

O ARTIGO 22 DA LINDB E A REALIDADE DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL

Rosanna Medeiros Ferreira Albuquerque¹

Dilson Cavalcanti Batista Neto²

Paula Balbio Machado³

RESUMO

O artigo analisa o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com foco em sua aplicação à gestão pública municipal. Busca-se demonstrar que o dispositivo funciona como instrumento de racionalização do controle da Administração, ao exigir que a interpretação e a responsabilização do gestor considerem os obstáculos e as dificuldades reais da atuação administrativa. O trabalho desenvolve-se por meio de revisão doutrinária e análise de precedentes do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União. Conclui-se que o art. 22 não autoriza flexibilização indevida da legalidade, mas impõe um controle mais contextualizado, compatível com as limitações institucionais dos municípios e com a preservação dos direitos dos administrados.

Palavras-chave: LINDB; art. 22; gestão pública municipal; controle administrativo; segurança jurídica.

¹ Graduação em Direito pela UniCEUB. Procuradora do Estado do Tocantins aposentada. Ex-Procuradora-Geral do Estado (2014). Atuou como Assessora Jurídica da Associação Tocantinense de Municípios - ATM (1994 e 1996) e do Conselho Regional de Medicina do Estado do Tocantins - CRM-TO (1994 a 2006). Ex-Secretária de Planejamento e Administração do Município de Sandolândia-TO (1993). Chefe de Gabinete de Conselheiro no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

² Professor efetivo da Universidade Estadual do Tocantins - UNITINS. Doutor em Teoria Geral do Direito e Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Sergipe - UFS. Advogado. Assessor jurídico no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

³ Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins - UFT. Possui curso em Direito Ambiental comparado pela Pace University - Nova York. Especialista em Direito Ambiental Brasileiro pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-RJ. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-RJ. Auditora Líder em Meio Ambiente ISO 14000 pelo Bureau Veritas Certification. Advogada. Assessora jurídica no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

ABSTRACT

This article examines Article 22 of the Brazilian Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (LINDB), focusing on its application to municipal public administration. It argues that the provision works as a mechanism for rationalizing administrative oversight, by requiring that the interpretation of the law and the accountability of public managers take into account the real obstacles and difficulties surrounding administrative action. The study is based on doctrinal review and analysis of precedents from the Federal Supreme Court, the Superior Court of Justice, and the Federal Court of Accounts. It concludes that Article 22 does not authorize undue flexibility in legality, but rather demands a more contextualized form of oversight, compatible with the institutional limitations of municipalities and with the preservation of citizens' rights.

Keywords: LINDB; Article 22; municipal public administration; administrative oversight; legal certainty.

Introdução

A atuação do gestor público, especialmente no âmbito municipal, ocorre em um contexto marcado por limitações estruturais, restrições orçamentárias e elevada pressão por resultados administrativos. Nesse cenário, a aplicação rígida e abstrata das normas jurídicas pode gerar distorções na avaliação da conduta administrativa.

Buscando enfrentar esse problema, o legislador promoveu importantes alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), por meio da Lei nº 13.655/2018. A reforma introduziu dispositivos voltados à ampliação da segurança jurídica no direito público, destacando-se o art. 22, que determina a consideração das circunstâncias práticas enfrentadas pelo gestor público na interpretação e aplicação das normas administrativas.

O presente estudo tem como objetivo analisar o alcance do art. 22 da LINDB no contexto da gestão pública municipal, examinando a interpretação doutrinária do dispositivo e sua aplicação na jurisprudência dos tribunais de controle e do Poder Judiciário.

O trabalho desenvolve-se em três etapas complementares.

Na primeira, realiza-se breve reconstrução do contexto normativo de introdução do art. 22 da LINDB e de seu sentido no debate doutrinário, com destaque

para a ideia de consideração das dificuldades reais do gestor e para os limites dessa diretriz. Na segunda, examina-se a pertinência do dispositivo no âmbito da gestão pública municipal, especialmente à luz das limitações estruturais, institucionais e orçamentárias que marcam a atuação dos municípios brasileiros. Por fim, procede-se à análise de precedentes selecionados do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União, a fim de verificar em que medida a jurisprudência vem incorporando o art. 22 da LINDB como parâmetro de racionalização do controle da Administração Pública.

1. A reforma da LINDB e a busca por segurança jurídica

A alteração promovida pela Lei nº 13.655/2018 representa um marco relevante no direito público brasileiro ao introduzir mecanismos voltados à racionalização da atividade decisória administrativa e de controle.

Segundo Carlos Ari Sundfeld⁴, a reforma da LINDB buscou combater decisões excessivamente abstratas no âmbito do controle da administração pública, exigindo que julgadores e órgãos fiscalizadores considerem as consequências práticas de suas decisões, em um contexto que ele denominou de “arquipélago de autonomias”. Ou seja, os controles públicos operam de modo diverso em cada uma das esferas da federação, num cenário de fragmentação do sistema administrativo.

Ainda sobre este contexto de incertezas decisórias, Eduardo Jordão⁵ assevera que decisões no processo administrativo acabam sendo tomadas com base em idealismos jurídicos:

(...) não é raro que os órgãos de controle possuam interpretações diferentes da do administrador a propósito de qual seria a solução específica a ser adotada em determinado caso. E, com base nesta teoria idealizada e irrealista, mesmo que a interpretação da administração tenha sido razoável, acham que há espaço para anulações, suspensões, punições e repressões.

⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo**: o novo olhar da LINDB. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 13.

⁵ JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB: acabou o romance — reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 63-92, nov. 2018, p. 67.

Em reforço, Floriano Marques Neto e Rafael de Freitas⁶, entendem que “o artigo 22 da Lei nº 13.655/2018 confere uma racionalidade pragmática à função punitiva estatal, interdita interpretações retrospectivas, quiméricas, descontextualizadas e extemporâneas”.

Após investigar o referido fundamento filosófico pragmático da Lei 13.655/2018⁷, Erik Gramstrup⁸ indica que a “nova LINDB” busca conter o voluntarismo decisório no exercício do controle da Administração, ao mesmo tempo em que propõe uma construção compartilhada do interesse público entre os diversos poderes e órgãos estatais. Destaca, ainda, a centralidade conferida à boa-fé, à proteção das expectativas legítimas e à necessidade de uma abordagem mais macroscópica das políticas públicas, deslocando o foco de uma análise meramente formal para uma avaliação mais substantiva e consequencialista da atuação estatal.

Ademais, o novo regime, como um todo, pretende conferir maior segurança ao gestor público que atua de boa-fé, bem como impor limites à criação de obrigações inéditas por via interpretativa ou regulamentar, exigindo, nesses casos, mecanismos como modulação de efeitos, regimes de transição e, quando pertinente, participação social.

Nesse cenário, o art. 22 da LINDB, em específico, visa concretizar diretrizes contidas nos demais artigos ao exigir que a atuação dos órgãos de controle e do Poder Judiciário levem em consideração as dificuldades reais do gestor e as circunstâncias práticas que envolvem a tomada de decisão.

Assim, a aplicação do art. 22 impõe uma releitura do controle da Administração Pública, orientada não apenas por parâmetros normativos, mas também pela concretude das situações enfrentadas pelos gestores, sob pena de se inviabilizar, na prática, a implementação de políticas públicas e a própria realização do interesse público.

⁶ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 69. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L3871>. Acesso em: 27 mar. 2026.

⁷ A discussão sobre as raízes filosóficas da reforma da LINDB escapa aos objetivos do presente trabalho. Para verificação sobre o (não) comprometimento dos idealizadores com ideias pragmáticas cf. DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. A LINDB e o “ato administrativo pragmático” In OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord). **LINDB e direito público**: reflexões sobre a lei n. 13.655/2018. São Paulo: Almedina Brasil, 2025, p.44.

⁸ GRAMSTRUP, Erik F. Introdução: dispositivos introduzidos pela Lei n. 13655/2018 In RAMOS, André de Carvalho.; GRAMSTRUP, Erik Frederico. **Comentários a Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021, p.348.

2. O conteúdo normativo do *caput*⁹ do artigo 22 da LINDB.

O art. 22 da LINDB estabelece que:

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

Como indica Sundfeld¹⁰, com frequência, a vida real não se adequa às exigências burocráticas dos negócios jurídicos. Por tal fato, é preciso que se considere a política pública do ponto de vista macro, impedindo interpretações que foquem em minúcias que, por si só, podem levar à inviabilização da satisfação do interesse público primário.

Não se quer, com isso, se instaurar um clima de não observação de preceitos legais. Há, entretanto, a necessidade de se pontuar, como indica Wilson Accioli Filho¹¹, que “os critérios para se aferir se determinado ato ou decisão da Administração estão ou não circunscritos à legalidade não se resumem mais ao texto formal da lei, mas na sua conformidade com todo o regime jurídico de direito administrativo, incluindo a Constituição e os princípios do Direito”.

O *caput* do art. 22 da LINDB, então, consagra a ideia de primazia da realidade, ao exigir que a interpretação e aplicação das normas considerem as circunstâncias concretas enfrentadas pelos gestores públicos.

Apesar disso, tal diretriz não tem sido acolhida sem resistência¹², sobretudo pelo risco de que se transforme em argumento genérico para justificar o

⁹ O presente artigo não se debruçará sobre a análise dos parágrafos do art. 22 da LINDB, concentrando-se no exame do alcance e das implicações do enunciado contido em seu *caput*, especialmente da expressão “dificuldades reais do gestor”. A opção metodológica justifica-se pelo objetivo de investigar como esse comando normativo incide sobre a atuação administrativa municipal, considerando as especificidades, limitações estruturais e heterogeneidade que caracterizam os entes locais no contexto brasileiro.

¹⁰ SUNDFELD, **Direito Administrativo**, p. 47.

¹¹ ACCIOLI FILHO, Wilson. Art. 22 da LINDB: cláusula geral de estado de necessidade administrativa no Brasil? *IN* OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord). **LINDB e direito público**: reflexões sobre a lei n. 13.655/2018. São Paulo: Almedina Brasil, 2025, p.86.

¹² GRAMSTRUP, Erik F. Comentários ao art. 22. *IN* RAMOS, André de Carvalho.; GRAMSTRUP, Erik Frederico. **Comentários a Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021, p.367.

descumprimento de deveres administrativos, com base em limitações de recursos ou dificuldades operacionais.

Todavia, o próprio dispositivo estabelece um limite relevante ao prever que essa consideração das circunstâncias não pode implicar “prejuízo aos direitos dos administrados”, de modo que eventuais violações a direitos individuais ou coletivos não se tornam legítimas em razão das dificuldades enfrentadas pelo gestor.

Eduardo Jordão¹³, ao destrinchar o *caput* em estudo, organiza a interpretação do art. 22 a partir de cinco problemas centrais: (i) quem deve aplicar a norma; (ii) sobre quem recai a análise; (iii) quais circunstâncias são juridicamente relevantes; (iv) quais os efeitos da sua consideração; e (v) quais os limites impostos pelos direitos dos administrados.

No que se refere aos destinatários do art. 22, a leitura sistemática conduz à conclusão de que a norma se dirige não apenas aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário, mas também à própria Administração Pública. O dispositivo impõe a todos os intérpretes das normas de gestão pública o dever de considerar as circunstâncias concretas que condicionam a atuação administrativa, afastando a ideia de que a contextualização seria uma exigência exclusiva do controle. Nesse sentido, trata-se de um comando transversal, que estrutura tanto a tomada de decisão administrativa quanto sua posterior avaliação, reforçando uma racionalidade decisória mais responsável, motivada e sensível à realidade.

Quanto ao sujeito cujas condutas devem ser contextualizadas, o art. 22 não se limita ao gestor público, alcançando também os administrados. A utilização do termo “agente” no §1º revela uma opção legislativa por ampliar o campo de incidência da norma, exigindo que, nas decisões sobre regularidade ou validade de atos administrativos, sejam consideradas as circunstâncias práticas que influenciaram tanto a atuação estatal quanto a dos particulares envolvidos. Essa ampliação é relevante, pois evidencia que a lógica da contextualização não se restringe à proteção do gestor, mas integra uma abordagem mais ampla de compreensão do fenômeno administrativo.

No que diz respeito ao conteúdo das chamadas “dificuldades reais do gestor”, o autor identifica um espectro amplo de circunstâncias relevantes, que vai além das limitações materiais clássicas — como restrições orçamentárias, escassez

¹³ JORDÃO, Art. 22 da LINDB: acabou o romance — reforço do pragmatismo no direito público brasileiro, p. 70-82.

de pessoal ou limitações estruturais — para abarcar também dificuldades jurídicas, especialmente decorrentes da indeterminação normativa. Essa leitura é particularmente importante em um contexto de acentuada heterogeneidade institucional, como o brasileiro, em que diferentes entes federativos, sobretudo os municípios, operam sob condições significativamente desiguais, o que impõe uma interpretação diferenciada e contextualizada das normas de gestão pública.

No tocante às consequências da consideração dessas dificuldades, o art. 22 não autoriza a convalidação automática de ilegalidades, tampouco estabelece uma cláusula de irresponsabilidade do gestor. O que o dispositivo promove é uma reconfiguração do processo de interpretação e controle, exigindo que o juízo sobre a juridicidade dos atos administrativos leve em conta uma hipótese fática mais complexa, na qual as limitações concretas passam a integrar o próprio parâmetro de avaliação. Em cenários de indeterminação jurídica, isso pode implicar, inclusive, o reconhecimento da legitimidade de escolhas administrativas razoáveis, ainda que não coincidentes com a interpretação preferida pelo controlador.

Os Enunciados 11, 12 e 13 da I Jornada de Direito Administrativo do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo¹⁴ sintetizam a multifacetada realidade que o legislador procurou abranger:

Enunciado 11. Na expressão “dificuldades reais” constante do art. 22 da LINDB estão compreendidas **carências materiais, deficiências estruturais, físicas, orçamentárias, temporais, de recursos humanos (incluída a qualificação dos agentes) e as circunstâncias jurídicas complexas, a exemplo da atecnia da legislação, as quais não podem paralisar o gestor.**

Enunciado 12. No exercício da atividade de controle, **a análise dos obstáculos e dificuldades reais do gestor**, nos termos do art. 22 da LINDB, **deve ser feita** também mediante a utilização de critérios jurídicos, **sem interpretações pautadas em mera subjetividade.**

Enunciado 13. A **competência para dizer qual é a melhor decisão administrativa é do gestor, não do controlador. O ônus**

¹⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. **Enunciados 11, 12 e 13 da I Jornada de Direito Administrativo.** Tiradentes-MG, 2019. Disponível em: <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/03/ENUNCIADOS-DIGITAL.pdf>. Acesso em 27 mar. 2026.

argumentativo da ação controladora que imputa irregularidade ou ilegalidade à conduta é do controlador, estabelecendo-se diálogo necessário e completo com as razões aduzidas pelo gestor. (grifos nossos).

Além de reforçar que as “dificuldades reais” do gestor abrangem não apenas limitações materiais e orçamentárias, mas também deficiências estruturais, de pessoal, de tempo, e que a consideração dessas dificuldades não pode ser feita de modo impressionista ou subjetivo, os enunciados reafirmam que não cabe ao controlador substituir o gestor na escolha da melhor decisão administrativa, incumbindo-lhe, ao imputar irregularidade, enfrentar de modo argumentativo, completo e consistente, as razões apresentadas pela administração.

A consolidação normativa do art. 22 da LINDB, por fim, evita soluções apriorísticas e permite uma análise mais realista e adequada das decisões administrativas, especialmente em contextos marcados por escassez de recursos e conflitos distributivos, realidade típica da gestão pública municipal brasileira.

3. A gestão pública municipal e suas limitações estruturais.

Os municípios brasileiros exercem papel central na execução de políticas públicas essenciais, como saúde, educação e assistência social, mas o desempenho dessas atribuições ocorre em contextos administrativos muito distintos. A descentralização federativa, embora tenha ampliado o protagonismo local na implementação de políticas sociais, não eliminou a profunda heterogeneidade entre as prefeituras brasileiras¹⁵. Ao contrário, persistem desigualdades regionais e institucionais bastante expressivas, que afetam concretamente a capacidade de planejamento, coordenação e entrega de serviços públicos.

Nesse sentido, a realidade municipal brasileira impede que o direito administrativo seja interpretado a partir de um modelo abstrato e uniforme de gestor público, como se todos os entes locais dispusessem das mesmas condições materiais e organizacionais.

¹⁵ CAVALCANTE, Pedro. A implementação municipal das políticas sociais: uma análise espacial. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 42, p. 239-268, 2014, p. 249. Disponível em: <http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/485>. Acesso em 27 de março de 2026.

Entre os principais desafios enfrentados pela gestão municipal destacam-se, de fato, as restrições orçamentárias, a carência de servidores qualificados, a elevada dependência de transferências intergovernamentais e o crescimento contínuo das demandas sociais. Esses fatores não operam isoladamente: eles se combinam e condicionam a própria capacidade institucional do município para formular, executar, monitorar e corrigir políticas públicas.

Estudo de Angela Maria Martins e coautoras¹⁶, voltado à gestão municipal da educação básica, evidencia justamente que a atuação local depende de elementos estruturais como organização administrativa, gestão de pessoas, funcionamento das redes de ensino e capacidade de planejamento. A relevância do argumento, aqui, ultrapassa o campo educacional: ele demonstra que a execução de competências públicas pressupõe uma base institucional concreta, sem a qual a atribuição normativa de deveres ao município tende a se descolar de sua efetiva capacidade de ação.

Nessa mesma linha, André Marengo, Maria Tereza Blanco Strohschoen e William Joner¹⁷ mostram que a capacidade estatal municipal guarda estreita relação com a qualidade da burocracia local e com a aptidão do ente para estruturar sua arrecadação e responder às exigências administrativas contemporâneas. Municípios com burocracias mais profissionalizadas apresentam melhores condições de exercer suas competências, inclusive no plano fiscal, ao passo que administrações fragilizadas tendem a reproduzir ciclos de baixa capacidade arrecadatória, dependência financeira e limitação operacional.

O ponto decisivo para a compreensão do art. 22 da LINDB é o seguinte: as dificuldades enfrentadas pelo gestor não decorrem apenas de escolhas subjetivas ou de maior ou menor diligência individual, mas também de condicionamentos objetivos ligados à estrutura administrativa disponível, ao quadro de pessoal, ao suporte técnico e ao ambiente institucional em que a decisão é tomada.

É precisamente por isso que, no contexto municipal, a exigência de considerar os obstáculos e dificuldades reais do gestor público não representa

¹⁶ MARTINS, Angela Maria et al. A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, p. 812-8350, 2013, p. 812. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/nB5RQZ7qjSNTtSHLjhgkfgS/>. Acesso em 27 de março de 2026.

¹⁷ MARENGO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 03-21, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBJwzRzmHGNWfS8CSh8w/?format=html&lang=pt>. Acesso em 27 de março de 2026.

indulgência com a má administração, mas tentativa de qualificar o controle à luz da realidade concreta em que a ação estatal se desenvolve.

Quando a doutrina evidencia que os municípios operam sob capacidades institucionais desiguais, com severas restrições fiscais, técnicas e burocráticas, abre-se espaço para compreender por que a jurisprudência passou, progressivamente, a incorporar a LINDB como parâmetro de racionalização do controle. É essa passagem — da constatação doutrinária sobre os limites reais da gestão pública à sua recepção pelos órgãos de controle e tribunais — que conduz ao próximo tópico, dedicado à consolidação jurisprudencial da LINDB nos tribunais superiores e nos tribunais de contas, especificamente no TCU.

4. A consolidação jurisprudencial da LINDB nos tribunais superiores e tribunais de contas.

É no ambiente jurisdicional que se fica evidenciado o dilema entre o comando normativo, que iguala todos os municípios, e a realidade tão heterogênea. Como afirma Genilson Carreiro, “os deveres do administrador e os direitos dos administrados são semelhantes em todo o território nacional; porém, as deficiências estruturais, orçamentárias, temporais e de recursos humanos são completamente díspares”¹⁸.

É possível notar, entretanto, que, progressivamente, decisões do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União, passaram a utilizar os parâmetros da LINDB como critérios de racionalização do controle da administração pública, especialmente no sentido de dar consolidação normativo ao conceito das “dificuldades reais do gestor”

4.1 Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a reforma da LINDB foi reconhecida como instrumento de fortalecimento da segurança jurídica na atuação estatal.

¹⁸ CARREIRO, Genilson Rodrigues. **Os Novos Mecanismos De Controle Da Discricionariedade Judicial Da Lei De Introdução Às Normas Do Direito Brasileiro**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 262 Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4163>. Acesso em: 27 de março de 2026.

Um marco relevante desse processo de consolidação pode ser identificado no julgamento da ADI 6421¹⁹, em que o Supremo Tribunal Federal apreciou a constitucionalidade da MP nº 966/2020.

Embora o foco imediato da controvérsia estivesse na responsabilização pessoal do agente público por atos praticados durante a pandemia, o debate travado pela Corte dialoga diretamente com a racionalidade introduzida pela Lei nº 13.655/2018 na LINDB, sobretudo com o art. 28, ao admitir que a restrição da responsabilidade às hipóteses de dolo ou erro grosseiro não é, em tese, incompatível com a Constituição, desde que a noção de erro grosseiro compreenda hipóteses efetivamente graves de imprudência, negligência e imperícia.

Além disso, o próprio regime normativo examinado pelo STF foi apresentado como próximo ao modelo do art. 28 da LINDB, tendo as ações diretas impugnado, inclusive, esse dispositivo e normas regulamentares correlatas. Ainda que a contribuição do julgado para o art. 22 seja menos direta, ela também se faz presente de maneira reflexa, na medida em que o debate sobre erro grosseiro foi construído em diálogo com a ideia de consideração das dificuldades reais do gestor e das circunstâncias práticas que condicionam sua atuação — aquilo que a doutrina tem identificado como “primado da realidade”.

Desse modo, a decisão do STF não apenas densificou jurisprudencialmente o conteúdo do art. 28, mas também reforçou, em plano mais amplo, a ambiência interpretativa que favoreceu a incorporação da LINDB como parâmetro de racionalização do controle da administração pública.

Se, no julgamento da ADI 6421, o Supremo Tribunal Federal contribuiu sobretudo para densificar o regime de responsabilização subjetiva do agente público, em diálogo mais imediato com o art. 28 da LINDB, o RE 1.451.273²⁰ avançou justamente na consolidação do art. 22.

No caso, discutiu-se a execução de título extrajudicial fundado em acórdão do TCU, decorrente de Tomada de Contas Especial instaurada em razão de suposta omissão na prestação de contas de recursos do FNAS repassados ao Município de Japaratinga/AL, no exercício de 2011. O recorrente, ex-prefeito municipal, alegava, entre outros pontos, que sua conduta não poderia ser analisada abstratamente, pois

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 6421**. Relator Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 11/03/2024.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.451.273**. Rel. Min Nunes Marques. Julgado em 17/11/2025.

a ausência de prestação de contas se dera em contexto excepcional, marcado por enchentes de grandes proporções que atingiram o município e comprometeram a própria organização administrativa local.

Ao examinar a controvérsia, o STF atribuiu relevo decisivo justamente a essas circunstâncias concretas. A decisão registra que o recorrente havia sido absolvido, nas esferas penal e de improbidade, por reconhecimento de excludente de ilicitude decorrente de força maior, uma vez que as enchentes de 2010 e 2011 atingiram prédios públicos municipais e acarretaram a perda de documentos necessários à comprovação da aplicação dos recursos.

Mais do que apenas reconhecer um evento extraordinário, o julgado enfatiza que, diante de fato dessa magnitude, seria irrazoável exigir prova minuciosa de quais documentos foram especificamente extraviados, sendo suficiente constatar que a organização administrativa do município foi seriamente afetada, retirando do gestor os elementos necessários para prestar as contas devidas. Nessa passagem, o precedente dialoga de maneira direta com a ideia, desenvolvida nos tópicos anteriores deste trabalho: de que a atuação administrativa municipal está condicionada por limitações materiais, contingências fáticas e capacidades institucionais desiguais, que não podem ser ignoradas pelo controle jurídico.

É precisamente nesse ponto que o RE 1.451.273 complementa, e de certo modo aprofunda, a racionalidade já sinalizada na ADI 6421. Se nesta última o Supremo reconheceu, em chave mais geral, que a responsabilização do agente público não pode prescindir da consideração do contexto decisório e das dificuldades reais da atuação administrativa, naquele Recurso Extraordinário a Corte aplicou expressamente o art. 22 da LINDB ao caso concreto, afirmando ser “mandatário” considerar os obstáculos e dificuldades reais suportados pelo gestor, bem como as circunstâncias práticas que limitaram ou condicionaram sua ação.

Com isso, o Tribunal não apenas reforçou o chamado primado da realidade, mas também ofereceu um exemplo jurisprudencial claro de sua incidência no campo do controle da administração pública, especialmente em situações nas quais a pretensão sancionatória ou ressarcitória se projeta sobre contextos municipais marcados por severas restrições fáticas e institucionais.

4.2 Precedentes do Superior Tribunal de Justiça.

No Superior Tribunal de Justiça, a incorporação da LINDB parece ocorrer de forma mais nítida, ao menos por ora, no plano dos arts. 20 e 21, especialmente no que se refere ao dever de fundamentação e à consideração das consequências práticas da decisão²¹. Quanto ao art. 22, contudo, a consolidação jurisprudencial ainda se apresenta de modo mais indireto, sobretudo em matéria de improbidade administrativa, por meio de precedentes que afastam automatismos sancionatórios, exigem a qualificação subjetiva da conduta e admitem o controle da proporcionalidade das sanções, em chave compatível com a racionalidade do dispositivo.

No EREsp 1.215.121/RS²², por exemplo, o STJ afirmou ser possível, em sede de Recurso Especial, a revisão das sanções impostas por improbidade administrativa quando houver violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

A orientação é relevante porque afasta a ideia de que a dosimetria sancionatória seria sempre imune ao controle na instância especial e reforça a exigência de adequação entre a gravidade da conduta e a resposta judicial. Ainda que o precedente seja anterior à reforma de 2018 e, por isso, não invoque diretamente o art. 22 da LINDB, sua lógica se aproxima da racionalidade posteriormente consolidada por esse dispositivo, na medida em que rejeita soluções sancionatórias rígidas e indiferentes às particularidades do caso concreto.

Já no REsp 1.552.568/BA²³, o STJ assentou que o atraso na prestação de contas, por si só, não é suficiente para caracterizar ato de improbidade administrativa, sendo necessário que o retardamento seja intencional, com dolo ou má-fé.

No caso concreto, a Corte manteve o acórdão recorrido porque ali se registrara omissão consciente e apresentação de documentação inidônea, de modo que afastar o elemento subjetivo demandaria reexame fático-probatório. O precedente

²¹ No tema 1306, por exemplo, o STJ, ao tratar sobre os limites da utilização da técnica de fundamentação da decisão por remissão, firmou que: 1. A técnica da fundamentação por referência (*per relationem*) é permitida desde que o julgador, ao reproduzir trechos de decisão anterior (documentos e/ou pareceres) como razões de decidir, enfrente, ainda que de forma sucinta, as novas questões relevantes para o julgamento do processo, dispensada a análise pormenorizada de cada uma das alegações ou provas. 2. O § 3º do artigo 1.021, do CPC não impede a reprodução dos fundamentos da decisão agravada como razões de decidir pela negativa de provimento de agravo interno quando a parte deixa de apresentar argumento novo para ser apreciado pelo colegiado. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema 1306**. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 22/08/2025.)

²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EResp 1215121-RS**. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 14/8/2014.

²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1552568/BA**. Relator Ministro Og Fernandes. Julgado em 21/03/2019.

é relevante por impedir que a improbidade seja extraída automaticamente de meras irregularidades formais, exigindo qualificação subjetiva da conduta e exame mais apurado das circunstâncias do caso.

Se, no âmbito do STJ, a incorporação da LINDB ainda se revela de modo mais indireto, especialmente por meio de uma racionalidade compatível com a rejeição de automatismos sancionatórios, é no Tribunal de Contas da União que seus dispositivos ganham projeção particularmente relevante no campo do controle administrativo. Isso porque, além de atuar diretamente sobre a responsabilização de gestores e a invalidação de atos administrativos, o TCU passou a desenvolver, com maior frequência e densidade, uma prática decisória que mobiliza expressamente os parâmetros introduzidos pela Lei nº 13.655/2018, em especial no que se refere às consequências práticas da decisão, às dificuldades reais da gestão e aos limites da atuação sancionatória.

4.3 Precedentes do Tribunal de Contas da União.

O Tribunal de Contas da União, como referido acima, tem sido um dos principais responsáveis pela aplicação prática dos dispositivos da LINDB no âmbito do controle administrativo.

Consoante Relatório de Pesquisa²⁴ elaborado pelo Observatório do TCU (FGV Direito SP/SBDP), com apoio da CNI, como já delineado neste trabalho, os novos dispositivos da Lei n. 13.655/2018 pretenderam diminuir a distância entre o direito e a gestão pública, contribuindo para o pragmatismo na atividade administrativa e formando um ambiente institucional mais favorável à efetividade da ação estatal, segurança jurídica e inovação.

A pesquisa do Observatório do TCU examinou a aplicação dos artigos 20 a 30 da LINDB pelo TCU no período de maio de 2018 a junho de 2020. O estudo identificou decisões voltadas ao fortalecimento da segurança jurídica na administração pública, analisando como o Tribunal interpreta conceitos como erro grosseiro e a exigência de motivação.

²⁴ OBSERVATÓRIO DO TCU DA FGV DIREITO SP; SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO (SBDP). **Relatório de pesquisa sobre Aplicação dos Novos Dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União.** Apoio: Confederação Nacional da Indústria (CNI). São Paulo: FGV Direito SP, 2021. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-de-pesquisa_observatorio-do-tcu_aplicacao-dos-novos-dispositivos-da-lindb-pelo-tcu.pdf. Acesso em 27 mar. 2026.

O Relatório mostrou que o artigo 22 foi o mais mencionado na amostra analisada, correspondendo a cerca de 37% dos acórdãos examinados. Na sequência, destaca-se o artigo 28, presente em 22% dos casos.

Analisando a jurisprudência do TCU, verifica-se que um dos precedentes mais citados é o Acórdão nº 1.643/2018 – Plenário²⁵, no qual o TCU reconheceu a existência de obstáculos institucionais enfrentados por gestores públicos e afastou a aplicação de sanções administrativas, utilizando expressamente o art. 22 da LINDB como fundamento para a decisão.

Outro precedente relevante é o Acórdão nº 9.718/2020 – Segunda Câmara²⁶, no qual o Tribunal analisou a aplicação dos dispositivos da LINDB relacionados à segurança jurídica e à modulação de efeitos de mudanças interpretativas na administração pública.

Também merece destaque o Acórdão nº 12.294/2020 – Segunda Câmara²⁷, no qual o TCU discutiu a necessidade de observar as diretrizes da LINDB quando da revisão de entendimentos administrativos, especialmente para evitar prejuízos decorrentes de mudanças abruptas de orientação institucional.

Nos Acórdãos 70/2020-Plenário²⁸ e 1736/2021²⁹, o TCU igualmente utilizou o art. 22, § 2º, da LINDB para afastar a aplicação de penalidades. No primeiro caso, ressaltou-se que a irregularidade verificada — consistente na resposta intempestiva do pregoeiro às impugnações ao edital — não ocasionou prejuízos efetivos.

Posteriormente, no julgamento realizado em 2021, o TCU consignou que a imposição de sanção seria desproporcional diante das circunstâncias atenuantes, que poderiam ser consideradas. Como exemplo, citou a adoção, por parte do agente, de providências corretivas tempestivas para sanar a irregularidade (acumulação ilícita de cargos); além de não ocorrência de agravantes e de dano ao erário.

Nessas situações, de maneira excepcional, o Tribunal optou por não imputar responsabilidade aos agentes públicos, considerando fatores atenuantes

²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.643/2018 – Plenário**. Rel. Min. Ana Arraes. Processo TC 011.884/2016-9, julgado em 18/07/2018.

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 9.718/2020 – Segunda Câmara**. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Processo TC 031.157/2019-0, julgado em 15/09/2020.

²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 12.294/2020 – Segunda Câmara**. Processo TC, Plenário. Rel. Min. Ana Arraes. Processo TC 030.528/2019-4, julgado em 03/11/2020.

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 70/2020 – Plenário**. Rel. Aroldo Cedraz. Processo 015.052/20217-6, julgado em 22/01/2020.

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1736/2021 – Plenário**. Rel. Augusto Sherman. Processo 039.566/2019-6, julgado em 21/07/2021.

como a inexistência de prejuízo, a implementação de medidas corretivas, a ausência de agravantes e a desproporcionalidade da sanção.

No Acórdão nº 1.901/2023 – Segunda Câmara³⁰, o TCU reafirmou a importância dos dispositivos da LINDB ao analisar situações envolvendo mudança de interpretação administrativa e a necessidade de estabelecimento de regime de transição, conforme previsto nos arts. 23 e 24 da lei.

Em 2024, o TCU, com fundamento no artigo 22, § 2º, da LINDB, no Acórdão nº 2887/2024 – 1ª Câmara³¹, afastou integralmente a aplicação de sanção a agente público considerado infrator, ampliando, assim, o alcance interpretativo desse dispositivo.

A norma em comento estabelece apenas parâmetros para a dosimetria da penalidade, considerando os elementos próprios da infração (“a natureza e a gravidade da infração cometida”), a eventual ocorrência de prejuízo (“os danos que dela advierem para a administração pública”) e o histórico aliado ao contexto da conduta do agente (“circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”).

Entretanto, para o TCU, o alcance desse dispositivo seria mais abrangente, admitindo sua utilização como fundamento para afastar integralmente a aplicação da sanção.

No caso, o Tribunal afastou a aplicação de multa ao agente público em razão de atenuantes como a ausência de antecedentes, a baixa materialidade das irregularidades, a inexistência de prejuízo à Administração, o reduzido nível hierárquico do cargo ocupado e o curto período de exercício da função.

Esses precedentes evidenciam que o Tribunal de Contas da União tem incorporado progressivamente os princípios da LINDB ao exercício do controle externo da administração pública.

5. Limites da aplicação do art. 22 da LINDB

³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.901/2023** – Segunda Câmara. Rel. Min. Antonio Anastasia. Processo TC 037.086/2021-9, julgado em 14/03/2023.

³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.887/2024** – 1ª Câmara. Processo TC 036.542/2016-4. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Julgado em 16/04/2024.

Apesar de seu caráter inovador, o art. 22 da LINDB não pode ser interpretado como uma autorização para a flexibilização indiscriminada da legalidade administrativa.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello³², a consideração das dificuldades administrativas não elimina o dever de observância dos princípios constitucionais da administração pública, especialmente a legalidade, a moralidade e a eficiência.

Para Cabral e Sarai³³ deve ser aplicado um “mandamento de otimização”, segundo o qual os direitos dos administrados devem, como regra, ser previamente garantidos, somente podendo ser afastados diante da existência de obstáculos reais e efetivamente aptos a justificá-lo por parte do gestor público.

Entretanto, Motta e Nohara³⁴ destacam que a redação do dispositivo não confere ao gestor a faculdade de se omitir, mas impõe ao órgão de controle o dever de considerar as circunstâncias fáticas que possam influenciar a interpretação. Nesse sentido, o artigo reforça o “primado da realidade” e exige uma postura de alteridade no julgamento, reconhecendo que, em muitos casos, as decisões adotadas foram as mais adequadas, ou até as únicas viáveis, diante do contexto e dos obstáculos enfrentados pelo gestor.

Como já se afirmou, o próprio legislador instituiu limites à invocação indiscriminada do dispositivo, ao estabelecer que a consideração das dificuldades reais do gestor não pode acarretar prejuízo aos direitos dos administrados. Trata-se de salvaguarda essencial, pois impede que o reconhecimento dos condicionamentos concretos da atuação administrativa seja convertido em fundamento para tolerar ilegalidades ou relativizar indevidamente a tutela jurídica do cidadão. A preservação dos direitos dos administrados funciona, assim, como parâmetro de contenção e como critério de equilíbrio na aplicação do art. 22.

³² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2021.

³³ CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Mizuno, 2025.

³⁴ MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB no Direito Público: Lei 13.655/2018** [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. (Coleção soluções de direito administrativo: Leis comentadas. Série I: administração pública; volume 10/ coordenação Irene Patrícia Nohara, Fabrício Motta, Marco Praxedes).

Assim, a aplicação do art. 22 deve ocorrer de forma equilibrada, garantindo, simultaneamente, a proteção da atuação administrativa legítima e a responsabilização dos agentes públicos em casos de irregularidade.

Considerações finais

A introdução do art. 22 na LINDB representa um avanço significativo na evolução do direito administrativo brasileiro. Ao exigir que a interpretação das normas de gestão pública considere as circunstâncias práticas enfrentadas pelos gestores, o dispositivo aproxima o direito da realidade administrativa.

No contexto da gestão municipal, marcado por limitações estruturais e escassez de recursos, essa orientação hermenêutica assume relevância ainda maior. A aplicação adequada do art. 22 permite uma análise mais justa e contextualizada da atuação administrativa, evitando decisões de controle baseadas em cenários abstratos e distantes da realidade da administração pública.

Dessa forma, a consolidação da interpretação do art. 22 na doutrina e na jurisprudência tende a contribuir para o fortalecimento da segurança jurídica e para o aprimoramento do controle da administração pública no Brasil.

Nesse sentido, o art. 22 da LINDB não deve ser compreendido como cláusula de benevolência em favor do gestor público, nem como mecanismo de enfraquecimento do controle. Ao contrário, sua função é qualificar a atividade decisória administrativa, judicial e controladora, exigindo que o juízo sobre a regularidade da conduta estatal seja formulado a partir das circunstâncias concretas em que a decisão foi tomada. Trata-se, portanto, de instrumento de racionalização do controle, que busca afastar leituras abstratas, retrospectivas e descontextualizadas da atuação administrativa, sem renunciar à exigência de observância da legalidade e à proteção dos direitos dos administrados.

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu concluir, ademais, que a relevância do dispositivo se intensifica no plano municipal, em que as assimetrias institucionais se mostram mais visíveis. A heterogeneidade das capacidades administrativas locais, a escassez de recursos humanos e financeiros, a dependência de transferências intergovernamentais e a pressão permanente pela entrega de políticas públicas essenciais demonstram que o controle da gestão não pode operar com pressupostos homogêneos e irreais. Nessa perspectiva, a

consideração das dificuldades reais do gestor não representa tolerância com a má administração, mas reconhecimento de que a juridicidade da ação estatal, especialmente em contextos complexos, precisa ser aferida à luz da realidade institucional em que se insere.

Também a jurisprudência examinada confirma que a LINDB vem progressivamente alterando o modo de compreender a atuação administrativa e seu controle. No Supremo Tribunal Federal, verificou-se tanto a densificação do regime de responsabilização subjetiva do agente público quanto a afirmação, mais direta, da necessidade de considerar obstáculos concretos e circunstâncias práticas da gestão.

No Superior Tribunal de Justiça, embora a incidência do art. 22 ainda se revele de forma menos explícita, já se identificam decisões que rejeitam automatismos sancionatórios e exigem análise mais cuidadosa da proporcionalidade das sanções e do elemento subjetivo da conduta.

No Tribunal de Contas da União, por sua vez, observou-se incorporação mais frequente e expressa dos parâmetros introduzidos pela Lei nº 13.655/2018, especialmente no campo da dosimetria das sanções, da consideração de atenuantes e da atenção às consequências práticas das decisões.

Em conclusão, a contribuição mais importante do art. 22 da LINDB parece estar em recolocar o direito administrativo em diálogo com a realidade da gestão pública, sem dissolver os limites normativos que estruturam a atuação estatal. Seu sentido mais adequado não está na desculpa genérica para falhas administrativas, mas na exigência de um controle mais responsável, argumentativo e aderente à complexidade do mundo real.

Em um país marcado por profundas desigualdades federativas e por distintas capacidades institucionais, especialmente entre os municípios, a correta aplicação do dispositivo pode representar não apenas um reforço à segurança jurídica, mas também um passo importante para a construção de um modelo de controle mais justo, mais racional e mais sensível às condições concretas em que o interesse público é perseguido.

Referências

ACCIOLI FILHO, Wilson. Art. 22 da LINDB: cláusula geral de estado de necessidade administrativa no Brasil? *IN* OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord). **LINDB e direito público**: reflexões sobre a lei n. 13.655/2018. São Paulo: Almedina Brasil, 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EResp 1215121-RS**. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 14/8/2014.

_____. **REsp 1552568/BA**. Relator Ministro Og Fernandes. Julgado em 21/03/2019.

_____. **Tema 1306**. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 22/08/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 6421**. Relator Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 11/03/2024.

_____. **RE 1.451.273**. Rel. Min Nunes Marques. Julgado em 17/11/2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 70/2020** – Plenário. Rel. Aroldo Cedraz. Processo 015.052/20217-6, julgado em 22/01/2020.

_____. **Acórdão nº 1.643/2018** – Plenário. Rel. Min. Ana Arraes. Processo TC 011.884/2016-9, julgado em 18/07/2018.

_____. **Acórdão nº 1.736/2021** – Plenário. Rel Augusto Sherman. Processo 039.566/2019-6, julgado em 21/07/2021.

_____. **Acórdão nº 1.901/2023** – Segunda Câmara. Rel. Min. Antonio Anastasia. Processo TC 037.086/2021-9, julgado em 14/03/2023.

_____. **Acórdão nº 2.887/2024** – 1ª Câmara. Processo TC 036.542/2016-4. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Julgado em 16/04/2024.

_____. **Acórdão nº 9.718/2020** – Segunda Câmara. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Processo TC 031.157/2019-0, julgado em 15/09/2020.

_____. **Acórdão nº 12.294/2020** – Segunda Câmara. Processo TC, Plenário. Rel. Min. Ana Arraes. Processo TC 030.528/2019-4, julgado em 03/11/2020.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Mizuno, 2025.

CARREIRO, Genilson Rodrigues. **Os Novos Mecanismos De Controle Da Discricionariedade Judicial Da Lei De Introdução Às Normas Do Direito Brasileiro**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4163>. Acesso em: 27 de março de 2026.

CAVALCANTE, Pedro. A implementação municipal das políticas sociais: uma análise espacial. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 42, p. 239-268, 2014. Disponível em: <http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/485>. Acesso em 27 de março de 2026

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. A LINDB e o “ato administrativo pragmático” In OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord). **LINDB e direito público**: reflexões sobre a lei n. 13.655/2018. São Paulo: Almedina Brasil, 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. **Enunciados 11, 12 e 13 da I Jornada de Direito Administrativo**. Tiradentes-MG, 2019. Disponível em: <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/03/ENUNCIADOS- -DIGITAL.pdf>. Acesso em 27 mar. 2026.

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

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de**

Sociologia e Política, v. 25, p. 03-21, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBjWzRzmHGNWfS8CSh8w/?format=html&lang=pt>. Acesso em 27 de março de 2026.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L3871>. Acesso em: 27 mar. 2026.

MARTINS, Angela Maria et al. A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, p. 812-8350, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/nB5RQZ7qjSNTtSHLjhgkfgS/>. Acesso em 27 de março de 2026.

MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB no Direito Público: Lei 13.655/2018** [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Thomsom Reuters Brasil, 2019. (Coleção soluções de direito administrativo: Leis comentadas. Série I: administração pública; volume 10/ coordenação Irene Patrícia Nohara, Fabrício Motta, Marco Praxedes).

OBSERVATÓRIO DO TCU DA FGV DIREITO SP; SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO (SBDP). **Relatório de pesquisa sobre Aplicação dos Novos Dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União**. Apoio: Confederação Nacional da Indústria (CNI). São Paulo: FGV Direito SP, 2021. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-de-pesquisa_observatorio-do-tcu_aplicacao-dos-novos-dispositivos-da-lindb-pelo-tcu.pdf. Acesso em 27 mar. 2026.

RAMOS, André de Carvalho.; GRAMSTRUP, Erik Frederico. **Comentários a Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.