

A LINDB E O MUNICIPALISMO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O CONTROLE EXTERNO NA PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

The LINDB and Municipalism: Challenges and Perspectives for External Control in Promoting Administrative Efficiency

El LINDB y el municipalismo: retos y perspectivas del control externo en la promoción de la eficiencia administrativa

Grupo temático 11 – Relações Socioestatais e construções democráticas da ação pública: experiências e desafios de pesquisadores e práticas de campo

Lerroy Barros Tomaz dos Santos, Universidade Federal da Bahia (UFBA)/Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCM/BA)
Daisy Lima de Souza Santos, Universidade Federal da Bahia (UFBA)/Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

RESUMO

A Lei nº 13.655/2018, ao introduzir novos dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), reposicionou o padrão decisório no Direito Público ao exigir motivação concreta, consideração de consequências práticas e incremento da segurança jurídica na criação e aplicação do direito. Nesse contexto, este trabalho analisa como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA) pode operacionalizar os princípios da LINDB no âmbito do controle externo municipal, com foco nos desafios e perspectivas para a promoção da eficiência administrativa no municipalismo. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, baseada em pesquisa documental e bibliográfica, com aplicação de Análise de Conteúdo. O corpus documental abrange o período de 2018 a 2025 e inclui peças/pareceres de consulta, ato normativo, orientações técnicas e informativo de jurisprudência, além de material institucional de divulgação sobre a LINDB. A análise foi organizada em quatro categorias: segurança jurídica, consequências, eficiência e orientação pedagógica. Os resultados indicam que a incorporação da LINDB no TCM-BA ocorre de forma incremental e em “camadas” institucionais, combinando padronização interpretativa, normatização procedimental e instrumentos orientadores. Observou-se fortalecimento da segurança jurídica por meio da publicização de entendimentos e de critérios de seleção por risco/materialidade; presença de racionalidade consequencialista ao considerar impactos, exequibilidade e correção institucional; ampliação da eficiência ao estruturar o controle de maneira seletiva e preventiva; e consolidação da orientação pedagógica por respostas técnicas e diretrizes para contratações públicas. Conclui-se que a LINDB oferece base para um controle externo mais responsivo às condições municipais, capaz de induzir capacidades administrativas e prevenir irregularidades, preservando a accountability e contribuindo para a eficiência da gestão pública local.

Palavras-chave: LINDB; Controle externo; Tribunais de contas; Segurança jurídica; Eficiência administrativa; Municipalismo

ABSTRACT

Law No. 13,655/2018, by introducing new provisions to the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law (LINDB), repositioned the decision-making standard in Public Law by requiring concrete justification, consideration of practical consequences, and increased legal certainty in the creation and application of law. In this context, this work analyzes how the Court of Accounts of the Municipalities of the State of Bahia (TCM-BA) can operationalize the principles of the LINDB within the scope of municipal external control, focusing on the challenges and perspectives for promoting administrative efficiency in municipalism. Methodologically, this is a

qualitative, exploratory, and descriptive research, based on documentary and bibliographic research, with the application of Content Analysis. The documentary corpus covers the period from 2018 to 2025 and includes consultation documents/opinions, normative acts, technical guidelines, and jurisprudence information, as well as institutional material disseminating information about the LINDB. The analysis was organized into four categories: legal certainty, consequences, efficiency, and pedagogical guidance. The results indicate that the incorporation of the LINDB (Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law) in the TCM-BA (Court of Accounts of the State of Bahia) occurs incrementally and in institutional "layers," combining interpretative standardization, procedural regulation, and guiding instruments. Strengthening of legal certainty was observed through the publication of understandings and selection criteria based on risk/materiality; the presence of consequentialist rationality in considering impacts, feasibility, and institutional correctness; increased efficiency by structuring control in a selective and preventive manner; and consolidation of pedagogical orientation through technical responses and guidelines for public procurement. It is concluded that the LINDB provides a basis for external control that is more responsive to municipal conditions, capable of inducing administrative capacities and preventing irregularities, preserving accountability and contributing to the efficiency of local public management.

Keywords: LINDB; External control; Courts of accounts; Legal certainty; Administrative efficiency; Municipalism

RESUMEN

La Ley n.º 13.655/2018, al introducir nuevas disposiciones en la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño (LINDB), reposicionó el estándar de toma de decisiones en Derecho Público al exigir justificación concreta, consideración de consecuencias prácticas y mayor seguridad jurídica en la creación y aplicación del derecho. En este contexto, este trabajo analiza cómo el Tribunal de Cuentas de los Municipios del Estado de Bahía (TCM-BA) puede operacionalizar los principios del LINDB en el ámbito del control externo municipal, centrándose en los desafíos y perspectivas para promover la eficiencia administrativa en el municipalismo. Metodológicamente, se trata de una investigación cualitativa, exploratoria y descriptiva, basada en investigación documental y bibliográfica, con la aplicación del Análisis de Contenido. El corpus documental cubre el período de 2018 a 2025 e incluye documentos/dictámenes de consulta, actos normativos, directrices técnicas e información jurisprudencial, así como material institucional que difunde información sobre el LINDB. El análisis se organizó en cuatro categorías: seguridad jurídica, consecuencias, eficiencia y orientación pedagógica. Los resultados indican que la incorporación de la LINDB (Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño) en el TCM-BA (Tribunal de Cuentas del Estado de Bahía) se produce de forma gradual y en capas institucionales, combinando la estandarización interpretativa, la regulación procesal y los instrumentos rectores. Se observó un fortalecimiento de la seguridad jurídica mediante la publicación de entendimientos y criterios de selección basados en el riesgo/materialidad; la presencia de una racionalidad consecuencialista al considerar los impactos, la viabilidad y la corrección institucional; una mayor eficiencia al estructurar el control de forma selectiva y preventiva; y la consolidación de la orientación pedagógica mediante respuestas técnicas y directrices para la contratación pública. Se concluye que la LINDB proporciona una base para un control externo más adaptable a las condiciones municipales, capaz de fomentar las capacidades administrativas y prevenir irregularidades, preservar la rendición de cuentas y contribuir a la eficiencia de la gestión pública local.

Palabras clave: LINDB; Control externo; Tribunales de cuentas; Seguridad jurídica; Eficiencia administrativa; Municipalismo

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), trouxe importantes mudanças para o Direito Administrativo, destacando a segurança jurídica, a análise das consequências das decisões e a busca por maior eficiência na atuação estatal. Essas inovações impactam especialmente o controle exercido pelos Tribunais de Contas. Nos municípios, onde a execução de políticas públicas enfrenta limitações

técnicas e financeiras, notadamente naqueles de menor porte, a aplicação da LINDB assume relevância ainda maior. Nesta realidade, os Tribunais de Contas precisam equilibrar a fiscalização da legalidade com a promoção da eficiência administrativa, evitando que o controle se torne um obstáculo à governabilidade local.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA), responsável por zelar pela boa aplicação dos recursos públicos no âmbito das cidades baianas, enfrenta o desafio de consolidar os princípios da LINDB em sua prática fiscalizatória. O tema ganha destaque ao se investigar como a Corte pode adotar uma postura mais orientadora e pedagógica, fortalecendo a autonomia municipal e incentivando boas práticas de governança. A escolha do tema decorre da experiência profissional no TCM-BA, instituição central no controle externo da gestão municipal no estado da Bahia. Essa vivência revelou a necessidade de repensar a atuação dos órgãos de fiscalização, especialmente após as alterações da LINDB, que exigem uma postura mais dialógica e voltada para a análise de impactos das decisões.

A LINDB introduziu princípios que valorizam a segurança jurídica, a eficiência administrativa e o consensualismo, oferecendo novos parâmetros para a tomada de decisões na Administração Pública. Nos municípios, a adoção desses princípios pode transformar o controle externo em um instrumento não apenas sancionador, mas também indutor de boas práticas de governança. Para o pesquisador, o estudo permite aliar a prática profissional à reflexão acadêmica, aprofundando a compreensão sobre os efeitos da LINDB no contexto municipal. Para a comunidade acadêmica, oferece subsídios teóricos e empíricos sobre os desafios atuais do controle externo. Para gestores municipais e o próprio TCM-BA, o trabalho pode indicar caminhos para uma atuação mais equilibrada entre legalidade e eficiência, fortalecendo a administração local e a legitimidade das decisões de controle.

A Lei nº 13.655/2018, ao alterar a LINDB, introduziu dispositivos que destacam a importância da segurança jurídica, da eficiência administrativa e da análise das consequências práticas das decisões. Nos municípios, esses princípios apresentam desafios específicos, considerando as limitações técnicas e financeiras enfrentadas pelos gestores e o rigor do controle externo. Diante desse cenário, o TCM-BA precisa adaptar suas práticas, conciliando fiscalização da legalidade com promoção da eficiência e fortalecimento de posturas orientadoras. Surge, assim, a questão central da pesquisa: de que maneira o TCM-BA pode operacionalizar os princípios introduzidos pela LINDB para conciliar controle de legalidade, eficiência administrativa e fortalecimento do municipalismo no estado da Bahia?

Como objetivo, o trabalho se propõe a analisar como o TCM-BA pode aplicar os princípios introduzidos pela Lei nº 13.655/2018 na LINDB, de modo a conciliar a fiscalização da legalidade com a promoção da eficiência administrativa e o fortalecimento do municipalismo, identificando práticas que favoreçam uma atuação orientadora e indutora de boas práticas de governança nos municípios jurisdicionados.

2. LINDB E A RACIONALIDADE DECISÓRIA NO DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO

A Lei nº 13.655/2018 inseriu na LINDB um conjunto de dispositivos voltados a aumentar a segurança jurídica e aproximar a aplicação do Direito Público das condições reais de implementação das políticas e da gestão. Ao fazê-lo, desloca o foco de decisões baseadas em “valores jurídicos abstratos” para decisões concretas, justificadas e sensíveis às consequências, especialmente nas esferas administrativa, controladora e judicial (Brasil, 2018).

Entre os dispositivos mais mobilizados na literatura, destaca-se o art. 20, que exige fundamentação consequencialista mínima e proíbe decisões ancoradas apenas em abstrações jurídicas (Brasil, 2018). Nessa linha, Justen Filho (2018) argumenta que a proporcionalidade e a própria racionalidade da decisão pública dependem de transparência, concretude e da consideração dos efeitos do decisum sobre a realidade administrativa, evitando tanto o decisionismo quanto a paralisia institucional.

A regulamentação dos arts. 20 a 30 da LINDB pelo Decreto nº 9.830/2019 reforça esse desenho ao detalhar o dever de motivação e o modo de tratar consequências práticas e condicionantes do gestor (Brasil, 2019). Na prática, a LINDB passa a funcionar como um “padrão de qualidade decisória” para todo o ecossistema do Direito Público, fomentando decisões mais rastreáveis, com justificativas mais completas e com maior previsibilidade para gestores e para a sociedade.

Além disso, o art. 28 (sobre responsabilização por dolo ou erro grosseiro) é frequentemente debatido como mecanismo de proteção contra punições indevidas e, ao mesmo tempo, como incentivo à boa administração, desde que o conceito seja densificado de forma criteriosa pelos órgãos de controle (Binenbojm; Cyrino, 2018). Essa dimensão é central para o contexto municipal, onde escolhas administrativas muitas vezes ocorrem sob restrições

severas de pessoal técnico, orçamento e infraestrutura, exigindo critérios de avaliação que reconheçam as condições práticas do decisor local, sem relativizar a *accountability* (Brasil, 2018).

No campo do controle externo, a LINDB produz impactos diretos porque inclui explicitamente a “esfera controladora” nos deveres decisórios (art. 20) e impõe que decisões que afetem a validade de atos e contratos enfrentem as consequências e os meios de regularização (art. 21), considerando o contexto da ação administrativa. Essa orientação reforça um controle que não é apenas reativo e sancionador, mas também capaz de modular efeitos, orientar correções e reduzir riscos sistêmicos na gestão pública.

Evidências empíricas sobre a incorporação dos dispositivos da LINDB no controle externo podem ser observadas em estudos conduzidos sobre a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU). Relatórios e sumários executivos de pesquisas do Observatório do TCU (FGV Direito SP/SBDP) mostram como os novos dispositivos vêm sendo mencionados e aplicados, apontando diversidade de usos, interpretações e desafios de uniformidade jurisprudencial no período inicial de vigência. Essas evidências são úteis para o presente TCC por dois motivos: (i) oferecem uma régua comparativa de dificuldades típicas na implementação da LINDB por cortes de contas; e (ii) ajudam a estruturar categorias de análise aplicáveis ao contexto municipal.

Para os tribunais de contas estaduais/municipais, a questão ganha contornos ainda mais sensíveis, na medida em que decisões de controle podem produzir efeitos imediatos na continuidade de serviços públicos, execução orçamentária e capacidade de entrega local. É exatamente nesse ponto que o TCC se ancora ao discutir a necessidade de equilibrar legalidade e eficiência administrativa, evitando que o controle se converta em obstáculo à governabilidade municipal.

2.1 MUNICIPALISMO, CAPACIDADE ESTATAL E LIMITES DA GESTÃO LOCAL

O municipalismo brasileiro combina autonomia político-administrativa com fortes assimetrias de capacidade estatal entre municípios. A literatura sobre capacidades estatais destaca que resultados de políticas públicas dependem de burocracias qualificadas, coordenação, instrumentos de gestão e recursos organizacionais, variáveis que se distribuem desigualmente no território.

Nesse sentido, o enfoque da LINDB nas circunstâncias práticas e nas consequências das decisões assume especial relevância para os governos locais, ao exigir que gestores e órgãos de controle adotem fundamentações mais conectadas à realidade administrativa. Com isso, amplia-se a possibilidade de considerar limitações estruturais e condicionantes de implementação sem relativizar a legalidade, levando-se em consideração que a Administração Pública, em si, caracteriza-se pela complexidade de seus processos e pela ausência de padronização em diversas etapas, o que compromete a eficiência e o controle institucional (Batista, 2012).

A proposta não é “reduzir o padrão” do controle, mas qualificá-lo, distinguindo falhas associadas à incapacidade sistêmica, à ausência de suporte técnico e a desenhos institucionais deficientes de condutas dolosas ou gravemente negligentes, o que dialoga, inclusive, com o debate do art. 28 da LINDB sobre erro grosseiro. Assim, a governança municipal pode ser compreendida como arena onde (i) normas e controles precisam ser exequíveis; (ii) instrumentos de gestão devem ser aprendidos e institucionalizados; e (iii) o controle externo, quando calibrado, pode atuar como indutor de capacidades e de melhoria contínua. Essa leitura dá coerência ao argumento do trabalho de que a LINDB pode transformar o controle externo em instrumento não apenas sancionador, mas também indutor de boas práticas.

No contexto municipal, eficiência administrativa não se limita à redução de custos; envolve a capacidade de entregar políticas com regularidade, qualidade e integridade, com decisões previsíveis e sustentáveis ao longo do tempo. A LINDB reforça este horizonte ao vincular segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do Direito Público. Para que isso se materialize, ganha centralidade a noção de controle orientador, além de julgar e sancionar, as cortes de contas atuam por meio de guias, compêndios, manuais, informativos de jurisprudência, súmulas, recomendações e demais instrumentos pedagógicos capazes de reduzir erros recorrentes, elevar a conformidade e fortalecer capacidades gerenciais. Esse modelo aparece de forma concreta em publicações do próprio Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA), com o escopo orientar gestores municipais sobre práticas e deveres de gestão e transição, evidenciando uma dimensão indutora do controle.

Do ponto de vista de desenho institucional, a indução de eficiência via controle externo tende a produzir maior impacto quando se conecta a: (i) critérios transparentes de avaliação; (ii) comunicação clara de riscos e prioridades; (iii) recomendações implementáveis; e (iv) monitoramento focado em resultados e correção de rumo. Nesse quadro, a LINDB funciona como “infraestrutura normativa” para elevar a qualidade do controle, pois exige motivação concreta, explicitação de consequências e atenção às condições práticas do gestor.

3. METODOLOGIA

A pesquisa mantém abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, por buscar compreender como os princípios da LINDB têm sido aplicados (ou podem ser operacionalizados) pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA) para conciliar legalidade e eficiência administrativa no contexto municipal. Adota-se como estratégia a pesquisa documental e bibliográfica, combinando literatura especializada sobre LINDB e controle externo com a análise sistemática de documentos institucionais do TCM-BA. O universo da pesquisa compreende decisões, pareceres, relatórios e normativos do TCM-BA relacionados à aplicação dos princípios da LINDB.

Com a delimitação do recorte temporal no período compreendido entre 2018 e 2025, é possível capturar tanto o momento inicial de difusão da LINDB na esfera controladora quanto a consolidação de instrumentos normativos e orientativos mais recentes. Com isso, são abrangidas vidências institucionais de 2025, especialmente materiais de orientação e padronização jurisprudencial. A amostra é não probabilística e intencional, selecionada por relevância analítica e aderência às categorias do estudo (segurança jurídica, consequências, eficiência e orientação pedagógica). O corpus documental, no recorte 2018–2025, foi composto por:

- a) peças e pronunciamentos com transcrição e mobilização dos arts. 20 a 24 da LINDB, a exemplo do Parecer Prévio exarado no bojo do processo de prestação de contas nº 03353e18, que reproduz os dispositivos e explicita o dever de motivação consequencialista, a necessidade de indicar consequências e condições de regularização e a consideração de obstáculos reais do gestor (arts. 20–24);
- b) pareceres técnicos-jurídicos de consulta da Assessoria Jurídica do TCM-BA, utilizados para observar padrões de fundamentação, exigência de motivação e critérios de conformidade, incluindo consultas de 2022 e 2023;
- c) documento consultivo de 2024 que articula segurança jurídica e transição normativa e transcreve expressamente os arts. 20, 21, 23 e 30, enfatizando a consideração de consequências práticas e o papel de respostas a consultas na segurança jurídica;
- d) Resolução nº 1495/2024, ato normativo interno do Tribunal que disciplina análise prévia de editais, explicita a função orientadora da Corte e define critérios de seleção por materialidade, relevância, risco e oportunidade, vinculando-os à eficiência, eficácia e efetividade do controle;
- e) boletim técnico-orientador da Diretoria de Assistência aos Municípios (DAM), intitulado Orientações Técnicas (jan–mar/2025) – 2ª edição, que reúne respostas a questionamentos dos jurisdicionados via canal institucional, explicitando finalidade de facilitar o acompanhamento e o tratamento das dúvidas “em tese” além de apresentar recomendações com ênfase em eficiência e integridade nas contratações públicas; e
- f) publicação institucional de padronização, Informativo de Jurisprudência (junho/2025), que declara como finalidade ampliar transparência, segurança jurídica e padronização interpretativa e apoiar gestores e jurisdicionados com acesso à jurisprudência atualizada e à lógica decisória do Tribunal.

A coleta das informações foi realizada por organização dos dados em base própria (planilha de controle), registrando-se, para cada documento, a identificação, ano, natureza (normativo, consultivo, orientativo, jurisprudencial), tema e trechos-evidência associados às categorias analíticas. Esse procedimento assegura rastreabilidade e possibilita comparar, ao longo do período, se a LINDB se manifesta apenas como referência normativa ou como padrão efetivo de racionalidade decisória e de indução de capacidades municipais, conforme o argumento teórico do trabalho.

Para tratamento e análise dos dados, emprega-se a Análise de Conteúdo (Bardin, 2016), por sua adequação à investigação de padrões temáticos e sentidos recorrentes em documentos institucionais, permitindo classificar a presença, a intensidade e o modo de mobilização dos princípios da LINDB na atuação do controle externo. A análise foi guiada por categorias teóricas previamente definidas, quais sejam, segurança jurídica, análise de consequências, eficiência e orientação pedagógica. Na operacionalização, adotou-se como unidade de contexto o documento integral (resolução, parecer, informativo, boletim/orientação, etc.) e, como unidade de registro, trechos/parágrafos que expressam: (a) estabilização interpretativa, previsibilidade e transição; (b) consideração explícita de consequências e alternativas, regularização proporcional e exequibilidade; (c) critérios de eficiência do controle e/ou indução de eficiência na gestão; e (d) conteúdo orientativo, pedagógico e preventivo (guias, respostas a dúvidas, recomendações implementáveis).

4. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados coletados (2018–2025) evidencia que a LINDB vem sendo incorporada ao controle externo municipal por um conjunto de práticas que combinam qualificação da motivação, sensibilidade às consequências, calibragem por risco/materialidade e instrumentos orientadores, formando um arranjo compatível com a leitura de que a Lei nº 13.655/2018 reposiciona a decisão pública para maior transparência, concretude e proporcionalidade (Justen Filho, 2018) e exige que as instituições controlem sem se afastar da realidade administrativa e dos efeitos práticos da intervenção (Didier Jr.; Oliveira, 2019).

No âmbito do TCM-BA, essa dinâmica pode ser descrita por “camadas” institucionais, uma camada decisória/jurisprudencial (extratos e orientações de entendimento), uma camada consultiva/técnica (pareceres “em tese” que estruturam padrões) e uma camada orientadora e preventiva (resoluções e orientações técnicas que padronizam procedimentos e reduzem incertezas).

Os dados reúnem documentos institucionais do TCM-BA que, em conjunto, permitem observar a LINDB em funcionamento tanto no núcleo de controle (com recomendações, determinações e racionalidade de julgamento) quanto na infraestrutura de governança do controle (normas internas e instrumentos de orientação). Destacam-se: (i) Parecer Prévio exarado no bojo do processo de prestação de contas nº 03353e18, com referência expressa à Lei nº 13.655/2018 e ao Decreto nº 9.830/2019, acompanhada de recomendação de planejamento e governança administrativa e orçamentária de longo prazo; (ii) parecer técnico-jurídico (2023) que enfatiza análise casuística e parâmetros objetivos de razoabilidade a partir de premissas normativas internas e analogia ao CPC; (iii) orientações técnicas DAM (2025), estruturadas como respostas a dúvidas recorrentes, sob perspectiva meramente teórica, com finalidade de facilitar acompanhamento e tratamento de questionamentos; (iv) Resolução nº 1495/2024, que disciplina análise prévia de editais e explicita critérios de seleção por materialidade, relevância, risco e oportunidade, vinculando-os à eficiência/eficácia/efetividade do controle; e (v) Informativo de Jurisprudência (2025), com recomendações e determinações dirigidas ao gestor, além de institucionalizar a sistematização de entendimentos por comitê permanente.

Essa composição é coerente com a literatura que interpreta a LINDB como mecanismo de segurança jurídica para decisões e inovação institucional, ao demandar estabilidade interpretativa e orientar a produção de guias, respostas e regulamentos que reduzam incertezas (Palma, 2020), e com a leitura de que a atuação controladora deve preservar racionalidade e legitimidade em um ambiente constitucionalizado do Direito Administrativo (Binenbojm, 2014).

4.1 SEGURANÇA JURÍDICA

A segurança jurídica, enquanto previsibilidade e estabilidade de orientação, emerge de forma expressiva na combinação entre padronização pública de entendimentos e regras procedimentais claras. No nível decisório, o Informativo de Jurisprudência explicita um conjunto de recomendações e determinações ao gestor voltadas à regularização de demonstrações contábeis, aprimoramento do sistema contábil e implementação de melhorias no controle interno municipal.

Essas determinações, ao orientarem condutas futuras e reduzirem ambiguidade sobre o que será exigido, aproximam-se do ideal de estabilidade e coerência decisória que sustenta a segurança jurídica no controle. No nível procedimental, a Resolução nº 1495/2024 reforça segurança jurídica ao normatizar a análise prévia de editais e estabelecer critérios objetivos de seleção (materialidade, relevância, risco e oportunidade), vinculando essa triagem à eficiência, eficácia e efetividade do controle.

Ao reduzir indeterminação sobre “quando e por que” o controle incide, o Tribunal delimita expectativas e melhora previsibilidade para os jurisdicionados. Esse movimento dialoga com a noção de que a LINDB busca estabilizar relações entre Administração e administrados por meio de orientações gerais e padrões coerentes, evitando rupturas arbitrárias e reforçando confiança institucional (Palma, 2020; Câmara, 2018).

Também contribui para segurança jurídica a presença de pareceres técnicos e orientações “em tese”, que funcionam como mecanismos de esclarecimento e uniformização interpretativa. A DAM, ao registrar que suas orientações não são jurisprudência oficial e podem ser revistas, delimita seu alcance e evita “cristalização indevida”, ao mesmo tempo em que fornece sinalização para casos futuros. Essa arquitetura é compatível com a diretriz de que segurança jurídica não decorre apenas de sanção, mas de comunicação institucional de critérios, com transparência do raciocínio e da função orientadora do controle (Justen Filho, 2018; Palma, 2020).

4.2 CONSEQUÊNCIAS: EXEQUIBILIDADE E CORREÇÃO INSTITUCIONAL

A categoria “consequências” aparece nos dados como um eixo que desloca o controle de um padrão exclusivamente formalista para uma racionalidade que considera impactos e alternativas. No Informativo de Jurisprudência, por exemplo, a recomendação de aprimorar controle interno e corrigir inconsistências contábeis não é apenas um “apontamento”; ela sinaliza efeitos futuros (“evitando situações que poderão vir a repercutir no mérito de contas futuras”), evidenciando preocupação com consequências na continuidade de avaliação e no desempenho institucional do município.

Em outro nível, os dados apresentam evidências ainda mais diretas de sensibilidade ao contexto e às “nuances” da situação municipal. No parecer proferido pela Assessoria Jurídica no processo nº 18505e23, afirma-se que a razoabilidade de percentuais contratuais deve ser aferida casuisticamente, “levando-se em consideração todas as nuances da situação efetivamente vivenciada pela Municipalidade”, e que a análise deve verificar parâmetros aceitáveis à luz do contrato celebrado.

Esse modo de fundamentação converge com o programa da LINDB interpretado por Justen Filho (2018) e por Didier Jr. e Oliveira (2019), o qual prevê que decisões públicas não podem operar apenas com valores abstratos; devem expor razões, alternativas e concretude, compatibilizando controle e realidade. No plano de gestão e governança, o Parecer Prévio nº 3353e18 mostra como a LINDB e o Decreto nº 9.830/2019 são mobilizados em argumentação institucional que aponta para planejamento de longo prazo (“projeção para os próximos 10 anos”) para evitar novas ocorrências de apontamentos, quando tecnicamente possível.

Trata-se de uma leitura consequencialista voltada à prevenção, não apenas “julgar o passado”, mas induzir governança prospectiva para reduzir reincidência, o que se aproxima do entendimento de que a LINDB tende a favorecer respostas mais racionais e implementáveis no setor público, evitando paralisia e decisões desconectadas de capacidade administrativa (Palma, 2020; SBDP, 2021).

4.3 EFICIÊNCIA DO CONTROLE

Os resultados indicam que a eficiência se manifesta em duas direções complementares, eficiência do próprio controle externo e eficiência induzida na gestão municipal, especialmente no campo das contratações públicas.

Ao definir uma triagem orientada a risco, o Tribunal sinaliza que o controle precisa ser alocado onde gera maior valor público e menor custo institucional, perspectiva coerente com a crítica à hipertrofia sancionadora e à necessidade de controle inteligente para não “infantilizar” a gestão pública (Dantas, 2018).

A eficiência induzida aparece com especial nitidez nas Orientações Técnicas DAM (2025). O documento declara que seu objetivo é facilitar o acompanhamento dos questionamentos mais importantes encaminhados à DAM e o tratamento das dúvidas apresentadas “em tese”. Esse formato reduz custos de transação e incerteza interpretativa para os municípios, contribuindo para conformidade mais rápida e com menor retrabalho, uma forma de eficiência por padronização e aprendizagem institucional.

Além disso, ao tratar de segregação de funções, as orientações afirmam que a recomendação visa reduzir risco de erro ou fraude e tem como fim “promover a eficiência e a integridade nas contratações públicas”, fortalecendo confiança nas instituições. Aqui, eficiência é articulada com integridade, alinhando-se à leitura contemporânea do Direito Administrativo constitucionalizado, em que resultados e legitimidade caminham juntos (Binenbojm, 2014), e ao debate da LINDB sobre responsabilização e “erro administrativo”, que busca calibrar controle e responsabilização sem paralisar a administração (Binenbojm; Cyrino, 2018).

4.4 ORIENTAÇÃO PEDAGÓGICA

A orientação pedagógica constitui o eixo mais visível e institucionalizado do corpus, aparecendo como estratégia de controle preventivo que busca reduzir assimetrias de capacidade municipal. No Informativo de Jurisprudência, o próprio conteúdo é estruturado com recomendações e determinações claras (“proceder... regularização”, “recomendar implantação de melhorias”), atuando como guia prático para correção de rumos.

Essa lógica se aproxima do art. 30 da LINDB, que enfatiza instrumentos de orientação (regulamentos, súmulas e respostas a consultas) como meios de ampliar segurança jurídica, e reforça a interpretação de que o controle deve produzir previsibilidade e indução de condutas, não apenas punição (Palma, 2020; SBDP, 2021).

A Resolução nº 1495/2024 reforça esse papel ao estruturar a análise prévia de editais como forma de atuação que pode evitar falhas antes de se converterem em danos, tornando o controle mais preventivo e, portanto, mais útil à gestão. Já as Orientações Técnicas DAM (2025) explicitam a orientação pedagógica como política, orientam

que o material não equivale a jurisprudência oficial e pode ser revisto, mas foi elaborado para apoiar municípios em dúvidas frequentes e relevantes, com respostas sistematizadas hipoteticamente.

Ademais, ao tratar da segregação de funções, o documento apresenta fundamentação, propósito de mitigação de risco e conexão direta com eficiência e integridade, oferecendo ao gestor um roteiro interpretativo e operacional. Esse padrão converge com a premissa de que decisões e orientações públicas devem ser transparentes, concretas e proporcionais (Justen Filho, 2018), e com a exigência de considerar consequências práticas na racionalidade decisória (Didier Jr.; Oliveira, 2019).

5. Considerações Finais

Este trabalho analisou como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA) pôde aplicar, no período de 2018 a 2025, os princípios introduzidos pela Lei nº 13.655/2018 (LINDB) para conciliar fiscalização da legalidade, promoção da eficiência administrativa e fortalecimento do municipalismo. A discussão partiu do entendimento de que a LINDB institui um padrão de qualidade decisória no Direito Público, deslocando decisões baseadas em abstrações para decisões justificadas, concretas, proporcionais e sensíveis às suas consequências (Justen Filho, 2018; Didier Jr.; Oliveira, 2019). Nesse marco, o controle externo municipal passa a ser desafiado a atuar com maior previsibilidade, racionalidade e capacidade de indução de boas práticas, sem renunciar à *accountability*.

Os resultados evidenciam que a incorporação da LINDB no âmbito do TCM-BA se manifesta por meio de uma dinâmica institucional em “camadas”, decisória/jurisprudencial, consultiva/técnica e orientadora/preventiva, que se complementam e reforçam a governança do controle. A primeira camada aparece na publicização de entendimentos e na seleção de decisões com potencial de padronização, como faz o Informativo de Jurisprudência ao declarar seu propósito de ampliar transparência, segurança jurídica e padronização interpretativa.

A camada consultiva/técnica se expressa nos pareceres em sede de consulta, redigidos em caráter abstrato e com forte estrutura de premissas e critérios, que funcionam como orientação institucional e como mecanismo de estabilização interpretativa, reduzindo incertezas para os gestores (TCM/BA, 2022; 2023; 2024). Por fim, a camada orientadora/preventiva ganha robustez com atos normativos e instrumentos de apoio aos municípios, em especial a Resolução nº 1495/2024 e as Orientações Técnicas da DAM.

Quanto à segurança jurídica, os achados apontam que o TCM-BA vem fortalecendo a previsibilidade do controle por duas vias principais: (i) a divulgação institucional de jurisprudência, com promessa explícita de padronização interpretativa e apoio aos jurisdicionados; e (ii) a normatização de procedimentos, especialmente no controle prévio de editais, com critérios objetivos de seleção por materialidade, relevância, risco e oportunidade. Essa combinação é coerente com a leitura de que a segurança jurídica, na LINDB, não é apenas proteção contra arbitrariedade, mas também produção institucional de estabilidade, orientação e previsibilidade, inclusive por regulamentos e respostas públicas.

No eixo das consequências, o corpus evidencia um movimento relevante, decisões e entendimentos passam a considerar a realidade local e as condições regionais e temporais como elementos essenciais para avaliação de legalidade e de eventual dano, como aparece em decisões divulgadas no Informativo de Jurisprudência. Esse tipo de argumento se aproxima da orientação do art. 20 (motivação concreta e consequencialista) e do art. 22 (consideração de obstáculos e dificuldades reais), enfatizados pela doutrina como núcleo do “consequencialismo decisório” da LINDB. Ao mesmo tempo, os pareceres de consulta reforçam que escolhas administrativas devem ser aferidas casuisticamente, considerando nuances concretas e justificativas correlatas, o que tende a reduzir decisões padronizadas descoladas da realidade municipal.

No eixo da eficiência, os resultados indicam um duplo deslocamento: eficiência como atributo da gestão municipal e, sobretudo, como atributo do próprio controle. A Resolução nº 1495/2024 explicita que a seleção dos editais para análise deve observar critérios de risco/materialidade “observando-se os princípios da eficiência, eficácia e efetividade do controle”.

Já a orientação pedagógica aparece como dimensão mais institucionalizada do corpus, notadamente pelo papel desempenhado pela Escola de Contas. O TCM-BA declara a função orientadora no próprio normativo do controle prévio e cria mecanismo de transição para adequação municipal, referindo-se expressamente ao regime de transição do art. 23 da LINDB. Além disso, as Orientações Técnicas da DAM assumem a forma de boletim com respostas sem incursão na análise do caso concreto, delimitando natureza não vinculante e objetivo pedagógico de facilitar o acompanhamento das dúvidas e o tratamento dado pela unidade técnica.

Diante desses achados, conclui-se que o TCM-BA dispõe de bases institucionais consistentes para operacionalizar a LINDB no controle externo municipal, especialmente quando estabiliza entendimentos e amplia transparência decisória, calibra o controle por risco/materialidade, protegendo a eficiência do próprio controle, incentiva decisões sensíveis às condições reais de implementação, e fortalece a dimensão orientadora por instrumentos pedagógicos permanentes.

Referências

- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Batista, F. F. (2012). *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira*. Ipea.
- Binenbojm, G. (2014). *Uma teoria do direito administrativo: Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização* (3. ed. rev. e atual.). Renovar.
- Binenbojm, G., & Cyrino, A. (2018). O art. 28 da LINDB: A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, 203–224. <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77655>
- Brasil. (2018, 25 abril). *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942) para incluir disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público*. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2019, 10 junho). *Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta os arts. 20 a 30 da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942)*. Diário Oficial da União.
- Câmara, J. A. (2018). Art. 24 da LINDB: Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas. *Revista de Direito Administrativo*, (edição especial Direito Público na LINDB – Lei nº 13.655/2018), 113–134. <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77652>
- Dantas, B. (2018, 6 janeiro). O risco de “infantilizar” a gestão pública. *O Globo*. <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>
- Didier Jr., F., & Oliveira, R. A. de. (2019). Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: Interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, (73), 115–132.
- Justen Filho, M. (2018). Art. 20 da LINDB: Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, (edição especial Direito Público na LINDB – Lei nº 13.655/2018), 13–41. <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77648>
- Palma, J. B. de. (2020). Segurança jurídica para a inovação pública: A nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). *Revista de Direito Administrativo*, 279(2), 209–249.
- Sociedade Brasileira de Direito Público. (2021, 27 setembro). *Aplicação dos novos dispositivos da LINDB pelo TCU – relatório*. SBDP/Observatório do TCU (FGV Direito SP + SBDP).
- Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. (2019, 8 outubro). *Prestação anual de contas: Processo TCM nº 03353e18, exercício financeiro de 2017, Prefeitura Municipal de Queimadas. Parecer prévio*.
- Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. (2022). *Parecer nº 00843-22. AJU: Assessoria Jurídica. Origem: Prefeitura Municipal de Sento Sé*.



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

ARTIGO

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. (2023, 11 setembro). *Parecer nº 01527-23. AJU: Assessoria Jurídica. Origem: Prefeitura Municipal de Ouriolândia.*

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. (2024). *Parecer nº 01827-24. AJU: Assessoria Jurídica. Origem: Prefeitura Municipal de Feira de Santana.*

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. (2024, 17 dezembro). *Resolução nº 1495/2024. Disciplina o encaminhamento dos editais de licitação e seus anexos, por meio eletrônico, para fins de análise prévia pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, e dá outras providências.*

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Diretoria de Assistência aos Municípios. (2025). *Orientações técnicas: Tema Lei 14.133/2021, jan.–mar./2025, 2ª edição.*

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Comitê Permanente de Súmula e Jurisprudência. (2025). *Informativo de jurisprudência: 16 a 21 de junho de 2025.*