I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

JANAÍNA RIGO SANTIN

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos

Janaína Rigo Santin

José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-026-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

Apresentação

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho de Direito Administrativo e Gestão Pública III, durante o I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 23 a 30 de junho de 2020. Cabe ressaltar a magnitude do evento diante do momento presente, no qual vivenciamos uma das maiores pandemias da história - a Covid-19. E mesmo diante de tantas adversidades atingiu seu escopo com grande sucesso. O encontro ofereceu aos participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssima qualidade, reunindo um amplo, qualificado e diversificado conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com produções científicas marcadas pela destacada pertinência acadêmica e substancial importância empírica.

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o momento político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em torno da temática central do evento – CONSTITUIÇÃO, CIDADES E CRISES. Referida temática apresenta os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas em importante encontro, possibilitando o aprendizado consistente dos setores socioambiental, estatal e de mercado.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados no GT 20 (vinte) artigos de boa qualidade, selecionados por meio de avaliação por pares. Os trabalhos ora publicados foram divididos em três eixos temáticos: Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade; Discricionariedade administrativa e segurança jurídica; Direito regulatório, eficiência e a moderna gestão pública.

No tocante aos diversos Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade, 8 (oito) artigos enfrentaram temas que trataram de questões ligadas 1) Análise do controle judicial da atuação administrativa discricionária sob a luz do paradigma do Estado Democrático de Direito e a constitucionalização do Direito Administrativo (Cleonácio Henrique Afonso Silva, Davi Prado Maia Oliveira Campos e Daniel Ferreira dos Santos); 2) Espetacularização do Controle e o Déficit de eficiência nas políticas de desapropriação (Sílzia Alves Carvalho e Daniel Lopes Pires Xavier Torres); 3) Limites Impostos pela

LINDB ao poder sancionador exercido pela Corte de Contas potiguar(José Anderson Souza de Salles); 4) O perigo do controle judicial sobre os atos normativos regulatórios discricionários das agências reguladoras federais, quando exorbita a sua legitimidade constitucional de atuação e substitui o administrador (Carolina Feitosa Cruz Cabral); 5) O assédio moral na Administração Pública como ato de improbidade: o direito à dignidade humana no trabalho (Marlisa Ramos de Oliveira, Giovana Tognolo Vilela Macedo e Felipe Pedroso dos Santos); 6) Das sanções administrativas no âmbito das licitações (Renata Souto Rocha e Sarah Lara Alves Martins); 7) O controle (não) consensual dos acordos firmados na fase inquisitória e preparatória à ação de improbidade administrativa (Flávia Baracho Lotti Campos de Souza), e 8) A responsabilidade das empresas prestadoras de serviços públicos frente aos seus usuários: uma análise crítica sobre o tema (Sandro Eduardo Roussin Soares).

O próprio volume de trabalhos apresentados nesta temática demonstra a sua importância e a relevância que os sistemas de controle e enfretamento à improbidade administrativa representam para a consolidação do paradigma do Estado democrático de direito, no sentido de conciliar as tensões entre a legitimidade da gestão pública e as esferas socioestatais.

Com relação ao eixo Discricionariedade administrativa e segurança jurídica, foram apresentados os trabalhos 1) Discricionariedade administrativa: o conceito de interesse e a falsa concepção da supremacia a priori do interesse público (Sérgio Augusto Veloso Brasil); 2) Reflexões sobre a aplicabilidade do princípio da segurança jurídica no processo administrativo em face da teoria científica de Karl Raimund Popper (Gláucia Milagre Menezes e Ricardo Torres Oliveira); e 3) Segurança Jurídica e estabilização na interpretação de normas de conteúdo indeterminado na atividade administrativa (Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro e Ivan Lira de Carvalho). Assim, o administrador público, com intuito de proporcionar a prestação de serviços à sociedade civil não pode afastar-se da necessária e imprescindível submissão aos termos legais e constitucionais. Os trabalhos demonstram profundidade teórica e preocupação com a garantia dos direitos fundamentais, trata-se de tema atual e pujante na Administração Pública, assim merece atenção especial dos estudiosos do Direito Administrativo e da gestão pública.

Em terceiro momento, destaca-se o eixo Direito regulatório, eficiência e a moderna gestão pública, com um conjunto de 9 (nove) artigos que abordaram diferentes aspectos da temática, quais sejam: 1) O direito ao erro do administrador público e o dever de precaução (Fernando Angelo Ribeiro Leal); 2) Regulação paternalista em tempos de pandemia (André Martins Bogossian); 3) O princípio da eficiência na atividade regulatória brasileira (Ana Flávia Lins Souto); 4) A força normativa das agências reguladoras no Estado brasileiro: similitudes e diferenças do modelo americano (Kelly Helena Santos Caldas, Miriam Coutinho de Faria

Alves e Tâmis Hora Batista Fontes Couvre); 5) A aplicação analógica da nova Lei Geral das Agências Reguladoras ao regime especial de autarquias tradicionais (Daniela dos Santos Ferreira de Almeida); 6) Exigibilidade constitucional da sustentabilidade nas contratações públicas: normas técnicas e gestão de riscos como instrumento de eficiência (Salete Oro Boff e Dionis Janner Leal); 7) Controvérsia na aplicação da obrigatoriedade de contratação dos egressos do sistema prisional nas licitações públicas (Melissa Lara Andrade); 8) Gestão de Parques Urbanos Municipais por particulares; reflexões sobre a utilização da concessão de serviço público à luz da experiência do município de São Paulo (Juliana Patricio da Paixão) e 9) A competência do Poder Executivo estadual para decretar o fechamento de rodovias e aeroportos durante o estado de calamidade (Lucas Fagundes Isolani e Rafael Clementino Veríssimo Ferreira). Os autores destacaram os principais teóricos da atualidade, bem como as construções legislativas mais modernas e importantes. Percebeu-se uma análise detalhada e analítica sobre as principais questões abordadas.

Diante da pluralidade e diversidade do arcabouço normativo e jurisprudencial utilizado, percebeu-se a profundidade das pesquisas e a responsabilidade das investigações, proporcionando uma análise sistemática e verticalizada das temáticas selecionadas.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin - Universidade de Passo Fundo e Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam - Universidade Federal de Santa Catarina

Nota técnica: O artigo intitulado “Reflexão sobre a aplicabilidade do princípio da segurança jurídica no processo administrativo em face da teoria científica de Karl Raimund Popper” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito "Instituições Sociais, Direito e Democracia" - Universidade FUMEC, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública III apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme

previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

LIMITES IMPOSTOS PELA LINDB AO PODER SANCIONADOR EXERCIDO PELA CORTE DE CONTAS POTIGUAR

LIMITATIONS IMPOSED BY LINDB ON THE SANCTIONING POWER EXERCISED BY COURT OF AUDITORS POTIGUAR

José Anderson Souza De Salles [1]

Resumo

As competências e o poder sancionatório das Cortes de Contas sempre provocaram dúvidas e promoveram debates de forma que se faz necessário averiguar qual as limitações impostas pela LINDB ao controle externo exercido pelo TCE/RN. A investigação foi desenvolvida por meio de uma pesquisa teórico-descritiva, com a metodologia preconizada pela dogmática jurídica. Como produto final apresentaremos um estudo regional acerca da temática que servirá tanto para a academia, a fim de fomentar o estudo nessa área, como para os gestores e o próprio órgão de controle externo identificarem casos em que o Tribunal estaria exorbitando, ou não, de suas atribuições.

Palavras-chave: Tribunais de contas, Competências, Limites, Poder sancionador, Lindb

Abstract/Resumen/Résumé

The skills and sanctioning power of the Courts of Accounts always provoked doubts and promoted debates in a way that is necessary to ascertain what limitations are imposed by LINDB on the external control exercised by TCE/RN. The investigation developed through a theoretical-descriptive research, with the methodology recommended by legal dogmatics. As final product, we'll present a regional study on the theme that will serve both to academy, in order to promote the study in this area, as for managers and the external control body to identify cases in which the Court would be exorbitant, or not, of your assignments.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Courts of accounts, Skills, Limits, Sanctioning power, Lindb

[1] Advogado e Auditor de Controle Externo. Bacharel em Direito e Ciências Contábeis. Mestrando em direito constitucional pela UFRN.

1. INTRODUÇÃO

Com o passar do tempo surgiram, no Brasil e outros países, diversas atores, veículos e instrumentos espalhados pelos três Poderes e dotados de configurações e características distintas, que se voltaram a fiscalização da administração pública e do modo pelo qual ela desempenha suas atribuições.

Entre essas diversas instituições, interessa ao presente trabalho estudar a atuação dos Tribunais de Contas, mais especificamente de modo a identificar a extensão de suas competências e os limites do poder sancionador exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN, no âmbito do controle externo das licitações e contratos administrativos.

Descrito pela Constituição de 1988 como órgão de controle externo auxiliar do Poder Legislativo (art. 71, caput), as atribuições do TCE/RN envolvem uma fiscalização de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial no âmbito dos três poderes do Estado e dos municípios potiguares, tudo isso sob os aspectos da legalidade, da legitimidade e da economicidade.

Nesse sentido, cumpre enfatizar que irregularidades frente as normas jurídicas são fatos intrinsecamente conexos a natureza humana e não podem ser evitadas, a todo momento. Entretanto, incumbe ao Estado, primariamente, educar e buscar a prevenção dessas condutas, de maneira que a inércia instrumental acarretaria em prejuízo para o desenvolvimento de toda a coletividade, a outro tanto, quando estritamente necessário, deve se valer da repressão, demonstrando a força que fora outorgada pelo pacto social que toda a sociedade consentiu.

Aceitar a figura das sanções, decorrentes do poder de *imperium* é consentir com a necessidade de controle que o próprio Estado deve manter para garantir a sua integridade, logo, utilizar de medidas nada íntegras seria contradizer a teleologia do instrumento de penalização.

Ademais, visando alicerçar o presente esboço, é que denotamos que essa premissa básica, serviente de justificativa para o poder sancionatório, é balizada pelos pilares do Estado Democrático de Direito, e porventura, os órgãos de controle não podem revestir suas decisões de conceitos jurídicos indeterminados ou apoiar-se em riscos hipotéticos, sem evidências concretas sobre os custos e benefícios dos gestores públicos.

Diz-se isto porque os meios utilizados para combater as ditas “anomalias” lógico-jurídicas devem justificar os fins, de modo que os controladores não se tornem agentes

inibidores da atuação executiva, corrompendo, sistematicamente, a *ratio* inserida na ordem jurídica vigente.

Com efeito, as competências e o poder sancionatório dos Tribunais de Contas sempre provocaram dúvidas e promoveram debates hermenêuticos na doutrina e na jurisprudência dos tribunais superiores, de forma que se faz necessário averiguar a seguinte problemática: no âmbito do controle externo da administração pública, qual a extensão de suas competências e os limites impostos pela LINDB ao poder sancionador exercido pelo TCE/RN?

Visando contribuir com o deslinde da problemática que foi exposta a presente investigação será desenvolvida por meio de uma pesquisa teórico-descritiva com uma metodologia preconizada pela dogmática jurídica, tomando-se por base uma perspectiva normativista do Direito, mas que reconhece a importância dos princípios jurídicos no sistema de Direito Positivo.

Apresentando os aspectos considerados mais relevantes do estudo elaborado, procurar-se-á responder, de forma concisa, os questionamentos levantados acima e, inicialmente, identificar as competências exercidas pelo TCE/RN no âmbito do controle externo da Administração Pública para, num segundo plano, explorar as limitações introduzidas pela Lei Federal nº 13.655/18 no Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), como mais um limitador ao poder sancionador dos Tribunais de Contas.

Nesse contexto, o produto final desse trabalho será um estudo regional sobre essa temática que servirá tanto para a academia, a fim de fomentar o estudo nessa área, como também para o próprio órgão de controle externo potiguar saber quais são as atuações recorrentes que ensejam uma revisão de limites e possibilidades de atuação. Por fim, servirá, também, para a própria sociedade – em especial – aos gestores públicos, para conhecer os casos em que o Tribunal estaria exorbitando de suas atribuições, intervindo indevidamente na gestão pública.

2. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS COMPETÊNCIAS EXERCIDAS PELO TCE/RN

O controle da administração pública é uma conquista incorporada às próprias bases da concepção do Estado de Direito, visto que surgiu juntamente com a própria necessidade de proteção dos indivíduos contra o risco do exercício arbitrário do Poder Estatal (MARQUES NETO, 2009).

Apesar de possuir prerrogativas e atribuições para conduzir e coordenar a sociedade, o Poder Público deve, obrigatoriamente, atuar em estrita observância aos princípios constitucionais, de modo que estes funcionem como garantias fundamentais dos indivíduos em face do Estado (FRANÇA, 2014). Na hipótese de agir à margem do Direito — ou de modo a violá-lo —, estaria sujeito a responsabilização.

Assim, com o passar do tempo surgiram, no Brasil e outros países, diversas atores, veículos e instrumentos espalhados pelos três Poderes e dotados de configurações e características distintas, que se voltaram a fiscalização da administração pública e do modo pelo qual ela desempenha suas atribuições. Dentre essas diversas instituições, interessa a presente pesquisa a atuação dos Tribunais de Contas, descrito pela Constituição de 1988 como órgão de controle externo auxiliar do Poder Legislativo.

Ademais, a Declaração de Lima[1] e a Constituição Federal de 1988, promoveram o Tribunal de Contas da União (TCU) a condição de Instituição de Fiscalização Superior do País, com competências próprias e privativas para auxiliar o Congresso, com autonomia e independência.

Imperioso registrar que a doutrina administrativista tem considerado o controle externo em sentido amplo, como sendo toda fiscalização exercida por um ente que não integra a estrutura na qual o fiscalizado está inserido (BANDEIRA DE MELLO, 2014). Todavia, no Brasil, a Constituição Federal atribuiu a titularidade do controle externo ao Poder Legislativo, exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas (art. 71, caput).

Por força do princípio da simetria constitucional, consagrado no artigo 75 da Constituição Federal, é imposto, no que couber, aos demais entes federados, o modelo jurídico-constitucional desenhado para o TCU quanto à organização, composição e competências. Ou seja, as regras estabelecidas para o Tribunal de Contas da União deverão ser observadas pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – onde existirem.

Apesar de o artigo 71, II, da Constituição Federal ter conferido função judicante as Cortes de Contas, por dedução lógica, estas não fazem parte do Poder Judiciário, pois não constam do artigo 92, da Constituição Federal, que trata sobre os órgãos deste Poder, mas realizam uma equiparação entre as atribuições destas instituições para fins de organização interna, garantias, prerrogativas e impedimentos.

---

[1] A Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria foi adotada no IX Congresso da INTOSAI, em 1977, e é reconhecida como a magna carta da auditoria governamental, estabelecendo de normas de auditoria para o setor governamental. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/declaracao-de-lima.htm

Inferimos, assim, que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN é um órgão público dotado de autonomia administrativa, orçamentária, financeira e de independência funcional, que retira o fundamento de validade de sua atuação das prescrições contidas nos artigos 70 a 75 da Constituição da República e que estão concretizados na Constituição Estadual de 1989, na Lei Complementar Estadual nº 464, de 5 de Janeiro de 2012 (Lei Orgânica do TCE/RN) e nas resoluções (atos normativos) expedidas pela própria Corte.

As atribuições do TCE/RN envolvem a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas dos Chefes do Poder Executivo Estadual e dos municípios potiguares, bem como o julgamento das contas dos administradores dos três poderes do Estado e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Ao decompor o artigo 53 da Constituição Estadual, a própria Instituição de controle define ser sua atribuição acompanhar a execução orçamentária e financeira dos três poderes do Estado e dos municípios potiguares; fiscalizar as informações contábeis, financeiras, operacionais dos órgãos e entidades da administração direta e indireta; e prevenir, avaliar e recomendar melhorias[2].

No exercício de suas competências, o TCE/RN possui atribuições para acompanhar, avaliar e julgar atos de qualquer exerce jurisdição administrativa sobre pessoas físicas, pessoas jurídicas, entidades públicas ou privadas que tenham acesso a dinheiro, bens ou valores públicos do Estado e dos Municípios Potiguares, ou sobre os quais ela responde, ou que em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária, entre os quais se incluem as licitações e os contratos administrativos.

Uma vez verificada a existência de irregularidade ou ilegalidade em ato correspondente a licitações ou em contrato, o TCE/RN poderá assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providencias necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 53, VIII, CE/RN).

Quando os atos administrativos, e no caso de as medidas reparadoras determinadas pelo TCE/RN, não forem adotadas pelo ente jurisdicionado, cabe ao Tribunal sustar a execução do ato impugnado, promovendo uma posterior comunicação da decisão à Assembleia Legislativa (art. 53, IX, CE/RN).

Por outro lado, no caso de contrato já assinado pela administração pública, o ato de sustação é privativo da Assembleia Legislativa, não podendo a Corte de Contas determinar a

[2] Relatório Anual de Atividades do TCE-RN, composição biênio 2017-2018. Disponível em: http://www.tce.rn.gov.br/RelatorioAnual/RelatorioAnual. Acesso em: 25 mai. 2019.

medida diretamente (art. 53, § 1º, CE/RN). Entretanto, diante da inércia, omissão ou ineficácia da medida de sustação do contrato impugnado não adotada pelo Poder Legislativo ou do ente fiscalizado, no prazo de noventa dias, o Tribunal deverá decidir a respeito da matéria (art. 53, § 2º, CE/RN).

Insta registrar que os procedimentos de fiscalização adotados pelo TCE/RN são efetivados por meio de processos de prestação de contas, que podem resultar em decisões preliminares, definitivas e terminativas, das quais apenas as decisões definitivas julgam o mérito das contas, considerando-as regulares, regulares com ressalva, ou irregulares (art. 69, LCE nº 464/2012 – Lei Orgânica do TCE/RN).

Dentre outras sanções previstas em lei, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, o TCE/RN pode determinar a aplicação de multa proporcional ao dano causado ao erário pelos responsáveis (art. 53, VII, CE/RN).

Consagrando a importância conferida ao controle externo da Administração Pública no panorama institucional brasileiro, o legislador constituinte atribuiu as decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas, aquelas que resultem na imputação de débito ou cominação de multas, força de título executivo (art. 53, § 3º, CE/RN).

Nesse ponto vale discriminar que apesar de ambos serem expressos monetariamente, os débitos e as multas possuem natureza jurídica distinta.

Conforme ensina Carrilho Chaves (2009), o débito possui natureza de responsabilização civil pelo prejuízo causado ao erário (e por isso deve ser recolhido aos cofres do ente lesado), ao passo que as multas possuem natureza de sanção (razão pela qual, deverão ser revertidos, *in casu*, em favor do Fundo de Reaparelhamento e Aperfeiçoamento - FRAP do TCE/RN, legalmente constituído para esse fim).

Débito é o dano quantificado em termos monetários, cuja imputação visa recompor o patrimônio lesado, seu ressarcimento aos cofres públicos faz com que o patrimônio retorne ao mesmo estado que possuía antes da lesão. Já a multa é penalidade de natureza pecuniária que deve ser recolhida ao patrimônio do ente federado ao qual pertença o Tribunal de Contas sancionador (CARRILHO CHAVES, 2009).

Nessa toada, induzimos que as decisões provenientes do exercício do controle externo, no âmbito dos processos de contas do TCE/RN, apresentam três dimensões, a saber: *i*) política; *ii*) indenizatória; e, *iii*) sancionatória.

A primeira guarda relação com a responsabilidade político administrativa do administrador responsável, atingindo seus direitos políticos com inabilitação para exercer cargo público eletivo e com a extinção de mandato eletivo; já a segunda, diz respeito à

responsabilização civil pelo prejuízo causado ao erário; e a terceira, possui natureza de sanção, castigo, punição, o que possibilita a aplicação de penalidades como multas, inabilitação para exercer função pública e declaração de inidoneidade para participar de licitações.

De acordo com o bem atingido pela conduta antijurídica, as normas violadas, a natureza das sanções e a condição dos agentes que administram recursos públicos, o mesmo ato administrativo poderá ser objeto de apuração e responsabilização nas searas penal, civil, administrativa disciplinar e administrativa perante o Controle Externo.

De fato, nos últimos tempos tem-se demonstrado crescente os anseios da sociedade pelo combate a corrupção. Por via de consequência, também se observa presente um processo de inflação legislativa que torna cada vez mais difícil definir o espaço de atuação de cada instituição.

Sundfeld e Arruda Câmara (2013) registram que seria de grande utilidade a elaboração de um trabalho cujo foco fosse identificar, com precisão, as competências das Cortes de Contas e as possibilidades e limites da sua atuação. O protagonismo do TCE/RN no cenário do controle da administração pública estadual e dos municípios potiguares é recente, mas já tem movimentado inúmeras discussões acerca da extensão e os limites aplicáveis ao controle que lhe compete.

Talvez o exemplo mais emblemático que esse órgão de controle exarou recentemente seja sua recente manifestação em sede de apreciação de contas do Governo do Estado, por meio da qual emitiu parecer prévio no Processo n° 009.106/2017-TC[3] recomendando a rejeição das contas do governo do exercício financeiro de 2016, relativas à gestão do Excelentíssimo Senhor Governador Robinson Mesquita de Faria. O fato foi bastante noticiado pela imprensa[4], repercutiu amplamente na opinião pública e impactou profundamente o debate político e jurídico contemporâneo. Apesar de, posteriormente, as contas terem sido aprovadas pela Comissão de Finanças e Fiscalização – CFF, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, por quatro votos a um[5].

Outro exemplo que pode ser citado é a representação, formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, em face do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte ter celebrado o Contrato de nº 10/2014-TJ com a empresa Nacional Motos e Serviços Ltda., cujo objeto consistia na locação do imóvel onde se encontra instalado o Complexo Judiciário

---

[3] Disponível em: http://www.tce.rn.gov.br/ConsultaProcesso/ConsultaAvancada . Acesso em: 10 mar. 2020.
[4] Disponível em: http://www.tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/3530. Acesso em: 10 mar. 2020.
[5] Disponível em: http://www.al.rn.gov.br/portal/noticias/9660/por-quatro-votos-a-um-cff-aprova-contas-do-governo-robinson-referentes-a-2016. Acesso em: 10 mar. 2020.

da Zona Sul da Comarca de Natal/RN, no valor mensal de R$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais). Na oportunidade, o TCE/RN decidiu reduzir, cautelarmente, o valor da locação do prédio em cerca de R$ 30.000,00 (trinta mil reais).

Nesse contexto, entendemos que as decisões emanadas pelo TCE/RN se caracterizam pela capacidade de garantir ou violar direitos fundamentais, bem como de contribuição ou interferência no desenvolvimento do estado e dos municípios potiguares, seja sob os aspectos econômicos, sociais ou institucionais.

Com base nos exemplos que foram narrados e de todo o contexto de atuação do TCE/RN, é inegável que o estudo do poder sancionador deste órgão de controle é de suma relevância para o direito administrativo, principalmente ao se levar em consideração o poder de influenciar, e muitas vezes efetivamente o fazem, o desenrolar governamental do Estado.

3. OS LIMITES IMPOSTOS PELA LINDB AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EXERCIDO PELO TCE/RN

Na obra clássica de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, intitulada "*Princípios gerais de Direito Administrativo*" (1979), o autor já chamava a atenção para o fato de que apesar da ação do Estado-poder possuir um caráter autoritário, sua atuação encontra limites justamente no Direito Constitucional.

Tais limitações da ação do Estado-poder são passiveis de serem observadas, por exemplo, quando a Constituição fixa as competências e prerrogativas entre os órgãos do Legislativo, Executivo e Judiciário, ressaltando o necessário controle entre os Poderes Públicos, atualmente conhecido como sistemas de freios e contrapesos, como forma de garantir harmonia e estabilidade nas relações jurídicas (BANDEIRA DE MELLO, 1979).

Assim, a Carta Constitucional brasileira estabelece diversos mecanismos e limites para que a intromissão de um poder sobre outro ocorra de forma legitima, harmoniosa e eficaz, determinando limites máximos e mínimos de indução entre tais poderes (art. 5, XXXV, art. 31, §1º, art. 33, §2º, art. 70 e 71).

Dessa forma se faz imperioso registrar que o sistema de freios e contrapesos abrange regras e princípios aplicáveis aos controladores que são determinadas pela Constituição, por leis promulgadas pelos diversos entes da federação e por princípios gerais do direito, de modo que ao final destacaremos como a Lei nº 13.655/2018, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), vem sendo aplicada e promovendo a segurança jurídica às decisões emanadas pelos TCE/RN.

Conforme se sabe, as normas jurídicas são estruturadas na forma de regras ou princípios, podendo ser diferenciadas sob diversos aspectos.

Com base na doutrina de Humberto Ávila (2001), que realiza tal diferenciação por meio da observação do grau de abstração existente na norma, temos que os princípios possuem um caráter mais abstratos do que as regras e, por isso, possuem uma relação mais intensa com outras normas e de atos administrativos para a determinação da conduta devida. Por sua vez, as regras detêm a função precípua de reduzir ou eliminar incertezas, incidindo diretamente sobre os casos.

No capítulo anterior demonstramos que a Constituição Federal elencou diversas competências aos Tribunais de Contas, principalmente no que guarda respeito a fiscalização dos gastos de recursos públicos, sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como a respeito dos procedimentos e possíveis sanções a serem aplicadas.

Quando se tratar de conduta antijurídica relacionada a administração de valores públicos, a regra a ser aplicada é a da fonte de recursos. Assim, a responsabilidade é apurada de forma administrativa perante o Tribunal de Contas dos recursos referentes a sua origem sejam federais, estaduais ou municipais[6].

Com efeito, por força do o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, não se pode excluir da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. Ou seja, ainda que determinado ato seja de matéria atribuída ás Cortes de Contas, somente o Judiciário possui poder para fazer coisa julgada material (SILVA, 2012).

Por outro lado, o poder sancionador das Cortes de Contas também encontra limites em suas próprias regras de competência.

Nesse ponto foi possível inferir que o poder sancionador do TCE/RN é limitado a fiscalização de condutas administrativas, não podendo envolver-se na órbita de penalização do Poder Judiciário ou Legislativo, bem como, deve escusar-se de imputar sanções penais ou políticas e, até mesmo, registrar em suas decisões que determinada conduta enseja no descumprimento de uma legislação cuja análise não tenha sido atribuída competência.

Uma vez conhecida a natureza jurídica e o poder sancionador que emana do TCE/RN, convém recordar que o ato ilícito é uma categoria peculiar da Teoria Geral do Direito e não de uma matéria específica. Uma vez que a conduta do agente seja contrária ao ordenamento jurídico, o ato será considerado ilícito diante do ramo do Direito no qual encontra positivado como antijurídico.

---

[6] BRASIL. Superior Tribunal de Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 1.934, Relator: min. Roberto Barroso — Segunda Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 15 jan. 2019.

Assim, não se faz necessário traçar diferenças fundamentais na natureza jurídica dos atos ilícitos entre suas instâncias, uma vez que todos eles estão fundamentados sob o mesmo fundamento ético, qual seja, a infração de uma norma jurídica positivada.

Nesse liame se faz imperioso registrar as inovações sobre segurança jurídica na aplicação do Direito Público que foram recentemente introduzidas pela Lei Federal nº 13.655/18 no Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), como mais um limitador ao poder sancionador dos Tribunais de Contas.

Após a inclusão de nove artigos pela Lei nº 13.655/18, a LINDB passou a ser composta por 30 artigos que têm por objeto orientar a aplicação de outros códigos (como o código civil) e leis, abordando a vigência, a aplicação da norma jurídica no tempo e no espaço e as fontes do direito. Eduardo Jordão (2018) ressalta que apesar de comumente associado à promoção da segurança jurídica, o objetivo central da LINDB é mais amplo, pois possui o condão de contribuir com o aprimoramento da gestão pública nacional.

Imperioso relembrar que o cenário presenciado antes de sua entrada em vigor era de queixas em relação à Administração Pública, de diversas naturezas: a) contaminação de decisões por concepções políticas e opiniões pessoais; b) abuso dos limites da competência pelos órgãos de controle; c) apego ao aspecto punitivo e justiceiro, fenômeno que ficou conhecido pela doutrina como “Direito Administrativo do medo”, em razão do desestimulo às tomadas de decisões causada pelo temor às excessivas sanções aplicadas aos administradores.

Sob um certo ângulo, a determinação do art. 20 é uma especificação da regra já contida no art. 5º da mesma LINDB, que prevê que, “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. Por outro lado, elimina a incerteza quanto ao âmbito de abrangência subjetiva da determinação, que atingem as esferas administrativa, controladora e judicial.

Nesse sentido limita a atuação do Controle Externo, ao exigir redução, subjetivismos e a superficialidade de suas decisões, o que impõe a obrigatoriedade do efetivo exame das circunstâncias do caso concreto, tal como a avaliação das diversas alternativas sob um prisma do já trabalhado princípio da proporcionalidade.

Marçal Justen Filho (2018) explica que o art. 20 da LINDB apresenta-se como um esforço para que a autoridade competente formular uma projeção quanto aos possíveis cenários resultantes da decisão adotada. Essa projeção é uma atividade fundada no raciocínio lógico, refletindo um processo de causa e efeito.

A LINDB preocupou-se em enfrentar o dogma da completude e da determinação do direito em vários dos seus dispositivos. Assim, por exemplo, as determinações para que sejam

consideradas as consequências de decisões (art. 20) e invalidações (art. 21) fazem sentido num contexto em que se considera que os textos normativos frequentemente dão ensejo a mais de uma interpretação razoável (algo que é explicitado no parágrafo único do art. 20, na menção a "alternativas") – e que, portanto, a escolha entre elas pode ser pautada pelos efeitos concretos que tendem a produzir (JUSTEN FILHO, 2018).

Numa interpretação sistemática com os artigos anteriormente citados, infere-se que o caput do art. 22 da LINDB que o controlador se coloque na posição de tomar ou substituir decisões administrativas, enfrentando conjuntamente o ônus que o administrador enfrenta.

O citado dispositivo requer, justamente, que os órgãos de controle tomem decisões com cautela para não se tornarem agentes inibidores de iniciativas inovadoras, apoiando-se em riscos hipotéticos, conceitos jurídicos indeterminados e sem evidências concretas sobre seus custos e benefícios (JORDÃO, 2018).

Ademais, a segurança jurídica também objeto de concretização da norma contida no art. 30 da LINDB, de modo que os atos administrativos, súmulas e respostas a consultas, passam a ter caráter vinculante com as normas jurídicas a que se destinam, até ulterior revisão.

Oportuno ressaltar que este incentivo ao fortalecimento dos precedentes administrativos é uma ação que promove a estabilidade dos atos e a limitação da discricionariedade administrativa, o que prestigia princípios constitucionais como o da igualdade e eficiência (SIMONETTI, 2017).

Em suma, da leitura conjunta dos três dispositivos citados é possível é possível inferir que instituições controladoras, como o TCE/RN, devem considera os seguintes critérios para a dosimetria das sanções: *i*) danos para a administração, *ii*) agravantes, *iii*) atenuantes, *iv*) antecedentes do agente e *v*) outras sanções de mesma natureza que lhe tenham sido aplicadas.

Além disso, os artigos 23 e 24 da LINDB retomam a ideia de segurança jurídica. O primeiro ao prever como indispensável o estabelecimento de regime de transição sempre que a decisão emanada pelo órgão controlador "*estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito*". Já seu art. 24 veda que os órgãos controladores revisem atos e contratos plenamente constituídos com base em mudanças interpretativas posteriores.

Assim como ocorre nas decisões do Supremo Tribunal Federal que declaram inconstitucionalidade de uma norma, a mudança de interpretação realizada por órgãos

controladores não podem atingir situações constituídas e devem estabelecer um regime de transição para situações futuras.

Muito embora o CPC/15 já incentiva-se a composição consensual de conflitos, é possível considerar que os artigos 26, 27 e 29 da LINDB representam um avanço na figura da administração pública consensual, de modo que se faz importante registrar que eles preveem a possibilidade de celebração de Termos de Ajustamento de Conduta e Gestão (TACs e TAGs), bem como de outros acordos que possam substituir a aplicação de sanções, a fim de que a Administração possa se adequar a situações ilícitas de forma consensual mediante sistema de compensações.

Por sua vez, o art. 29 fomenta a participação do cidadão na construção da decisão de atos normativos ou administrativos em cada poder.

Em verdade tratam-se de práticas conhecidas no âmbito das Cortes de Contas, uma vez que alguns instrumentos, como a figura do TAG e das consultas, são previstos em que grande parte das leis que criaram os Tribunais de Contas e a figura do Ministério Público que atua junto ao TC.

No que tange ao art. 28 da LINDB: "*o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*".

Gustavo Binenbojm e André Cyrino (2018) consideram que este dispositivo da LINDB tem o escopo de proteger o gestor com boas motivações, para que ele possa assumir o risco de deferir e dormir bem, visa tutelar o administrador com incentivos positivos de inovação no trato da coisa pública.

Nesse sentido, o art. 28 da LINDB constituiria uma espécie de cláusula geral do erro administrativo, que como tal tem por escopo oferecer segurança jurídica ao agente público com boas motivações, mas falível como qualquer pessoa. Assim, criam-se os incentivos institucionais necessários à promoção da inovação e à atração de gestores capacitados (BINENBOJM e CYRINO, 2018).

A norma dirige-se a uma controvérsia levada algumas vezes ao STF, que envolve a figura do parecerista jurídico e lida com o problema concreto relativo aos limites de sua responsabilização perante os Tribunais de Contas, principalmente no que diz respeito as opiniões jurídicas emitidas em procedimentos licitatórios e contratações públicas.

Com efeito, o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, estabelece que as minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. Entretanto no âmbito do próprio TCU é possível encontrar diversas decisões no sentido da responsabilização do

parecerista jurídico em opiniões emitidas a respeito de certames licitatórios (Acórdãos nº 1.898/2010-Plenário, 521/2013-Plenário e 2.947/2016-Plenário), como também sob o entendimento de afastar a responsabilidade quando não restar caracterizado erro grosseiro (Acórdão nº 1.591/2011-Plenário).

Gustavo Binenbojm e André Cyrino (2018) registram que o art. 28 da LINDB integrou o ordenamento jurídico em boa hora, pois independentemente do caráter vinculante, ou, ainda, existindo ou não teor decisório extraível do parecer, os autores consideram que só haverá responsabilidade em caso de erro grosseiro ou dolo. De fato, o dispositivo se refere a opiniões e decisões, de modo que se torna indiferente saber se há ou não caráter vinculante no parecer.

A partir do art. 28 da LINDB, o que é fundamental às Cortes de Contas para fins de responsabilização do parecerista é, de fato, identificar se há ou não dolo ou erro grosseiro.

Em recente decisão do TCU é possível observar que a LINDB vem produzindo uma espécie de "empatia", por parte dos órgãos de controle, com o gestor público e a implementação de iniciativas inovadoras.

Por meio do Acórdão 2502/2019-Plenário é possível observar que o Tribunal considerou o art. 22 da LINDB como permissivo para o emprego de novo método de remuneração de serviços de tecnologia da informação – TI em sobreposição a uma lógica estritamente legalista.

Em síntese, no retromencionado Acórdão discutiu-se a viabilidade técnica e econômica da contratação de suporte contínuo de infraestrutura de TI (níveis 1, 2 e 3), realizada pela Advocacia-Geral da União – AGU, com modelo baseado na métrica USI (Unidade de Serviços de Infraestrutura), em substituição à UST (Unidade de Serviços Técnicos). O Tribunal reconheceu que o mecanismo econométrico UST não estimularia a melhoria da infraestrutura de TI, pois se baseia na quantidade de incidentes e problemas relatados, remunerando a contratada pelo paradoxo lucro-incompetência.

Em linha oposta, a métrica perseguida pela AGU parece inclinar-se à busca por eficiência ao incentivar menor necessidade de intervenções rotineiras, remunerando a contratada pela estabilidade e maturidade do ambiente tecnológico, alcançando valores mais aproximados da realidade. Entretanto, mesmo sem evidências concretas de irregularidades, o Corpo Técnico do TCU requereu a não renovação do contrato celebrado ante a suposta ausência de permissivo legal e de riscos no uso de metodologia não disseminada no âmbito da administração pública.

Se alinhando as disposições da LINDB, em seu voto, a Ministra Relatora Ana Arraes demonstrou sensibilidade quanto às dificuldades e circunstâncias práticas de implementação do novo modelo baseado na métrica USI. Em consonância com as razões expostas pela relatora, os demais ministros ponderaram que a interrupção dos serviços acarretaria danos à Administração, não cabendo ao TCU determinar que a AGU se abstivesse de prorrogar o contrato. Em vez disso, o TCU apenas exarou o Acórdão 2.502/2019-Plenário dando ciência aos jurisdicionados acerca dos riscos apontados na fiscalização.

Conforme já discutido nas linhas anteriores, o art. 22 da LINDB requer, justamente, que os órgãos de controle tomem decisões com cautela para não se tornarem agentes inibidores de iniciativas inovadoras, apoiando-se em riscos hipotéticos, conceitos jurídicos indeterminados e sem evidências concretas sobre seus custos e benefícios.

Casos como este podem ser observados também em âmbito local, por meio de consulta realizada no sistema eletrônico de acompanhamento de decisões do TCE/RN[7], é possível constatar o montante de 177 (sento e setenta e sete) acórdãos exarados pela Corte de Contas Potiguar em que foram utilizadas as inovações sobre segurança jurídica na aplicação do Direito Público constantes da LINDB, como orientador ou um limitador ao poder sancionador dos Tribunais de Contas.

Dentre estar decisões citamos o Acórdão nº 46/2020-TCE, proferido no âmbito do processo nº 003.061/2018-TCE[8], no qual se apurou a responsabilidade pela omissão no dever de prestação das contas municipais alusivas ao ano de 2016.

Com efeito, tanto a equipe científica quanto o *Parquet* de Contas estavam alinhados na tese de se atribuir responsabilidade ao atual e ao ex gestor, o que poderia ter resultado na cominação de multa em caráter solidário. Entretanto, com base no art. 20 da LINDB e no princípio da intranscendência subjetiva das sanções, a Conselheira Substituta Ana Paula de Oliveira Gomes, ao relatar o caso, procedeu com uma avaliação minuciosa da conduta perpetrada pelos gestores, reconhecendo que as circunstâncias de ordem prática limitaram a ação do ex-gestor, por ter tido seu mandato cassado no ano de 2016, de forma que a Relatora também não considerou coerente proceder com a cominação de multa pela tese da solidariedade.

in dubio pro societate. Quem atua na execução dos serviços públicos conhece melhor as necessidades da administração. Em muitos casos, os controladores podem não dominar

[7] Disponível em: <http://www.tce.rn.gov.br/Jurisprudencia/Consulta> Acesso em: 15 fev. 2020.
[8] Disponível em: < http://www.tce.rn.gov.br/ConsultaProcesso/ConsultaAvancada> Acesso em: 17 mar. 2020.

plenamente as complexidades das inovações e julgar friamente casos concretos partindo do princípio de que os servidores e gestores públicos são suspeitos.

Por fim devemos reforçar que a "libertária" aplicação de sanções em dissonância com o sistema jurídico vigente é incorrer em retrocesso, pois os fins almejados com as sanções administrativas e com normas anticorrupção são justificados para guarnecer garantias fundamentais de toda a sociedade civil. Outrossim, a vinculação de princípios de direito constitucional, penal e as inovações sobre segurança jurídica na aplicação do Direito Público constantes da LINDB, como forma de "reação" do direito administrativo sancionador é satisfazer ideais esculpidos com o Constitucionalismo moderno.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente teve por finalidade identificar a extensão das competências e as limitações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), ao poder administrativo sancionador exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN.

Com base no exame das competências constitucionalmente atribuídas às Cortes de Contas, bem como nos casos concretos que foram narrados a respeito da atuação do TCE/RN, se observou que as decisões condenatórias deste órgão de controle externo são de suma relevância e podem influenciar, e muitas vezes efetivamente o fazem, o desenrolar governamental da Administração Pública.

Nesse contexto, a título de considerações finais e procurando responder, de forma concisa, os questionamentos levantados, alguns aspectos mais relevantes do estudo elaborado merecem ser destacados.

Inicialmente, têm-se que, em termos de responsabilização, o poder sancionador exercido pelos tribunais de contas converge regras e princípios orientadores para a sua atuação, que são oriundos do Direito Civil, quando se trata de uma indenização por uma conduta que tenha causado prejuízo ao erário, e do Direito Penal, quando a conduta representar em algo altamente censurável.

Constatou-se, então, que a coexistência do direito administrativo sancionador e do direito penal deve assegurar critérios razoáveis de aplicação e dissociação objetiva dos fatos tidos como ilícitos, evitando o duplo apenamento, mas com severidade similar.

Como limitadores do poder sancionador dos tribunais de contas, identificou-se que o sistema de freios e contrapesos abrange regras e princípios aplicáveis aos controladores que

são determinadas pela própria Constituição, por leis promulgadas pelos respectivos entes da federação e pelos princípios gerais do direito, de modo que ao final destacamos como as inovações da LINDB, vem orientando e promovendo segurança jurídica às decisões emanadas pelos TCE/RN.

A partir do estudo de casos concretos foi possível averiguar que a LINDB vem produzindo uma espécie de "empatia", por parte dos órgãos de controle externo, com o gestor público no exercício da função administrativa.

De modo geral, é possível inferir que a LINDB requer, justamente, que os órgãos de controle tomem decisões com cautela para não se tornarem agentes inibidores de iniciativas inovadoras, evitando que suas decisões se apoiem em riscos hipotéticos ou se revistam de conceitos jurídicos indeterminados, sem evidências concretas sobre os custos e benefícios dos atos e contratos administrativos efetivados.

Por fim, em tempos em que a juridicidade deve se sobrepor a legalidade *strictu sensu*, conclui-se que o ordenamento jurídico brasileiro não pode prescrever sanções de tamanha relevância sem exatidão, sem levar em consideração os princípios de direito punitivo que lhe acompanham por natureza, assim, é imprescindível que os controladores, ao exercer seu poder administrativo sancionador, normatizem as sanções albergados com os valores Constitucionais de forma concreta, impedindo as exegeses excessivas, abusivas e antijurídicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Humberto. **A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 4, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo brasileiro**. 31. Edição. São Paulo/SP: Malheiros, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de Direito Administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro, Forense, 1979, v. 1.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: **Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018)**, p. 203-224, nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão** nº 1.898/2010, plenário, rel. José Jorge, j. 25.05.2010. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1148917/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em 10 de fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão** nº 1.591/2011, plenário, rel. Augusto Sherman, j. 15.06.2011. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1591%252F2011/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=2b4b2580-6b8c-11ea-8a12-75ed9b6bde4e. Acesso em 10 de fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão** nº 521/2013, plenário, rel. Augusto Sherman, j. 13.03.2013. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/521%252F2013/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=2b4b2580-6b8c-11ea-8a12-75ed9b6bde4e Acesso em 10 de fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão** nº 2.947/2016, plenário, rel. Marcos Bemquerer, j. 28.06.2017. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2.947%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=2b4b2580-6b8c-11ea-8a12-75ed9b6bde4e. Acesso em 10 de fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão** nº 2502/2019, plenário, rel. Ana Arraes, j. 16.10.2019. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2502%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=2b4b2580-6b8c-11ea-8a12-75ed9b6bde4e. Acesso em 10 de fev. 2020.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro**. Revista de informação legislativa, v. 51, n. 202, abr./jun. 2014. Disponível em: http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/503034 . Acesso em 22 de fev. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, **Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB** (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª edição. São Paulo/SP: Malheiros, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda, **Competências de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites**, São Paulo: Malheiros, 2013.