distensionar suas relações com as agências reguladoras, funcionando como mecanismo promotor da segurança jurídica – pois são instrumentos de autovinculação. Além disso, buscou-se estimular um maior uso, por parte do órgão de controle, de outros meios pouco explorados, que têm potencial de tornar a atuação controladora menos casuística e mais coerente.

A criação de enunciados da Súmula, nesse sentido, seria salutar e ajudaria na clarificação dos limites do controle das agências. As respostas a consultas dependem de provocação externa, do que se conclui ser recomendável que as entidades regulatórias, em caso de dúvida, provoquem o TCU – por meio intermédio dos legitimados – para que esse decida por “prejulgamento da tese”. Por fim, impende que eventuais contradições na jurisprudência do órgão de controle sejam dirimidas pela via dos incidentes de uniformização.

---

37 São, nas palavras de Marinelli (2021, p. 145), “refinadas técnicas argumentativas funcionais que distinguem a *ratio decidendi* dos *obiter dicta*: o *‘distinguishing’*, com os quais o juiz do caso seguinte observa que o precedente não pode ser adotado por causa da falta de analogia com os fatos sobre os quais aquele foi pronunciado e o *‘overruling’*, com o qual uma corte expressamente declara de não levar mais em conta um precedente proferido por ela mesma”.

Todas essas diretrizes se coadunam às disposições do art. 30, *caput* e parágrafo único, da LINDB, citadas anteriormente. A recomendação maior, entretanto, é que prevaleça a cultura da autocontenção, materializada na coerência decisória.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Tribunal de Contas: algumas incompetências. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 203, p. 131-140, jan./mar. 1996.

BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação administrativa interorgânica: direito administrativo e organização no século XXI*. São Paulo: Almedina, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4872*. Paraná. Rel. Min. Marco Aurélio, Redator para o Acórdão Min. Gilmar Mendes Plenário, julgado em 15 fev. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4325746>. Acesso em 26 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 600/2019*. Plenário. Rel.: Ministro Augusto Nardes. Julgado em 20 mar. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 644/2016*. Plenário. Rel.: Ministro Walton Alencar. Rev.: Ministro Benjamin Zymler. Julgado em 23. mar. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1704/2018*. Plenário. Rel.: Ministra Ana Arraes. Julgado em 27 jul. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>. Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2071/2015*. Plenário. Rel.: Ministro Vital do Rêgo. Julgado em 19 ago. 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>. Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Pesquisa de jurisprudência*. Secretaria das Sessões. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/uploads/pesquisa\\_integrada/arquivos/Manual\\_Completo\\_Pesquisa\\_Jurisprudencia\\_TCU.pdf](https://portal.tcu.gov.br/uploads/pesquisa_integrada/arquivos/Manual_Completo_Pesquisa_Jurisprudencia_TCU.pdf). Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 9024/2024*. Segunda Câmara. Rel.: Ministro Benjamin Zymler. Julgado em 15 out. 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução TCU n. 155/2002*. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/norma>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de *et al.* *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI*, São Paulo, v. 5, n. 16, p. 215-257, jan./mar. 2021.

CÔRTEZ NETO, Alberto Moreira. *A aplicação das teorias da supressio e surrectio e a tutela ao princípio da confiança nas relações jurídicas*. Trabalho de Conclusão (Pós-Graduação) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

COUTO E SILVA, Almiro. Princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-2/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>. Acesso em: 28 jan. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Núcleo de Fiscalização de Projetos de Desestatização. *Informação nº 08/2024 – SEGECEX/NUFID*. Brasília: TCDF, 2024.

DUQUE, Marcelo Schenk. RAMOS, Rafael. *Segurança jurídica na aplicação do direito público: comentários à Lei 13.655/2018*. Salvador: Juspodivm, 2019.

DUTRA, Pedro; REIS, Thiago. *O soberano da regulação: o TCU e a infraestrutura*. São Paulo: Singular, 2020.

FERRAZ, Luciano. *Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos tribunais de contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

FORNI, João Paulo Gualberto. *A consensualidade no TCU: fundamentos teóricos, enquadramento jurídico, oportunidades de aperfeiçoamento e riscos associados*. Monografia submetida ao Prêmio Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2024.

FORNI, João Paulo Gualberto. Controle de constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula 347 do STF. *Revista do TCU*, n. 146, jul./dez., 2020.

FORNI, João Paulo Gualberto; LIMA, Luiz Henrique. Acordo de não persecução civil: o choque entre o art. 17-B, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa (reformada pela Lei nº 14.230/2021) e a autonomia constitucional do Tribunal de Contas. *Revista do TCU*, Brasília, n. 152, p. 41-65, 2023.

FORNI, João Paulo; HELLER, Gabriel. Efetividade: polissemia e utilização como parâmetro do controle externo no Tribunal de Contas da União. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 23, n. 90, p. 173-192, abr./jun. 2025.

HELLER, Gabriel. *Controle externo e separação de poderes na Constituição de 1988: fundamentos e eficácia jurídica das determinações e recomendações do Tribunal de Contas*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (Uniceub), Brasília, 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA. *Nota Técnica sobre a atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização de projetos de desestatizações*. [S.l.]: Instituto Rio Barbosa, 2023. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/>. Acesso em: 24. fev. 2025.

INTOSAI. *Overview*. [S.l.]: INTOSAI, [s.d.]. Disponível em: <https://www.intosai.org/about-us/overview>. Acesso em: 24 abr. 2024.

MAIRAL, Héctor. *La doctrina de los propios actos y la administración pública*. Buenos Aires: Depalma, 1994.

MARINELLI, Marino. Os precedentes judiciais entre “obrigatoriedade” e “poder persuasivo”: notas comparativas e reflexões sobre o novo CPC brasileiro e sua “súmula vinculante”. *Civil Procedure Review*, v. 12, n. 3, p. 129-148, set./dez. 2021.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Diálogos fora de esquadro: o controle das agências reguladoras pelo Tribunal de Contas da União. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 120, p. 203-236, jan./jun. 2020.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A propósito do controle feito pelos Tribunais de Contas sobre as agências reguladoras: em busca de alguns standards possíveis. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 10, n. 38, p. 147-164, abr./jun. 2012.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos; TOSTA, André Ribeiro. Regulação econômica no Brasil: fundamentos características e atualidade. In: HEINEN, Juliano (org.). *Direito da regulação: teoria e prática dos setores regulados*. Salvador: Juspodivm, 2021.

MEDEIROS, Bernardo Abreu de. *Os controles em xeque: entre a hipertrofia e a ineficácia do controle das políticas públicas – uma análise do Tribunal de Contas da União*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

MENEZES, Monique. *Autonomia e controle das agências reguladoras: o papel do Tribunal de Contas da União no arranjo regulatório brasileiro*. Curitiba: Ithala e Teresina: Edufpi, 2015.

MODESTO, Paulo. Autovinculação convencional da administração pública: o contrato de gestão no interior da administração pública brasileira. In: VALE, Luís Manoel Borges do; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende (coord.). *Por uma teoria dos precedentes administrativos*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. *A recusa de aplicação de regulamentos pela administração com fundamento em invalidade*. Dissertação (Doutorado) – Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, Coimbra, 2011.

MIRANDA, Victor Vasconcelos. *Precedentes judiciais: construção e aplicação da ratio decidendi*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NASCIMENTO, Roberta Simões; FORNI, João Paulo Gualberto; SOARES, Fabiana de Menezes. Precisamos de um guardião da regulação? A função de *regulatory oversight body* nos Estados Unidos e no Brasil. *REI - Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1034-1070, 2025.

NOHARA, Irene Patrícia; FERNANDES, Érika Capella. Desafio do alcance de segurança jurídica por meio de precedentes no direito administrativo. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS,

Rafael (coord.). *Nova LINDB: proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. *O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlador ou regulador?* Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019.

PIELOW, Johann-Christian. Integración dei ordenamiento jurídico: autovinculaciones de la administración. In: MUNOZ, Guillermo Andrés; SALOMONI, Jorge Luis. *Problemática de la administración contemporânea: uma comparación europeo-argentina*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 1997.

ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

ROSSI, Danilo Valdir Vieira. *O Tribunal de Contas e a qualidade da democracia: um comparativo entre modelos institucionais*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *Direito administrativo: genalogia, transformações e dogmática*. São Paulo: JusPodivm, 2025.

SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de. *Direito administrativo geral: introdução e princípios fundamentais* – t. I. 3. ed. Lisboa: Dom Quixote, 2008.

SOUZA, Alysson Paulo Melo de. A atuação administrativa consensual na formação de precedentes administrativos: o compromisso da LINDB, inclusive sob a forma de negócio de certificação. In: VALE, Luís Manoel Borges do; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende (coord.) *Por uma teoria dos precedentes administrativos*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito*. 2. ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

VALE, Luís Manoel Borges do. A construção do precedente administrativo, no âmbito dos órgãos colegiados, e o problema da extração da *ratio decidendi*. In: VALE, Luís Manoel Borges do; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende (coord.) *Por uma teoria dos precedentes administrativos*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

