



**Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP**  
**Curso de Mestrado Profissional em Direito**

**O exercício da competência cautelar pelo Tribunal de Contas do  
Estado do Maranhão: uma análise teórica e empírica em face da  
Nova LINDB**

Bertoldo Klinger Barros Rêgo Neto  
Orientador: Prof. Dr. Gustavo Justino de Oliveira

Brasília/DF  
2025

**BERTOLDO KLINGER BARROS RÊGO NETO**

**O exercício da competência cautelar pelo Tribunal de Contas do  
Estado do Maranhão: uma análise teórica e empírica em face da  
Nova LINDB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
do Mestrado Profissional, como parte do requisito para a  
obtenção do título de Mestre em Direito no Instituto  
Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Justino de Oliveira.

Brasília/DF  
2025

Código de catalogação na publicação – CIP

R343 Rêgo Neto, Bertoldo Klinger Barros

O exercício da competência cautelar pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão: uma análise teórica e empírica em face da nova LINDB .— Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

115 f. il.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Justino de Oliveira Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento) .— Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Tribunal de Contas. 2. Competência cautelar. 3. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. I.Título. CDDir 341.385

CDDir 341.385

## **BERTOLDO KLINGER BARROS RÊGO NETO**

**O exercício da competência cautelar pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão: uma análise teórica e empírica em face da Nova LINDB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Justino de Oliveira.

Brasília, 25 de fevereiro de 2025.

### **Banca Examinadora**

---

Orientador Prof. Dr. Gustavo Justino de Oliveira  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

---

Profª Drª Ana Cristina Melo de Pontes Botelho  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

---

Prof. Dr. Felipe Costa Camarão  
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

À minha esposa, Glenda, pelo amor incondicional, pela paciência e pelo apoio em cada passo desta jornada acadêmica. Ao meu filho, Francisco, cuja presença ilumina meus dias e inspira minha busca por um futuro melhor. E a todos que, como eu, estudam, se dedicam e apreciam o tema abordado nesta dissertação, contribuindo para o enriquecimento do saber e para o avanço do conhecimento.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus e à minha família, que são os alicerces fundamentais da minha vida. Aos meus pais e minha irmã, pelo exemplo de dedicação e pelos valores que me ensinaram; à minha esposa, Glenda, por seu amor, paciência e apoio inabalável durante esta jornada; e ao meu filho, Francisco, por ser a minha maior fonte de inspiração e motivação para continuar crescendo e buscando novos horizontes.

Agradeço também aos meus sócios, Aidil Carvalho, Eduardo Gomes e Cristiana Duailibe, pelo suporte constante e por assumirem com dedicação as responsabilidades do escritório enquanto eu me dedicava a mais este desafio acadêmico. Sou igualmente grato a toda a minha equipe do escritório, cujo trabalho e apoio tornaram possível conciliar as demandas da advocacia com as exigências do mestrado.

Deixo aqui meu reconhecimento aos amigos de mestrado, com quem compartilhei essa enriquecedora jornada de aprendizado e companheirismo. Um agradecimento especial a Parahyba Neto, Alexandre Magalhães, Anderson Mariano, Sywan Peixoto, Rogério Athayde, Rita de Cássia e tantos outros que fizeram parte deste percurso, mesmo que seus nomes não estejam mencionados diretamente, mas cujas contribuições e amizades foram igualmente valiosas.

Minha gratidão se estende a todos os professores do Mestrado do IDP, que foram essenciais para meu aprendizado. Sobretudo, agradeço ao professor Gustavo Justino, por sua orientação valiosa e por compartilhar sua experiência, contribuindo de forma decisiva para o desenvolvimento desta pesquisa.

Por fim, expresso minha gratidão a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho. Cada palavra escrita é fruto de um esforço coletivo, e cada conquista é reflexo do apoio e da colaboração que recebi ao longo desta caminhada.

A todos, meu mais sincero obrigado!

## RESUMO

Neste estudo busca-se analisar a incorporação dos novos parâmetros interpretativos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA), com ênfase no controle preventivo, visando verificar a aplicação das novas intervenções pragmáticas introduzidas pela Lei nº 13.655/2018. O objetivo geral é examinar as diretrizes estabelecidas pela nova LINDB na aplicação de medidas cautelares proferidas pelo TCE/MA como mecanismo de assegurar a segurança jurídica, eficiência e proporcionalidade nas decisões proferidas pelo órgão de controle. Entre os objetivos específicos, destacam-se: investigar os impactos positivos e negativos das decisões cautelares em processos licitatórios; identificar possíveis falhas ou excessos na aplicação do controle preventivo pelo TCE/MA; e analisar a autonomia administrativa dos gestores públicos. A problematização aborda as implicações decorrentes da expansão da competência cautelar do TCE/MA. Como referencial teórico, o primeiro capítulo investiga a nova LINDB, os avanços nas práticas jurídicas em relação ao pragmatismo jurídico e a análise dos parâmetros interpretativos. O segundo capítulo analisa as medidas cautelares em procedimentos licitatórios a partir da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). O terceiro capítulo identifica as atribuições do Tribunal de Contas, a competência cautelar e o poder cautelar do TCE/MA. E o quarto capítulo realiza a análise crítica de decisões cautelares baseadas em casos concretos do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. A metodologia de pesquisa adotada é uma abordagem qualitativa, exploratória, em estudo de caso, com o intuito de analisar os fenômenos e a aplicação das novas diretrizes da LINDB nos processos licitatórios. Como hipótese a pesquisa investigou se as decisões cautelares do TCE/MA estão alinhadas aos novos paradigmas interpretativos da Lei nº 13.655/2018, especialmente no que se refere à fundamentação consequencialista, à previsibilidade das decisões e à mitigação de interferências excessivas na autonomia dos gestores públicos. Os resultados indicaram que o TCE/MA deve priorizar a aplicação dos novos parâmetros previstos na LINDB, garantindo que suas decisões sejam fundamentadas em uma interpretação jurídica orientada por questões práticas e tomadas com base em suas consequências futuras. Dessa forma, busca-se assegurar que as deliberações do Tribunal não se limitem apenas a aspectos formais da legalidade, mas considerem também seus impactos práticos, promovendo um controle mais equilibrado, alinhado à eficiência administrativa e à segurança jurídica.

**Palavras-chave:** LINDB. Lei nº 13.655/2018. Controle Preventivo. Decisões Cautelares. TCE/MA. Intervenções pragmáticas.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the incorporation of the new interpretative parameters of the Law of Introduction to Brazilian Legal Norms (LINBL) by the Court of Accounts of the State of Maranhão (CAS/MA), with an emphasis on preventive control, seeking to verify the application of the new pragmatic interventions introduced by Law No. 13.655/2018. The general objective is to examine the guidelines established by the new LINBL in the application of precautionary measures issued by the CAS/MA as a mechanism to ensure legal certainty, efficiency, and proportionality in the decisions rendered by the oversight body. Among the specific objectives are: investigating the positive and negative impacts of precautionary decisions in bidding processes; identifying possible flaws or excesses in the application of preventive control by the CAS/MA; and analyzing the administrative autonomy of public managers. The problematization addresses the implications arising from the expansion of the precautionary competence of the CAS/MA. As a theoretical framework, the first chapter investigates the new LINBL, the advances in legal practices related to legal pragmatism, and the analysis of interpretative parameters. The second chapter analyzes precautionary measures in bidding procedures based on the New Law of Public Procurement and Contracts (NLPPC). The third chapter identifies the responsibilities of the Court of Accounts, the scope of precautionary competence, and the precautionary powers of the CAS/MA. The fourth chapter conducts a critical analysis of precautionary decisions based on concrete cases from the Court of Accounts of the State of Maranhão. The research methodology adopted is a qualitative, exploratory case study approach, aiming to analyze the phenomena and the application of the new LINBL guidelines in bidding processes. As a hypothesis, the research investigated whether the precautionary decisions of the CAS/MA are aligned with the new interpretative paradigms of Law No. 13.655/2018, especially regarding consequentialist reasoning, the predictability of decisions, and the mitigation of excessive interference in the autonomy of public managers. The results indicated that the CAS/MA should prioritize the application of the new parameters provided for in the LINBL, ensuring that its decisions are based on legal interpretations guided by practical issues and made considering their future consequences. In this way, the goal is to ensure that the Court's deliberations are not limited solely to the formal aspects of legality but also consider their practical impacts, promoting more balanced oversight aligned with administrative efficiency and legal certainty.

**Keywords:** LINBL. Law number 13.655/2018. Preventive Control. Provisional Decisions. CSA/MA. Pragmatic Interventions.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AgR	Agravo Regimental
ANCLIVEP	Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais
ASSOCENE	Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste
CF/88	Constituição Federal de 1988
COVID	<i>Corona Virus Disease</i>
CPC	Código de Processo Civil
DF	Distrito Federal
EII	Estudo de Impacto Invalidatório
EUA	Estados Unidos da América
PL	Projeto de Lei
PP	Pregão Presencial
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOTCE	Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado
LOTCU	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
MA	Maranhão
MP	Ministério Público
MS	Mandado de Segurança
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
RE	Recurso Extraordinário
RITCU	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
SAF	Secretaria Estadual de Agricultura Familiar
SEMUS	Secretaria Municipal de Saúde
SS	Suspensão de Segurança
STF	Supremo Tribunal Federal
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado

TCM Tribunal de Contas do Município

TCU Tribunal de Contas da União

TJMA Tribunal de Justiça do Maranhão

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>A NOVA LINDB E OS AVANÇOS NAS PRÁTICAS JURÍDICAS.....</b>	<b>16</b>
<b>2.1</b>	<b>Dos efeitos jurídicos das alterações da LINDB.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>O pragmatismo jurídico nas contratações públicas e os parâmetros interpretativos... </b>	<b>20</b>
<b>2.3</b>	<b>Da suspensão e invalidação dos atos administrativos previstos na LINDB.....</b>	<b>31</b>
<b>3</b>	<b>AS MEDIDAS CAUTELARES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS.....</b>	<b>34</b>
<b>3.1</b>	<b>As novas diretrizes da Lei nº 14.133/2021.....</b>	<b>34</b>
<b>3.2</b>	<b>Impactos da Lei nº 14.133/2021 no controle preventivo.....</b>	<b>38</b>
<b>3.3</b>	<b>Da suspensão de licitações com a aplicação dos novos dispositivos da LINDB.....</b>	<b>42</b>
<b>4</b>	<b>TRIBUNAL DE CONTAS E O EXERCÍCIO DO CONTROLE PREVENTIVO.....</b>	<b>47</b>
<b>4.1</b>	<b>As atribuições do Tribunal de Contas.....</b>	<b>45</b>
<b>4.2</b>	<b>O exercício da competência cautelar dos Tribunais de Contas.....</b>	<b>52</b>
<b>4.3</b>	<b>O provimento provisório no controle externo e seus impactos na gestão pública.....</b>	<b>64</b>
<b>4.4</b>	<b>O poder cautelar do TCE/MA.....</b>	<b>79</b>
<b>5</b>	<b>ANÁLISE CRÍTICA DAS DECISÕES CAUTELARES DO TCE/MA.....</b>	<b>91</b>
<b>5.1</b>	<b>Das irregularidades em licitações no Município de Santa Luzia/MA.....</b>	<b>91</b>
<b>5.2</b>	<b>Suspensão do Chamamento Público para implementação de cisternas.....</b>	<b>94</b>
<b>5.3</b>	<b>Suspensão do Chamamento Público para contratação de hospital veterinário.....</b>	<b>98</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>101</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>105</b>
	Anexo A – Processo nº 158/2020.....	114
	Anexo B – AC PL-TCE nº 1.220/2020.....	114
	Anexo C – Processo nº 1.959/2024.....	114
	Anexo D – Decisão PL-TCE nº 1.207/2024.....	114
	Anexo E – Processo nº 1.531/2024.....	114
	Anexo F – Decisão PL-TCE nº 1.177/2024.....	114
	Anexo G – Mandado de segurança nº 0815416-82.2024.8.10.0000.....	115

## 1 INTRODUÇÃO

O controle das despesas públicas e a fiscalização das contratações realizadas pelas entidades governamentais configuram-se como atribuições fundamentais dos Tribunais de Contas, representando os pilares essenciais para a promoção da transparência, legalidade e eficiência na gestão dos recursos públicos.

Neste contexto, o objeto desta pesquisa envolve a análise da segurança jurídica, da eficiência na aplicação do direito público e da prevenção de litígios, com ênfase na necessidade de uma abordagem consequencialista nas decisões administrativas. Explorando-se os avanços das novas intervenções pragmáticas introduzidas pela Lei nº 13.655/2018, bem como os fenômenos gerados por essas mudanças nas esferas administrativas.

Na problematização aborda-se as implicações decorrentes da expansão da competência cautelar do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA) e como tem incorporado as diretrizes da nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) com a redação dada pela Lei nº 13.655/2018, fundamentando suas decisões em elementos objetivos e criteriosos, considerando o contexto específico e as implicações práticas de suas ações no controle preventivo.

O objetivo geral da pesquisa é examinar as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 13.655/2018 na aplicação de medidas cautelares no Maranhão, buscando verificar se está sendo assegurada a segurança jurídica, eficiência e proporcionalidade nas decisões proferidas. Entre os objetivos específicos a presente pesquisa buscou investigar os impactos positivos e negativos das decisões cautelares em processos licitatórios; identificar possíveis falhas ou excessos na aplicação do controle preventivo pelo TCE/MA; e analisar a autonomia administrativa dos gestores públicos.

A pesquisa possui como hipótese se as medidas cautelares adotadas pelo TCE/MA estão em conformidade com os princípios interpretativos introduzidos pela Lei nº 13.655/2018, com destaque para a necessidade de fundamentação consequencialista, a previsibilidade das decisões e a limitação de interferências desproporcionais na autonomia dos gestores públicos. Evidencia-se a relevância do tema nas decisões administrativas, particularmente aquelas que não observam os critérios legais de controle, especialmente os estabelecidos pela Lei nº 13.655/2018, os quais podem gerar impactos negativos significativos na execução de políticas públicas.

Há uma carência de estudos empíricos em relação à investigação da aplicação da nova LINDB pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA) no julgamento de processos envolvendo pedidos de medidas cautelares, especialmente no que tange aos novos parâmetros interpretativos. Assim, é relevante a realização de pesquisas que possam apoiar a Corte de Contas Maranhense na avaliação de seu processo decisório, com ênfase na conformidade de suas práticas e normas.

A Lei n.º 13.655/2018, que introduz novos dispositivos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), confere aos agentes públicos instrumentos essenciais para o aprimoramento e a inovação da gestão pública, assegurando o respaldo jurídico necessário para suas ações, assumindo um papel central na interpretação das normas de direito administrativo.

Todavia, apesar das inovações trazidas pela norma, muitos gestores ainda hesitam em tomar decisões devido ao fenômeno conhecido como “apagão das canetas” ou “direito administrativo do medo”. O receio de responsabilizações excessivas e da intensa fiscalização tem levado à paralisia administrativa e ao desestímulo de profissionais vocacionados para a gestão pública.

Em um cenário marcado pela insegurança e pelo receio de responsabilização, é evidente que as práticas inovadoras tendem a ser inibidas, comprometendo o desenvolvimento de soluções criativas na administração pública e contrariando os princípios constitucionais para uma gestão administrativa eficiente e voltada para os resultados positivos.

Para análise dos fenômenos das decisões cautelares junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA) aplica-se a metodologia de pesquisa científica de estudo de caso<sup>1</sup> abordagem qualitativa, exploratória, com o intuito de analisar os fenômenos e a aplicação das novas diretrizes da Lei n.º 13.655/2018, introduzida na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) nos processos licitatórios, nos termos da Lei n.º 14.133/2021 (NLLC).

A metodologia de pesquisa científica no estudo de caso é uma abordagem utilizada para investigar fenômenos complexos, inseridos dentro de um contexto empírico. O foco da pesquisa qualitativa na abordagem em modalidade exploratória tem o intuito de obter uma compreensão sobre um fenômeno específico, sem a intenção inicial de testar

---

<sup>1</sup> YIN, Robert Kuo-zuir. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Tradução de Cristhian Matheus Herrera. 5ª Edição. Porto Alegre, Bookman, 2015.

hipóteses, mas de gerar novas percepções, levantar questões e mapear os aspectos ainda pouco explorados do tema.

No estudo de caso analisa-se contextualmente as decisões cautelares proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA), com foco na aplicação dos novos parâmetros interpretativos introduzidos pela Lei nº 13.655/2018 e nos termos dispostos na Lei nº 14.133/2021. A pesquisa qualitativa busca analisar as mudanças na legislação sobre as práticas de controle preventivo e suas repercussões nas decisões administrativas, especialmente nos processos licitatórios. E a abordagem exploratória visa lançar luz sobre aspectos ainda pouco estudados da aplicação da nova LINDB, contribuindo para o entendimento das suas implicações práticas na administração pública e no controle das licitações e contratações.

Traz-se o recorte temporal de decisões cautelares com suspensão de licitações no período de 2020 a 2024, pois representa um período de transformação no cenário jurídico e administrativo brasileiro. Realizou-se o levantamento no Sistema Eletrônico de Consulta de processos do TCE/MA<sup>2</sup>, com foco em decisões cautelares que resultaram na suspensão de licitações, identificando-se 424 (quatrocentos e vinte e quatro) decisões, em que foram proferidas medidas cautelares, selecionando-se três casos concretos do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA).

A escolha dos três casos analisados na pesquisa — a suspensão do chamamento público para implementação de cisternas, a suspensão do chamamento público para a contratação do Hospital Veterinário e as irregularidades em licitações no município de Santa Luzia/MA — fundamenta-se na relevância e representatividade dessas decisões no contexto do controle externo exercido pelo TCE/MA. Esses casos ilustram diferentes aspectos da aplicação das medidas cautelares pelo Tribunal, evidenciando os impactos na gestão pública, na execução de políticas públicas e na segurança jurídica dos administradores. Além disso, cada um reflete desafios específicos enfrentados pelos órgãos de controle na interpretação e aplicação da Nova LINDB e da Nova Lei de Licitações, permitindo uma análise crítica dos limites e consequências das intervenções cautelares na administração pública.

Inicia-se no primeiro capítulo o estudo sobre os avanços nas práticas jurídicas com a nova LINDB. O pragmatismo jurídico no controle preventivo das contratações públicas, enfatizando-se os novos parâmetros interpretativos que surgiram com a redação da Lei nº

---

<sup>2</sup> <https://app.tcema.tc.br/consultaprocesso/>

13.655/2018, que dispõe sobre a segurança jurídica e eficiência na aplicação do direito público, alterando a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Gustavo Justino de Oliveira (2020a) retrata o fenômeno como “hiperativismo do controle” sobre as atividades administrativas que têm imposto significativas dificuldades à gestão pública no Brasil. A capacidade dos gestores de implementar políticas públicas vem sendo progressivamente reduzida, resultando em um cenário de paralisia administrativa. A preocupação é em torno da crescente substituição da função do gestor, pelo papel do controlador, comprometendo a autonomia decisória e a efetividade da administração pública.

Diogo Uehbe Lima (2022) aponta que uma das inovações trazidas pela LINDB engloba a exigência para que as decisões dos Tribunais de Contas sejam fundamentadas em elementos concretos, evitando-se o uso de valores jurídicos abstratos. Observa-se que o legislador passou a exigir que as decisões dos órgãos de controle apresentem efetiva motivação, que sejam produzidas sem o exercício exclusivamente formalista, sendo necessário observar os impactos socioeconômicos concretos de seus efeitos na execução de serviços essenciais à população.

Realiza-se no segundo capítulo o estudo das medidas cautelares em processos licitatórios na perspectiva das novas diretrizes da Lei nº 14.133/2021 (NLLC) e os impactos no controle externo preventivo, explorando as mudanças práticas e teóricas na fiscalização prévia das licitações. Discute-se quais os efeitos das decisões cautelares dos Tribunais de Contas em processos licitatórios, examinando como influenciam a condução das licitações, a execução dos contratos e o impacto na realização de políticas públicas.

A principal preocupação reside na possibilidade de os Tribunais de Contas, ao adotar uma postura proativa, extrapolar as funções que lhes foram atribuídas pela Constituição, o que poderia gerar questionamentos acerca de uma possível usurpação de competências inerentes aos Poderes Executivo, Legislativo ou, eventualmente, ao Judiciário. Embora as competências dos Tribunais de Contas no Brasil estejam claramente delimitadas pela Constituição Federal de 1988, ainda persistem debates acerca da legitimidade e do alcance do controle preventivo e das medidas cautelares.

Ainda que o poder geral de cautela atribuído aos Tribunais de Contas esteja consolidado, salienta-se que o seu exercício exige observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade<sup>3</sup>, sendo fundamentadas em evidências concretas de

---

<sup>3</sup> Segundo Robert Alexy, a proporcionalidade é um princípio essencial para resolver conflitos entre direitos fundamentais, composto por três subprincípios: adequação (o meio deve alcançar o fim), necessidade (deve ser o

irregularidades, a fim de evitar excessos que possam comprometer os direitos de gestores e de terceiros.

No terceiro capítulo, examina-se os limites e a amplitude das medidas cautelares adotadas pelos Tribunais de Contas, com ênfase nas suas bases legais e nos potenciais conflitos com outras esferas de poder. São verificadas as diretrizes normativas específicas do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA) para o exercício de suas competências cautelares, incluindo os regulamentos internos, resoluções e orientações que fundamentam sua atuação no âmbito da fiscalização preventiva.

E no quarto capítulo faz-se a análise crítica das decisões cautelares em estudo de caso. Para esta pesquisa, selecionou-se três casos concretos, sendo: a representação com pedido de medida cautelar julgada durante a pandemia de COVID-19 (Processo administrativo nº 158/2020 TCE/MA); a denúncia do pedido de medida cautelar referente a um procedimento de contratação fundamentado na nova Lei de Licitações (Processo administrativo nº 1.959/2024 TCE/MA); e a representação com pedido de medida cautelar exarada pelo TCE/MA (Processo administrativo nº 1.531/2024 TCE/MA) em suspensão, por meio da decisão no mandado de segurança, proferida pelo poder judiciário do Tribunal de Justiça do Maranhão (Processo judicial nº 0815416-82.2024.8.10.0000 TJMA).

No Brasil, entre 2020 e 2024, os avanços no exercício da competência cautelar evidenciaram a ampliação das atribuições dos Tribunais de Contas, sendo o período marcado por uma abordagem mais preventiva e por um aumento expressivo no número de medidas cautelares aplicadas.

No direito administrativo brasileiro, o estudo da nova LINDB configura-se como um marco regulatório que introduz o pragmatismo jurídico, estabelecendo novos parâmetros para a interpretação das normas que regem a Administração Pública. E a presente pesquisa concentra-se em uma amostra de decisões do TCE/MA para identificar padrões, elementos concretos e as implicações práticas das medidas cautelares.

O estudo investiga como o Tribunal tem integrado as diretrizes da nova LINDB em sua atuação, com especial atenção para os efeitos das decisões no controle preventivo, na gestão pública e na eficiência das contratações públicas, considerando as especificidades contextuais e os resultados práticos de suas intervenções, com a análise crítica sobre a

---

menos restritivo possível) e proporcionalidade em sentido estrito (o benefício deve superar o prejuízo). Já a razoabilidade se relaciona à coerência e justiça das decisões, sendo frequentemente associada à necessidade. Para Alexy, a proporcionalidade é um método de ponderação racional, garantindo equilíbrio e otimização dos direitos fundamentais.



interação entre a segurança jurídica e a eficiência administrativa, no intuito de fortalecer a gestão pública e aprimorar os mecanismos de controle das entidades governamentais.

## 2 A NOVA LINDB E OS AVANÇOS NAS PRÁTICAS JURÍDICAS

### 2.1 Dos efeitos jurídicos das alterações da LINDB

A redação da Lei nº 13.655/2018<sup>4</sup> alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>5</sup> (LINDB), com os seguintes dispositivos legais: artigo 20 *caput* e parágrafo único; artigo 21 *caput* e parágrafo único; artigo 22 *caput* e parágrafos 1º a 3º; artigo 23 *caput*; artigo 24 *caput* e parágrafo único; artigo 26 *caput*, parágrafo 1º, inciso I, III, IV; artigo 27 *caput* e parágrafo 1º a 2º; artigo 28 *caput*; artigo 29 *caput*, parágrafo 1º; e artigo 30 *caput* e parágrafo único.

O Presidente da República Michel Temer vetou parte da Lei nº 13.655/2018, sendo os seguintes dispositivos legais: artigo 25; inciso II do parágrafo 1º e o parágrafo 2º, ambos do artigo 26; os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 28; e o parágrafo 2º do artigo 29.

As mudanças introduzidas pela Lei nº 13.655/2018 na LINDB impuseram ao órgão julgador a obrigação de considerar as consequências práticas de suas decisões. Com a positivação do consequencialismo na LINDB, o processo decisório agora inclui uma perspectiva prospectiva, onde as decisões devem considerar não apenas os precedentes, mas também os impactos futuros.

O artigo 20<sup>6</sup> da referida lei estabelece que, nas esferas administrativas, de controle e judicial, as decisões não devem se basear em valores jurídicos abstratos sem que sejam levadas em conta as implicações concretas dessas decisões.

Além disso, o parágrafo único do artigo 20 determina que a fundamentação da decisão deve demonstrar a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativas, considerando inclusive as alternativas possíveis.

---

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. (2018). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>5</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>6</sup> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

A inclusão deste artigo visa assegurar que o julgador, independentemente da esfera, leve em consideração os impactos práticos de sua decisão. É igualmente essencial que a motivação da decisão seja explicitada, detalhando as razões para a adoção da medida e como ela se ajusta ao caso concreto.

Carlos Ari Sundfeld (2022) ensina que as mudanças na LINDB buscaram conferir maior segurança jurídica, estabilidade e previsibilidade ao direito público. Assim, pode-se inferir que o objetivo do artigo 20 é garantir que as decisões jurídicas sejam transparentes e fundamentadas, evitando-se decisões arbitrárias ou sem conexão clara com os fatos em questão.

Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas (2019), a razão de ser do artigo 20 da LINDB é impedir o uso indiscriminado de abstrações nas decisões, optando por um filtro pragmático que reforça o caráter instrumental do direito. A consequência deixa de ser apenas um efeito futuro que não interessa ao decisor, passando a integrar necessariamente a fundamentação do ato.

Este novo paradigma estabelece um comando claro: o intérprete e aplicador do direito, ao se deparar com normas extraídas de valores jurídicos abstratos, deve avaliar as consequências práticas atreladas a essas normas.

O artigo 20<sup>7</sup> tem como uma de suas bases o antifundacionalismo, que se caracteriza pela rejeição sistemática e contínua de verdades apriorísticas, dogmas e abstrações metafísicas. Nesse contexto, as decisões das Cortes de Contas devem se fundamentar na tríade essencial que sustenta os novos parâmetros do controle externo. Nada mais é que se preocupar com as consequências de determinada interpretação do Direito.

O antifundacionalismo é uma corrente filosófica e jurídica que rejeita a ideia de verdades absolutas e dogmas fixos na interpretação do direito, enfatizando a necessidade de considerar o contexto e os efeitos práticos das decisões. No direito administrativo, essa abordagem afasta interpretações rígidas e abstratas, priorizando uma aplicação normativa baseada na realidade concreta e na análise consequencialista. No âmbito da LINDB, o artigo 20 reflete esse princípio ao vedar decisões fundamentadas apenas em valores jurídicos abstratos, exigindo que órgãos como os Tribunais de Contas avaliem os impactos de suas deliberações. Dessa forma, o antifundacionalismo promove um controle mais

---

<sup>7</sup> **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

pragmático e eficiente, equilibrando legalidade, segurança jurídica e eficiência administrativa.

Deve-se preocupar com o contexto (contextualismo) e com as consequências (consequencialismo), sem buscar justificação para o Direito fora dele (antifundacionalismo).

Assim, no contexto das mudanças introduzidas pela Lei nº 13.655/2018<sup>8</sup>, o conceito de antifundacionalismo ganha relevância ao rejeitar a busca por justificações absolutas ou inquestionáveis para decisões jurídicas. Em vez de se apoiar em fundamentos rígidos e abstrações metafísicas, o antifundacionalismo propõe que as decisões das Cortes de Contas, assim como de outros órgãos de controle, sejam baseadas nas consequências práticas e contextuais das interpretações jurídicas. É dizer que, ao invés de buscar uma base teórica fixa para justificar a aplicação do direito, os julgadores devem considerar o impacto real e as circunstâncias específicas de cada caso.

O antifundacionalismo, portanto, alinha-se à necessidade de um controle externo que seja pragmático e adaptável, onde as decisões sejam tomadas com foco nos efeitos concretos sobre a administração pública e na promoção de uma gestão mais eficaz e contextualizada.

Fredie Souza Didier e Rafael Alexandria Oliveira (2019) destacam que o caput do artigo 20 consagra um princípio hermenêutico de pragmatismo, segundo o qual as consequências práticas devem ser consideradas no momento da interpretação e escolha de um dos possíveis significados do texto normativo. Além disso, o parágrafo único do artigo 20 impõe ao julgador o dever de especificar claramente a motivação por trás de sua decisão.

Fredie Souza Didier e Rafael Alexandria Oliveira (2019), argumentam que:

É preciso, então, que o julgador esclareça quais sentidos podem ser extraídos do texto normativo e quais são as consequências práticas a que cada um desses sentidos pode levar; é preciso também que o julgador justifique a solução dada à luz da proporcionalidade (necessidade e adequação) e das possíveis alternativas decisórias. O parágrafo único do art. 20 determina que “a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas” (Didier; Oliveira, 2019).

O julgador, ao proferir uma decisão, deve identificar os princípios normativos aplicáveis ao caso e considerar as consequências práticas das possíveis soluções para o litígio.

---

<sup>8</sup> BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. (2018). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

Introduzido na LINDB<sup>9</sup>, o artigo 20 buscou atribuir maior responsabilidade ao julgador, incentivando-o a adotar soluções que, quando comparadas com outras alternativas, revelam-se as mais necessárias e adequadas, ou seja, as mais proporcionais ao caso em questão.

Essa abordagem visa garantir que as decisões sejam tomadas com uma análise rigorosa das circunstâncias práticas, evitando que o julgador baseie suas conclusões apenas em valores abstratos, sem considerar as reais implicações e alternativas disponíveis, sendo fundamental que justifique claramente as previsões feitas e explique de forma lógica o raciocínio que conduziu à decisão final. Embora o artigo 20 da LINDB tenha como objetivo melhorar a qualidade das decisões judiciais e administrativas ao exigir a consideração das consequências práticas, essa prática também pode introduzir desafios significativos, como o risco de desvio das normas jurídicas estabelecidas.

Emerson Gabardo e Pablo Ademir de Souza (2020) refletem sobre a complexidade da aplicação do consequencialismo, destacando que a cientificidade das previsões quanto às consequências práticas é um ponto crítico. Argumenta-se que a previsão de consequências futuras, embora desejável, enfrenta limitações práticas, especialmente quando depende de estudos técnicos e pareceres que podem não estar disponíveis ou serem suficientemente rigorosos. Assim, a análise consequencialista pode, em alguns casos, se basear em suposições subjetivas, o que poderá comprometer a segurança jurídica.

Ademais, os autores alertam para os riscos de distorções no processo decisório, como o populismo judicial e o moralismo político, que podem emergir quando as decisões são fundamentadas predominantemente em consequências práticas em detrimento da aplicação estrita das normas jurídicas. Esse cenário pode levar a um afastamento das decisões judiciais ou administrativas do direito positivo, conforme argumenta Emerson Gabardo (2020), que defende a necessidade de uma abordagem equilibrada que considere as consequências sem se desviar dos princípios estabelecidos pela ordem jurídica.

A aplicação do consequencialismo, embora importante para garantir decisões mais justas e contextualizadas, deve ser conduzida com cautela. É fundamental que o julgador mantenha uma conexão sólida com os princípios e normas jurídicas, evitando que a análise das consequências se torne um mecanismo para justificar decisões que se afastam da legalidade. O consequencialismo deve ser visto como um complemento à interpretação

---

<sup>9</sup> BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. (2018). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

jurídica, e não como um substituto das normas e princípios que sustentam o ordenamento jurídico brasileiro.

## 2.2 O pragmatismo jurídico nas contratações públicas e os parâmetros interpretativos

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008) afirma que a Administração Pública Gerencial, também conhecida como Administração de Resultados, está diretamente associada ao princípio da eficiência, previsto no artigo 37<sup>10</sup> da Constituição Federal de 1988<sup>11</sup>, na busca da concretização dos direitos fundamentais estabelecidos no texto constitucional.

Nesse contexto, com o advento da nova LINDB<sup>12</sup> pela redação da Lei 13.655/2018<sup>13</sup>, observa-se uma maior integração entre a eficiência administrativa e o pragmatismo na condução das atividades estatais no Brasil.

David Lee Hildebrand (2024), afirma que a fundamentação teórica dessa abordagem pragmática remonta ao final do século XIX é influenciada pelos pensamentos de John Dewey, Charles Sanders Peirce e William James, três filósofos norte-americanos cujas contribuições foram essenciais nas áreas da pedagogia e filosofia.

Nesta perspectiva, John Dewey (1922) salienta que as ideias e ações são constantemente submetidas a testes práticos para validação, porém, mesmo essas verificações não são consideradas absolutas. Baseia-se em uma certeza prática ou moral, mas permanecendo passíveis de revisão, seja devido a consequências futuras não antecipadas, seja em decorrência de fatos inicialmente desconsiderados.

Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2011) ressalta que o pragmatismo, embora não seja homogêneo, compartilha três características comuns que influenciam o direito e a administração pública: (a) o antifundacionalismo, que rejeita a existência de conceitos fixos e imutáveis no direito, permitindo sua adaptação às transformações sociais; (b) o contextualismo, que enxerga o direito como prática social e norteado por questões

---

<sup>10</sup> **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

<sup>11</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>12</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>13</sup> BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** (2018). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

concretas; e (c) o consequencialismo, que orienta as decisões administrativas a partir de seus efeitos práticos, olhando para o futuro em vez de se fixar no passado:

É importante frisar, desde logo, que não existe um único pragmatismo homogêneo, mas, sim, diversas formas de compreensão do pragmatismo, tendo em vista as influências de formas antigas do pensamento, tais como no darwinismo, do ceticismo e do empirismo da Antiguidade clássica etc. Não obstante as formas variadas de pragmatismos, todas elas apresentam três características comuns, a saber: a) antifundacionalismo: rejeita a existência de entidades metafísicas ou conceitos abstratos, estáticos e definitivos no direito, imunes às transformações sociais; b) contextualismo: a interpretação jurídica é norteadada por questões práticas e o direito é visto como prática social; e c) consequencialismo: as decisões devem ser tomadas a partir de suas consequências práticas (olhar para o futuro e não para o passado). (Oliveira, 2011. p. 131-132).

Assim, o pragmatismo aplicado à Administração Pública, sobretudo após a introdução da nova LINDB, valoriza não apenas a busca pela eficiência, mas também uma visão consequencialista e adaptativa da gestão pública, em que as decisões são tomadas com base em seus impactos práticos e na evolução contínua das demandas sociais. Noutra palavra, essa teoria critica a abstração típica da filosofia tradicional e, em contrapartida, propõe que a validade de um conceito seja condicionada a uma análise empírica de suas possíveis consequências práticas.

Já no caso do pragmatismo jurídico, defendido por Richard Allen Posner<sup>14</sup>, pressupõe-se que as ações humanas sejam orientadas pela adaptação ao meio social em que estão inseridas e pelas circunstâncias que as influenciam, dispensando a observância de preceitos filosóficos ou abstratos. Essa versão busca uma leitura mais fluida e natural, mantendo a clareza e a precisão da ideia original.

Thais Nunes de Arruda (2011) sobre o pragmatismo jurídico, afirma:

O pragmatismo jurídico propõe a inclusão no processo decisório de ferramentas metodológicas de outras áreas que possam torná-lo mais claro e afirma que o direito é pensado como uma prática social e política, enraizada em um contexto específico, sem bases seguras, instrumental, sempre acompanhado por uma perspectiva de seu ator principal: o juiz (Arruda, 2011. p. 16).

À vista disso, o pragmatismo jurídico a ideia de que os órgãos julgadores — sejam eles administrativos, jurisdicionais ou de controle — devem considerar as consequências práticas de suas decisões. Este conceito está conectado ao realismo jurídico, e, para alguns autores, essas duas correntes chegam a se confundir, a ponto de parecerem uma só.

---

<sup>14</sup> ARRUDA, Thais Nunes de. **Como os juízes decidem os casos difíceis?** A Guinada pragmática de Richard Posner e a crítica de Ronald Dworkin. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo: São Paulo, 2011. Disponível em: [http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-01032012-085607/publico/Como\\_os\\_Juizes\\_decidem\\_os\\_caso\\_s\\_dificeis\\_Thais\\_Nunes\\_de\\_Arruda.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-01032012-085607/publico/Como_os_Juizes_decidem_os_caso_s_dificeis_Thais_Nunes_de_Arruda.pdf). Acesso em: 01 jan.2025.

Paulo Gustavo Guedes Fontes (2018) considera que o realismo jurídico, por sua vez, busca compreender o que realmente ocorre no sistema jurídico, com seus proponentes chegando à conclusão, em certa medida radical, de que o direito só existe a partir da decisão judicial, ou seja, esse primeiro passo do realismo jurídico pode ser visto como uma abordagem descritiva, que revela o que o direito realmente é na prática. Ademais, o pragmatismo seria o momento normativo dessa corrente: aqui não se diz apenas o que o direito é na prática, mas o que ele deve ser.

Dessa forma, a influência do realismo jurídico e do pragmatismo na interpretação do direito pode ser observada na própria atuação da Administração Pública. Enquanto o realismo jurídico evidencia a necessidade de compreender o direito tal como ele se manifesta na prática, sem se limitar a uma leitura estritamente normativa, o pragmatismo impõe uma reflexão sobre o que o direito administrativo deve ser para atender de maneira eficaz aos fins públicos.

No entanto, a persistência de uma visão formalista na Administração Pública demonstra a resistência a essa abordagem mais dinâmica, resultando em uma aplicação do direito que, muitas vezes, privilegia a legalidade estrita em detrimento da efetividade e da realização dos interesses públicos.

Apesar da evolução no perfil da Administração Pública e das mudanças no ordenamento jurídico, ainda persiste a visão formalista que prioriza a conformidade estritamente formal das ações administrativas à legislação, mesmo que isso comprometa os objetivos legalmente atribuídos à Administração Pública.

No contexto do Estado Democrático de Direito, o controle dos atos administrativos, orientado pelo pragmatismo jurídico, deve avaliar as implicações das decisões administrativas, em vez de se limitar à sua conformidade formal com a letra da lei. É essencial considerar as consequências com seriedade.

Florianio de Azevedo Marques Neto (2010) observa que o controle pelo controle acaba por se afastar do compromisso com seus efeitos, com a responsabilidade política que as instituições de controle devem objetivar, conferindo ao controlador amplos poderes, mas nenhuma responsabilidade pela ineficácia da atividade-fim.

A introdução do pragmatismo jurídico no ordenamento brasileiro foi consolidada com a Lei 13.655/2018, nas instâncias de controle, ao acrescentar os artigos 20 a 30 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>15</sup> (LINDB). Esses dispositivos visam trazer

---

<sup>15</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

uma abordagem mais prática e consequencialista à aplicação do direito, particularmente no âmbito da administração pública.

Dentre os artigos introduzidos, destacam-se os artigos 20<sup>16</sup>, 21<sup>17</sup> e 22<sup>18</sup>, que promovem uma reorientação na forma como decisões administrativas, judiciais e de controle são tomadas, enfatizando a necessidade de se considerar as consequências práticas dessas decisões.

A Lei 13.655/2018<sup>19</sup> trouxe uma abordagem pragmática para a gestão e o controle da administração pública, focando na consideração das consequências práticas das decisões e no contexto específico enfrentado pelos gestores públicos ao tomá-las. Esse movimento busca superar o formalismo estrito, promovendo uma administração pública mais eficiente e adaptável, alinhada ao princípio da eficiência previsto na Constituição Federal de 1988<sup>20</sup>.

A aplicação do pragmatismo jurídico nesse contexto implica a rejeição de conceitos fixos e imutáveis, favorecendo uma interpretação jurídica que considera o contexto social e os impactos das decisões para além do cumprimento literal da lei. Com isso, as esferas administrativas, judiciais e de controle são orientadas a tomar decisões equilibradas, que busquem a justiça prática e contemplem os efeitos reais sobre a sociedade, reforçando o compromisso do Estado com uma gestão pública voltada ao bem-estar coletivo.

---

<sup>16</sup> **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

<sup>17</sup> **Art. 21.** A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivas.

<sup>18</sup> **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

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

<sup>19</sup> BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** (2018). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>20</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 jan.2025.



A seguir, será realizada uma análise dos novos parâmetros interpretativos do Controle Externo, com foco nos artigos 20<sup>21</sup>, 21<sup>22</sup> e 22<sup>23</sup> da Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>24</sup> (LINDB).

Ao analisar os novos parâmetros interpretativos do controle externo, é essencial destacar o que pode ser visto como um hiperativismo dos Tribunais de Contas. A Lei 13.655/2018<sup>25</sup> trouxe diretrizes que, ao ampliar esses parâmetros, colocam à prova os limites previamente estabelecidos. Sob a ótica da separação de poderes e da contenção do “ativismo de contas”, tais limites são cruciais para preservar o equilíbrio institucional.

Esse debate não surgiu por acaso, e embora tenha ganhado destaque nos últimos anos, suas raízes já vinham se desenvolvendo há algum tempo.

Gustavo Justino de Oliveira (2018), em particular, destaca uma série de eventos recentes no Brasil que, em casos emblemáticos, revelam as mudanças interpretativas no controle externo.

O impeachment de uma Presidente da República inepta, a prisão de um ex-Presidente, o processamento de outro Presidente ainda no exercício do mandato pela prática de crimes de corrupção e a contenção judicial do atual Presidente da República por flertes autoritários e arroubos notoriamente antidemocráticos são todos fatos representativos de uma profunda mudança em curso, notadamente se considerarmos que no sistema republicano presidencialista brasileiro o Presidente é, ao mesmo tempo, Chefe de Estado, Chefe de Governo e dirigente máximo da Administração pública nacional. Trata-se de um momento disruptivo histórico, e que nos leva a uma série de necessárias reflexões, voltadas à implementação de um ambiente institucional verdadeiramente ético, pautado por uma gestão pública eficiente e de qualidade, a qual permanentemente mantenha seu foco no cidadão (Oliveira, 2018).

---

<sup>21</sup> **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

<sup>22</sup> **Art. 21.** A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivas.

<sup>23</sup> **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

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

<sup>24</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>25</sup> BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** (2018). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

Frente a um contexto de intensificação de condutas inadequadas, agravado pela ineficiência de mecanismos preventivos de controle interno, e sob o impulso de uma forte Agenda Anticorrupção, o Judiciário, o Ministério Público, os Tribunais de Contas, as Advocacias Públicas e as Controladorias ampliaram e fortaleceram suas atuações. Adotaram, assim, uma postura mais repressiva, com foco na punição dos gestores infratores, como resposta aos desafios impostos pela crise institucional.

No entanto, esse hiperativismo no controle, embora justificável e compreensível em muitos aspectos, segundo Gustavo Justino de Oliveira (2020a) gerou um impacto profundamente negativo na administração pública brasileira: uma redução severa da discricionariedade dos gestores, atingindo níveis críticos e resultando em uma considerável paralisia administrativa. Mais preocupante ainda, tem-se observado, de forma cada vez mais frequente, a substituição da função do gestor pela atuação do controlador.

Sendo assim, as alterações nas práticas de controle prévio, concebidas para coibir condutas inadequadas na administração pública, têm, paradoxalmente, causado danos significativos à gestão pública. O foco intensificado na repressão, embora bem-intencionado, restringiu drasticamente a margem de decisão dos gestores, comprometendo a eficiência administrativa.

Gustavo Justino de Oliveira (2020a) menciona que a rigidez excessiva não apenas impede a flexibilidade necessária para uma gestão dinâmica, mas também gera um ambiente de temor entre os gestores, que se sentem desencorajados a tomar iniciativas. O resultado é uma administração paralisada, onde o receio de sanções supera a busca por resultados, prejudicando a entrega de serviços públicos de qualidade à sociedade.

Vale ressaltar, mais uma vez, as valiosas palavras de Gustavo Justino de Oliveira (2018), que, ao abordar uma atuação mais proativa dos órgãos de controle, enfatiza que:

[...] tais decisões comumente não avaliam as consequências diretas e indiretas do comando por elas emanado, sob o ponto de vista transformativo da qualidade da gestão pública, em um processo de permanente aderência da conduta do gestor à ética e ao direito (compliance), o que muitas vezes têm gerado respostas supressoras da discricionariedade administrativa – e consequente paralisia decisória do gestor público - quando na verdade deveriam apresentar propostas de aperfeiçoamento do ambiente normativo e procedimental que valorizassem a autonomia decisória do gestor público (Oliveira, 2018).

Diante desse cenário, é essencial reconhecer que o controle externo, ao se expandir de forma desmedida e sem levar em conta as implicações práticas de suas decisões, pode acabar prejudicando a administração pública. Em vez de promover um ambiente que valorize a autonomia dos gestores e encoraje melhorias contínuas, esse controle excessivo tende a sufocar a discricionariedade necessária para uma gestão eficiente e ágil. O

resultado é uma administração paralisada, onde o temor de sanções e a burocracia acabam por impedir iniciativas e inovações que poderiam beneficiar a sociedade.

Ao tratar dos novos parâmetros interpretativos do controle externo, é indispensável destacar os artigos 20, 21 e 22 da Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que introduzem diretrizes fundamentais para garantir uma gestão pública mais eficiente e justa. Esses dispositivos exigem que os órgãos de controle — como Tribunais de Contas — considerem as consequências práticas de suas decisões, bem como o contexto concreto enfrentado pelos gestores públicos. Essa abordagem busca evitar a adoção de medidas meramente formais ou punitivas, que podem comprometer a eficiência administrativa e gerar impactos negativos para a sociedade.

Ao observar essas normas, os órgãos de controle contribuem para uma gestão pública mais equilibrada, focada em resultados reais e no bem-estar coletivo, garantindo que suas decisões estejam alinhadas com os princípios de proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica.

Nesse contexto, o art. 20 da Nova LINDB veda a tomada de decisões baseadas exclusivamente em valores abstratos, sem levar em conta as consequências práticas dessas decisões. Esse artigo visa rejeitar decisões, em qualquer esfera de controle, que se fundamenta unicamente em princípios genéricos e conceitos indeterminados, sem uma análise aprofundada do contexto fático e das possíveis consequências práticas da decisão estatal. Na verdade, busca-se pôr fim ao uso inadequado dos princípios jurídicos pelos órgãos de controle, quando aplicados sem o devido rigor metodológico.

Carlos Ari Sundfeld (2017, p.215) afirma que em vez da simples invocação de um princípio jurídico para a solução de um caso, exige-se uma motivação qualificada, que demonstre a pertinência da aplicação ao caso concreto e os potenciais efeitos práticos da decisão adotada.

Dessa maneira, se busca evitar decisões subjetivas e arbitrárias das instâncias decisórias, que a pretexto de aplicar diretamente um princípio constitucional, afastem regras jurídicas válidas, reformulam o planejamento estatal e imiscuir-se nas políticas públicas, inclusive sem nenhuma deferência as capacidades institucionais do órgão instituidor. Como resultado, o art. 20<sup>26</sup> da Nova LINDB<sup>27</sup> aumenta a exigência de

---

<sup>26</sup> **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

<sup>27</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

fundamentação das decisões, as quais devem levar em consideração os argumentos jurídicos, o contexto fático e as consequências da solução adotada.

Por sua vez, o artigo 21<sup>28</sup> da Nova LINDB, verifica a necessidade e a adequação das medidas. Esse dispositivo reforça o compromisso com a segurança jurídica ao exigir que, ao aplicar novas interpretações de normas, as autoridades considerem o impacto das mudanças interpretativas sobre situações já consolidadas. Esse dispositivo visa evitar rupturas bruscas que possam gerar instabilidade social ou prejuízos a quem já se baseou em entendimentos anteriores, uma aplicação clara do princípio pragmático de que o direito deve ser funcional e adaptável às realidades concretas.

O artigo 21 da Nova LINDB também impõe uma importante diretriz para decisões que invalidam atos administrativos, contratos ou normas, exigindo que seus impactos sejam claramente explicitados. Ao exigir que as decisões considerem as consequências jurídicas e administrativas, essa norma reflete uma postura pragmática, priorizando a análise dos efeitos reais das invalidações, a fim de evitar decisões que possam gerar insegurança ou danos desproporcionais.

O parágrafo único do artigo 21, reforça essa ideia ao determinar que, sempre que possível, sejam indicadas condições para regularização de maneira justa e equilibrada, protegendo os interesses gerais e evitando prejuízos anormais ou excessivos. Tal norma assegura maior segurança jurídica e proporcionalidade, promovendo uma aplicação mais ponderada e consequencialista do direito.

Ao abordar os novos parâmetros interpretativos do controle externo, também é indispensável mencionar o art. 22<sup>29</sup> da LINDB, que consagra o que Eduardo Jordão (2018) denomina "pedido de empatia" com o gestor público. Nesse contexto, esse dispositivo pode ser compreendido como um apelo à contextualização, algo que se evidencia claramente na leitura de seu *caput* e parágrafos.

---

<sup>28</sup> **Art. 21.** A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

<sup>29</sup> **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

O art. 22 da LINDB<sup>30</sup> destaca a importância de considerar o contexto (contextualização) da atuação administrativa ao ser avaliada pelos órgãos de controle. Além disso, o artigo exige que o controlador leve em consideração os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor público. Destaca-se a importância de levar em conta o contexto vivido pelo gestor público ao tomar decisões, assegurando que essas decisões sejam adequadas às circunstâncias concretas enfrentadas pelos administradores públicos.

Ao se exigir a análise das particularidades de cada caso, como limitações orçamentárias e desafios locais, busca-se equilibrar a aplicação rigorosa das regras com a flexibilidade necessária para uma gestão pública eficiente. O artigo 22 auxilia para que a fiscalização externa não se transforme em um obstáculo à autonomia e à eficácia dos gestores, mas sim um suporte para a promoção de uma administração pública mais equitativa e eficiente.

O *caput* e o parágrafo primeiro do art. 22 devem ser lidos em conjunto. Ambos exigem a contextualização na aplicação das normas de direito público; o *caput* se concentra na interpretação em geral, enquanto o parágrafo primeiro enfatiza o controle. Em ambos os casos, há uma imposição clara de considerar o contexto na aplicação das normas.

Floriano de Azevedo Marques Neto (2010) entende que a contextualização visa, ainda, abordar a diversidade presente na administração pública brasileira. As normas nacionais frequentemente assumem que diferentes níveis da administração pública, independentemente da localização geográfica, possuem as mesmas condições para implementar o direito.

No entanto, a realidade mostra que as condições orçamentárias, materiais e de pessoal variam significativamente em todo o país. Considerar essas disparidades é fundamental para interpretar adequadamente a legislação administrativa, especialmente em relação aos pequenos municípios do interior. Não faz sentido aplicar e interpretar a legislação para os gestores desses municípios da mesma forma que para os gestores de grandes e prósperas capitais brasileiras.

Nesse sentido, um exemplo claro pode ser encontrado nos municípios do Maranhão, onde os recursos são escassos e o gestor público enfrenta uma significativa disparidade orçamentária em comparação com grandes municípios brasileiros. Essa realidade impõe

---

<sup>30</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

desafios consideráveis à administração pública local, que, muitas vezes, deve operar com recursos limitados e infraestrutura precária.

Diante desse cenário, a importância do art. 22 da LINDB se torna ainda mais evidente, pois ele promove a necessidade de uma interpretação contextualizada e realista das normas.

Para Eduardo Jordão (2018) esse não é o único desafio enfrentado, há, também, a dificuldade jurídica. Esta é a dificuldade de interpretar a legislação para entender o que ela determina, proíbe ou permite é uma tarefa complexa e desafiadora. Essa dificuldade surge da própria natureza da legislação, que pode ser intrincada, detalhada e, em muitos casos, utilizar termos com um alto grau de indeterminação.

Nesse contexto, é possível que as dificuldades enfrentadas pelo gestor público não se restrinjam a limitações materiais, orçamentárias ou de pessoal, mas também incluam dúvidas jurídicas substanciais e bem fundamentadas sobre a norma em questão.

Além disso, é importante considerar que, em alguns casos, a dificuldade jurídica pode ser agravada por limitações materiais, como exemplificado em pequenos municípios que não dispõem de uma procuradoria municipal ou contam com um suporte jurídico bastante precário.

Diante disso, o contextualismo, assim como toda lei e dispositivo legal, possui sua própria essência e justificativa, ou seja, os motivos que fundamentaram sua inclusão no sistema jurídico. O histórico legislativo revela que, desde a proposta até a emenda, à época, senadora Simone Tebet considerou essencial a criação da lei, justificando-a com base nos seguintes aspectos:

[...] a norma é não só conveniente, mas também oportuna, pois, a partir dela, o exercício da função dos órgãos controladores deverá levar em conta a realidade do gestor fiscalizado. Um ponto positivo dessa alteração é a exigência de explicitação de critérios – mínimos que sejam – para a dosimetria de sanções administrativas, tema ainda pouco debatido, mas causador de muitos problemas práticos (Brasil, 2016, p. 8).<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup>SENADO FEDERAL. **Informações prestadas à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.146.** Relator: Ministro Celso de Mello. Requerente: Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA). Requeridos: Presidente da República, Congresso Nacional. Processo SF nº 00200.007366/2020-13. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753400870&prcID=5702503>. Acesso em: 01 jan.2025.

Nessa linha, resta ainda mais evidente que uma decisão deve ser adequada à realidade do gestor, levando em consideração suas particularidades. Os artigos 20<sup>32</sup>, 21<sup>33</sup> e 22<sup>34</sup> da Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>35</sup> (LINDB) reforçam claramente a preocupação levantada pela então Senadora sobre a razão de ser da lei, que busca evitar a fundamentação baseada apenas em valores jurídicos abstratos. Aliás, “quando o direito ignora a realidade, a realidade se vingará ignorando o direito”<sup>36</sup>.

A Nova LINDB constitui a base dos novos parâmetros interpretativos que devem nortear a prática decisória dos Tribunais de Contas e demais órgãos de controle. Fundamentados no Consequencialismo Prático, esses dispositivos determinam que as decisões levam em conta os efeitos concretos de suas determinações, conforme o artigo 20.

Além disso, o Antifundacionalismo rejeita a ideia de que as decisões se baseiam exclusivamente em princípios jurídicos absolutos ou conceitos fixos, exigindo que as normas sejam interpretadas conforme as realidades práticas.

Esses artigos também incorporam o Contextualismo/Realismo, que garantem a análise do contexto específico e das dificuldades reais enfrentadas pelos gestores públicos, conforme o artigo 22.

O princípio da proporcionalidade e adequação se destaca ao exigir que as medidas adotadas sejam necessárias e proporcionais, como previsto no artigo 21. Dessa forma, esses parâmetros devem ser observados de forma consistente pelas instâncias de controle, a fim

<sup>32</sup> **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

<sup>33</sup> **Art. 21.** A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivas.

<sup>34</sup> **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

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

<sup>35</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** (1942). Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>36</sup> Frase atribuída por José Vicente de Mendonça (2011) a George Ripert (1880-1958), um jurista francês, notabilizado como civilista e comercialista. Começou sua carreira como Professor da Faculdade de Direito de Paris. Suas obras são: *Traité pratique du droit civil*; *Traité élémentaire de droit comercial*; *La règle morale dans obligations civiles*; *Aspetes juridiques du capitalisme moderne*; e *Le Déclin du droit*.

de garantir decisões mais justas, eficientes e conectadas à realidade prática da administração pública moderna.

### **2.3 Da suspensão e invalidação dos atos administrativos previstos na LINDB**

A Lei nº 13.655/2018, ao introduzir novas disposições na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), trouxe significativas mudanças no controle dos atos administrativos, especialmente no que diz respeito à invalidação desses atos.

O artigo 21 da LINDB impõe aos julgadores e administradores a responsabilidade de considerar, de maneira expressa e detalhada, as consequências jurídicas e administrativas de suas decisões. Essa exigência representa um avanço importante na tentativa de conferir maior racionalidade e responsabilidade às decisões que envolvem a anulação de atos administrativos.

Segundo José Vicente Santos de Mendonça (2018), a inserção do artigo 21 na LINDB reflete uma resposta direta ao problema do hipercontrole público, em que normas habilitadoras do controle são aplicadas de forma vaga, permitindo uma interpretação ampla que pode resultar em uma interferência desmedida na atuação dos gestores públicos.

O que acaba gerando no gestor um medo excessivo de cometer erros. Nesse sentido, Rodrigo Valgas dos Santos afirma que:

Por Direito Administrativo do Medo, queremos significar: a interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público. (SANTOS, 2020, n.p.)

Essa prática, que se consolidou ao longo dos anos, conduzia frequentemente a uma judicialização excessiva das decisões administrativas, com consequências muitas vezes adversas tanto para a administração pública quanto para os particulares envolvidos.

A exigência de motivação explícita das decisões de invalidação de atos administrativos busca garantir que as decisões sejam tomadas com base em uma análise cuidadosa e responsável. Tal análise deve considerar não apenas a legalidade formal dos atos, mas também as consequências práticas de sua invalidação.

Como observa Rafael Paiva de Almeida (2022), esse enfoque consequencialista contribui para a construção de um direito administrativo mais pragmático e alinhado com



as realidades sociais e econômicas, evitando que as decisões sejam meramente formais e desprovidas de um exame profundo dos impactos que podem gerar.

O artigo 21 da LINDB, portanto, visa corrigir essa tendência ao exigir que qualquer decisão que invalide atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativas seja acompanhada de uma indicação clara e específica de suas consequências jurídicas e administrativas.

Essa previsão é reforçada pelo parágrafo único do artigo, que impõe ao julgador a obrigação de indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e adequado, evitando que sejam impostos excessivos aos sujeitos atingidos pela decisão.

Sobre o assunto, Rafael Hamze Issa (2019) dispõe que:

No caso do caput do artigo 21, por outro lado, há a determinação de que a autoridade indique as consequências jurídicas e administrativas decorrentes do ato que 'decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa'. Neste caso, as consequências da decisão não são consideradas como *ratio decidendi* do ato de autoridade, mas deverão ser apontadas no ato decisório (em virtude da decisão "X", as consequências dela decorrentes são "A", "B", "C"). (Issa, 2019, p. 107).

Nesse sentido, o artigo 21 impõe ao julgador o dever de demonstrar as consequências mais importantes de sua decisão, seja no âmbito econômico, político-administrativo ou social, com base em uma análise cuidadosa do caso concreto. Por exemplo, quando se trata da nulidade de um contrato administrativo, o decisor deve considerar e explicitar as consequências jurídicas e administrativas para todas as partes envolvidas.

Rafael Hamze Issa (2019) destaca que nos contratos administrativos, especialmente em casos de rescisão antecipada, há diversas questões que precisam ser analisadas. Em contratos de obras, por exemplo, é essencial avaliar os custos relacionados à manutenção do que já foi executado, o destino dos materiais, em caso de demolição, entre outros fatores.

Assim, Rafael Hamze Issa (2019) argumenta que as particularidades dos contratos administrativos devem ser cuidadosamente consideradas na decisão que invalida o contrato, a fim de garantir uma gestão mais segura e previsível.

Além disso, a responsabilidade do julgador de considerar as consequências jurídicas e administrativas das invalidações está diretamente ligada ao princípio da motivação das decisões, consagrado no direito administrativo brasileiro.

Ao exigir que o julgador indique expressamente as consequências da invalidação, a LINDB busca assegurar que as decisões sejam fundamentadas não apenas na conformidade jurídica, mas também em uma análise proporcional e equânime das implicações práticas.

Isso significa que, ao invalidar um contrato administrativo, por exemplo, o julgador deve considerar se os efeitos do contrato serão preservados, se haverá indenização aos particulares que agiram de boa-fé ou que já executaram suas obrigações, entre outros aspectos relevantes.

Essa perspectiva é particularmente importante no contexto atual, onde os órgãos de controle têm desempenhado um papel cada vez mais protagonista na regulação das atividades administrativas. Desse modo, a exigência de que o julgador considere as possíveis consequências de suas decisões pode ser vista como um contrapeso a esse protagonismo, impondo limites à atuação dos órgãos de controle e promovendo uma maior reflexão sobre os efeitos das decisões na esfera administrativa.

Por outro lado, a abordagem consequencialista prevista no artigo 21 da LINDB apresenta desafios práticos. A exigência de que o julgador considere de forma minuciosa as possíveis consequências jurídicas e administrativas de suas decisões impõe uma responsabilidade adicional ao processo decisório.

José Vicente Santos de Mendonça (2018) diz que essa responsabilidade, que antes poderia ser vista como mais difusa, é agora formalmente atribuída ao julgador, o que pode acarretar dificuldades práticas na avaliação precisa e previsível de todas as consequências envolvidas.

Ademais, Eduardo Jordão (2018) ressalta que há uma ligação clara e acentuada entre os artigos 21 e 22 quando analisados sob uma perspectiva procedimental. A inserção desses dispositivos reflete uma tendência observada em outras disposições legais, que exigem uma "motivação reforçada" ou "qualificada" na atuação pública, tanto nas esferas administrativa quanto nas controladoras e judiciais. Essa exigência é particularmente evidente nos artigos 21 e 22, que estabelecem critérios específicos para a fundamentação das decisões.

O artigo 21, por exemplo, requer a indicação expressa das consequências jurídicas e administrativas esperadas de uma determinada decisão, assegurando que essas implicações sejam articuladas e compreendidas de forma clara. Por outro lado, o artigo 22 exige que as circunstâncias anteriormente mencionadas sejam explicitamente consideradas na fixação de sanções administrativas, reforçando a necessidade de uma abordagem criteriosa e transparente, segundo Eduardo Jordão (2018).

Portanto, a aplicação do artigo 21 deve ser realizada com grande critério, visando sempre à preservação da justiça e equidade nas decisões administrativas. A exigência de explicitação das consequências jurídicas e administrativas das decisões que invalidam atos

administrativos visa garantir que essas decisões sejam acompanhadas de uma análise responsável e bem fundamentada, minimizando o risco de decisões arbitrárias ou desproporcionais que possam comprometer a segurança jurídica.

O artigo 21 da LINDB demanda que as decisões que envolvem a invalidação de atos administrativos sejam fundamentadas de maneira clara e detalhada, considerando as implicações jurídicas e administrativas da invalidação, bem como as condições necessárias para regularizar a situação de forma proporcional e equânime. Este requisito busca assegurar que o processo decisório no âmbito administrativo seja conduzido de maneira transparente, responsável e eficiente, promovendo a confiança nas instituições e a proteção dos direitos envolvidos.

### **3 AS MEDIDAS CAUTELARES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS**

#### **3.1 As novas diretrizes da Lei nº 14.133/2021**

A análise da nova LINDB já representa, por si só, um desafio significativo tanto para os doutrinadores quanto para os tribunais. Esse desafio se torna ainda mais complexo quando se consideram os efeitos pragmáticos da legislação no controle prévio das contratações públicas, especialmente à luz dos artigos e alterações introduzidos para as Cortes de Contas. Tal cenário torna o tema especialmente relevante e digno de um debate aprofundado, com particular atenção ao impacto no TCE/MA, o que requer uma análise detalhada e criteriosa.

A antiga Lei de Licitações e Contratos estabeleceu em seu artigo 113<sup>37</sup>, Lei n.º 8.666/1993<sup>38</sup>, que o Tribunal de Contas seria responsável pelo controle das despesas relacionadas aos contratos e outros instrumentos regulados por essa legislação. Com a promulgação da Lei n.º 14.133/2021<sup>39</sup> (NLLC), essa competência foi ampliada, permitindo ao Tribunal de Contas, inclusive, suspender de forma cautelar os processos licitatórios.

---

<sup>37</sup> **Art. 113.** O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto (REVOGADO).

<sup>38</sup> BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** (1993). Regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. (Revogado). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>39</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

Para tanto, Ana Luiza Jacoby Fernandes (2024) analisa que os poderes conferidos ao TCU para exercer o controle prévio, ou seja, a fiscalização das contratações públicas regidas pela Lei n.º 14.133/2021, destacam-se as competências do tribunal e os limites de sua atuação. Nesse contexto, em matéria de licitações e contratos públicos, compete aos Tribunais de Contas realizarem diligências junto aos licitantes para verificar a existência de indícios de irregularidades ou ilegalidades, podendo agir tanto por provocação quanto de ofício.

Além disso, conforme o artigo 169<sup>40</sup> da Lei n.º 14.133/2021, as Cortes de Contas têm acesso irrestrito a todos os documentos e informações que considerarem necessários para o cumprimento de suas funções. Um ponto que pode intensificar a sensação de intimidação jurídica é que, mesmo documentos classificados como sigilosos por órgãos ou entidades, podem ser acessados pelo Tribunal.

Ana Luiza Jacoby Fernandes (2024) ressalta que os Tribunais de Contas possuem competência abrangente em matéria de contratações públicas. A Lei n.º 14.133/2021 reforça explicitamente a necessidade de que as Cortes de Contas avaliem, com base em critérios de oportunidade e conveniência, as consequências de suas intervenções.

Diante desse cenário, fica claro que a implementação da Nova LINDB e as diretrizes trazidas pela Lei n.º 14.133/2021 buscam aprimorar o controle das contratações públicas, promovendo maior transparência e eficácia nas decisões dos Tribunais de Contas. O desafio, porém, é encontrar o equilíbrio entre o rigor normativo e a flexibilidade necessária para lidar com as complexidades da administração pública, na prática.

Analisa-se as diretrizes normativas que norteiam a atuação dos Tribunais de Contas, com foco na Nova Lei de Licitações e Contratos, e os desafios para compatibilizar o exercício dessas competências com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica.

A Lei n.º 14.133/2021<sup>41</sup> (NLLC) trouxe avanços significativos no arcabouço normativo que rege as contratações públicas no Brasil, incluindo uma abordagem mais estruturada para o controle externo preventivo. Essa evolução reflete a crescente

---

<sup>40</sup> **Art. 169.** As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:[...]

§ 2º Para a realização de suas atividades, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo.

<sup>41</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

preocupação em alinhar a eficiência administrativa à preservação do interesse público, mitigando riscos e prevenindo irregularidades antes que estas resultem em danos ao erário.

Dessa forma, os Tribunais de Contas, no desempenho de suas funções constitucionais, devem observar os princípios e diretrizes estabelecidos pelo artigo 70<sup>42</sup> da Constituição Federal de 1988<sup>43</sup>. Esse dispositivo determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública deve se pautar na análise da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos. Tais parâmetros garantem que o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas não se limite à verificação formal do cumprimento das normas, mas também abrange aspectos substanciais da gestão pública, promovendo uma atuação mais abrangente e eficaz.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016) afirma que o princípio da legalidade é a base fundamental do controle externo e remete à conformidade dos atos administrativos com as normas jurídicas que regem a administração pública. Um ato será considerado irregular quando ocorrer afastamento ou descumprimento da legislação aplicável, sendo a gravidade dessa irregularidade diretamente proporcional ao grau de desconformidade identificado.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2023a) frisa que a legitimidade corresponde a análise estritamente formal, concentrando-se no conteúdo dos atos e na sua capacidade de concretizar o interesse público. Desse modo, mesmo atos que apresentem falhas formais podem, em determinadas circunstâncias práticas, ser reconhecidos como legítimos pelo controle externo, desde que suas consequências atendam aos objetivos da administração pública.

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello (2023a) ressalta que a economicidade introduz uma avaliação do ato sob a ótica da eficiência na utilização dos recursos públicos, buscando a maximização dos benefícios alcançados com os menores custos possíveis, dentro dos limites e particularidades de cada situação concreta. Esse aspecto não exige que a administração necessariamente opte pela alternativa de menor custo, mas sim pela que melhor concilie os recursos disponíveis com os resultados pretendidos, garantindo, assim, o equilíbrio entre custo e benefício.

---

<sup>42</sup> **Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

<sup>43</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

A Lei nº 14.133/2021<sup>44</sup>, em consonância com o artigo 70<sup>45</sup> da Constituição Federal de 1988, destaca a importância desses princípios ao incluir expressamente a economicidade em seu artigo 5<sup>o</sup><sup>46</sup> como um dos pilares para as contratações públicas. Essa abordagem permite que o controle realizado pelos Tribunais de Contas avance para além da mera verificação de conformidade legal, alcançando um nível mais sofisticado de análise. Dessa forma, os Tribunais não apenas fiscalizam a correção dos procedimentos administrativos, mas também avaliam a conveniência, a oportunidade e a efetividade das decisões públicas, promovendo uma gestão que esteja alinhada com os princípios constitucionais e as necessidades da sociedade.

A LINDB<sup>47</sup>, em seu artigo 30<sup>48</sup>, estabelece que as autoridades públicas devem atuar para ampliar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação das normas, orientando-se por parâmetros de previsibilidade e transparência. Essa diretriz se reflete de maneira explícita na atuação dos Tribunais de Contas, conforme previsto no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União<sup>49</sup> (RITCU) o artigo 250<sup>50</sup> delinea as ações possíveis durante a fiscalização de atos e contratos administrativos.

Ana Luiza Jacoby Fernandes (2024) ressalta que ao exercer suas competências, o Tribunal não apenas se limita a identificar infrações legais, mas também emite recomendações aos órgãos e entidades, visando a melhoria de práticas administrativas que, embora não sejam ilegais, demonstram potencial para maior eficiência.

Essa prerrogativa se alinha ao conceito de controle preventivo, uma vez que a Corte de Contas, ao verificar procedimentos que podem ser aprimorados, busca prevenir falhas futuras e otimizar os resultados da gestão pública, promovendo um ambiente de maior

---

<sup>44</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>45</sup> **Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

<sup>46</sup> **Art. 5º** Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

<sup>47</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>48</sup> **Art. 30.** As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

<sup>49</sup> RITCU. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.** Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/F5/37/06/9CB3C710D79E7EB7F18818A8/RITCU\\_notas\\_compilacao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/F5/37/06/9CB3C710D79E7EB7F18818A8/RITCU_notas_compilacao.pdf). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>50</sup> **Art. 250.** Ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal:

segurança jurídica. Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho (2021) ao refletir sobre a Lei nº 14.133/2021<sup>51</sup> (NLLC) dispõe que:

Extrai-se das prescrições da Lei nº 14.133/2021 que há um visível objetivo de aprimorar a capacidade institucional e de combater a ineficiência nos processos das aquisições públicas, detectada pelo sistema de controle interno, externo e social, por meio da constatação de estruturas organizacionais inadequadas ou mal aproveitadas, ausência de planejamento, falta ou deficiência de procedimentalização para a tomada de decisão pela autoridade superior, corrupção, dentre outros pontos fracos (Godinho, 2021, p. 187).

Assim, o Tribunal atua de maneira a conjugar a fiscalização com um caráter orientador, valorizando uma abordagem preventiva e colaborativa que privilegia a eficiência e a conformidade progressiva das práticas administrativas.

### 3.2 Impactos da Lei nº 14.133/2021 no controle preventivo

O artigo 169<sup>52</sup> da Lei nº 14.133/2021 introduz o modelo das “linhas de defesa” como uma ferramenta estruturada para a gestão de riscos nas contratações públicas, organizando a atuação dos órgãos e entidades da administração em três níveis distintos.

No entanto, conforme Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho (2021), esse modelo está, em sua concepção original, vinculado às funções de autotutela e autocontrole no âmbito interno da administração pública. Assim, as três linhas de defesa têm como foco a gestão interna dos riscos, não incluindo formalmente agentes externos, como os Tribunais de Contas, que exercem o controle externo previsto no artigo 70<sup>53</sup> da Constituição Federal de 1988.

Na estrutura proposta pelo modelo, a primeira linha de defesa é composta pela alta administração, agentes de licitação e demais servidores responsáveis pela implementação direta de políticas e processos, atuando na execução dos controles internos e na resposta aos riscos identificados.

<sup>51</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>52</sup> **Art. 169.** As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

<sup>53</sup> **Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A segunda linha de defesa envolve unidades internas de assessoramento jurídico e controle, desempenhando papel de apoio, monitoramento e supervisão para garantir a eficácia dos processos executados pela primeira linha.

Já a terceira linha de defesa, como aponta o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União (TCU), corresponde à auditoria interna e às estruturas de controle interno da própria organização, cuja responsabilidade consiste em avaliar, de forma independente, os processos de gerenciamento de riscos adotados pelas linhas anteriores.

Diante dessa configuração, os Tribunais de Contas, embora mencionados na legislação como parte integrante da "terceira linha", desempenham uma função diferenciada. Enquanto a terceira linha tradicional se vincula ao controle interno, os Tribunais de Contas atuam como agentes externos do controle preventivo e fiscalizatório, conforme os artigos 70<sup>54</sup> e 71<sup>55</sup> da Constituição Federal de 1988<sup>56</sup>.

Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho (2021) salienta que a atuação dos Tribunais não se limita a monitorar as operações e processos internos, mas inclui a possibilidade de intervir em casos de falhas ou riscos não solucionados, oferecendo recomendações, determinando correções ou, em situações extremas, suspendendo procedimentos licitatórios para garantir a legalidade, a eficiência e a economicidade das contratações públicas.

Esse papel preventivo e fiscalizador dos Tribunais de Contas está alinhado à abordagem consequencialista introduzida pela NLLC<sup>57</sup>, a qual exige que as decisões administrativas, incluindo aquelas proferidas no exercício do controle externo, sejam fundamentadas em análises das consequências práticas, jurídicas e econômicas dos atos administrativos.

---

<sup>54</sup> **Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

<sup>55</sup> **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

<sup>56</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>57</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.



Segundo Orlando Celso da Silva Neto e Adalberto Dall'Oglio Junior (2024) o debate sobre as linhas de defesa e a posição dos Tribunais de Contas no sistema de controle público reflete uma transição de paradigmas no direito administrativo brasileiro. A Lei nº 14.133/2021 ao lado da nova LINDB<sup>58</sup>, incorporou uma abordagem pragmática que prioriza a eficiência, a eficácia e a economicidade das contratações públicas, indo além do formalismo procedimental que caracterizava a antiga e revogada Lei nº 8.666/1993<sup>59</sup>.

Orlando Celso da Silva Neto e Adalberto Dall'Oglio Junior (2024) destacam que essa mudança se alinha a um movimento mais amplo de modernização da administração pública, que busca superar as limitações do excesso de burocracia e os elevados custos transacionais gerados pelas práticas tradicionais. Nesse sentido, os Tribunais de Contas são instados a adotar uma postura orientadora e consequencialista, privilegiando análises de custo-benefício em suas recomendações e decisões.

Essa nova perspectiva é reforçada pelo artigo 171 da Lei nº 14.133/2021, que exige dos órgãos de controle um diálogo próximo com os gestores públicos a respeito das propostas de encaminhamento a serem adotadas, permitindo que os gestores apresentem subsídios técnicos que demonstrem a relação custo-benefício das alternativas em análise, promovendo uma atuação mais colaborativa e menos punitiva.

Orlando Celso da Silva Neto e Adalberto Dall'Oglio Junior (2024) ressaltam que esta postura é particularmente relevante em cenários complexos, como o enfrentado durante a pandemia de Covid-19, quando as contratações públicas demandaram maior agilidade e eficiência para atender às urgências do momento, revelando as fragilidades do modelo tradicional e a necessidade de uma administração pública mais dinâmica e adaptável.

A Lei nº 14.133/2021<sup>60</sup> no artigo 171<sup>61</sup> reconhece o poder geral de cautela do Tribunal de Contas, permitindo a suspensão cautelar do processo licitatório; contudo, essa prerrogativa deve ser exercida com cautela para evitar interferências indevidas na fase preparatória das licitações. Ao determinar a suspensão cautelar de uma licitação, o Tribunal de Contas deve observar um prazo de 25 dias úteis<sup>62</sup> para se pronunciar

---

<sup>58</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>59</sup> BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** (1993). Regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. (Revogado). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>60</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>61</sup> **Art. 171.** Na fiscalização de controle será observado o seguinte: (...)

<sup>62</sup> § 1º Ao suspender cautelarmente o processo licitatório, o tribunal de contas deverá pronunciar-se definitivamente sobre o mérito da irregularidade que tenha dado causa à suspensão no prazo de 25 (vinte e cinco) dias úteis, contado

definitivamente sobre o mérito da irregularidade que motivou tal medida. Este prazo é contado a partir do recebimento das informações prestadas pelo órgão ou entidade responsável pelo certame, podendo ser prorrogado uma única vez por igual período.

Na decisão que determina a suspensão, a Corte de Contas deve especificar objetivamente as razões que fundamentam a medida. Além disso, nos casos que envolvam objetos essenciais ou contratações emergenciais, é necessário indicar como será assegurado o atendimento ao interesse público afetado pela suspensão do procedimento licitatório.

A Lei nº 14.133/2021 também estabelece obrigações para o órgão ou entidade intimada da ordem de suspensão. No prazo de 10 dias úteis<sup>63</sup>, prorrogáveis, devem ser adotadas as seguintes providências: informar as medidas tomadas para cumprir a decisão; fornecer todas as informações pertinentes ao caso; iniciar, se necessário, a apuração de responsabilidades. O não cumprimento dessas determinações pode resultar em responsabilização e obrigação de reparar eventuais prejuízos causados ao erário.

Ao julgar o mérito da medida cautelar, o Tribunal de Contas tem duas opções: definir as medidas necessárias e adequadas para sanar as irregularidades identificadas no processo licitatório ou determinar a anulação do certame. Esta decisão deve ser tomada considerando as alternativas possíveis e visando a melhor solução para o caso concreto, pois demonstram uma preocupação do legislador em equilibrar a necessidade de controle efetivo das licitações com a garantia de celeridade e eficiência nos processos de contratação pública. Ao estabelecer prazos e procedimentos específicos, busca-se evitar que as medidas cautelares se prolonguem indefinidamente, causando prejuízos à Administração Pública.

Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Erick Halpern (2021) argumentam que o controle prévio exercido pelas Cortes de Contas representa uma exceção que deveria ser

---

da data do recebimento das informações a que se refere o § 2º deste artigo, prorrogável por igual período uma única vez, e definirá objetivamente: I - as causas da ordem de suspensão; II - o modo como será garantido o atendimento do interesse público obstado pela suspensão da licitação, no caso de objetos essenciais ou de contratação por emergência.

§ 2º Ao ser intimado da ordem de suspensão do processo licitatório, o órgão ou entidade deverá, no prazo de 10 (dez) dias úteis, admitida a prorrogação: I - informar as medidas adotadas para cumprimento da decisão; II - prestar todas as informações cabíveis; III - proceder à apuração de responsabilidade, se for o caso.

§ 3º A decisão que examinar o mérito da medida cautelar a que se refere o § 1º deste artigo deverá definir as medidas necessárias e adequadas, em face das alternativas possíveis, para o saneamento do processo licitatório, ou determinar a sua anulação.

§ 4º O descumprimento do disposto no § 2º deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade e a obrigação de reparação do prejuízo causado ao erário.

<sup>63</sup> § 2º Ao ser intimado da ordem de suspensão do processo licitatório, o órgão ou entidade deverá, no prazo de 10 (dez) dias úteis, admitida a prorrogação: (...)

prevista apenas no texto constitucional, sugerindo que no artigo 171, parágrafo 1<sup>o</sup><sup>64</sup> da Lei 14.133/2021<sup>65</sup> seja interpretado considerando-se a limitação do controle dos Tribunais de Contas no período posterior à publicação do edital de licitação.

A inclusão da abordagem consequencialista, associada às linhas de defesa e ao controle preventivo, busca harmonizar o rigor técnico, eficiência e segurança jurídica na gestão pública. Contudo, como ressaltam Orlando Celso da Silva Neto e Adalberto Dall'Oglio Junior (2024), essa transição não está isenta de desafios. A superação de práticas arraigadas, o investimento na capacitação de agentes públicos e a integração de métodos analíticos econômicos são elementos essenciais para consolidar um sistema de contratações públicas mais eficiente e adaptado às demandas contemporâneas.

Como destaca Marçal Justen Filho (2023), é indispensável que a administração pública considere diferentes alternativas para resolver problemas concretos, justificando escolhas menos sofisticadas em razão da reserva do possível ou de outros fatores contextuais, mas sempre buscando resultados que promovam relações íntegras e confiáveis.

Orlando Celso da Silva Neto e Adalberto Dall'Oglio Junior (2024) salientam que a atuação da Corte de Contas deve estar alinhada a critérios claros de razoabilidade e proporcionalidade, evitando-se sobreposições de competências ou interferências desnecessárias na gestão pública.

Dessa forma, a implementação das diretrizes previstas na Lei nº 14.133/2021 deve ser pautada pela cooperação entre os agentes internos e externos de controle, assegurando que a gestão de riscos e o exercício do controle preventivo contribuam para a concretização do interesse público, sem comprometer a autonomia dos gestores ou a segurança jurídica das decisões administrativas.

### **3.3 Da suspensão de licitações com a aplicação dos novos dispositivos da LINDB**

A Lei nº 14.133/2021 trouxe avanços significativos no regime das contratações públicas, promovendo mudanças expressivas na atuação dos Tribunais de Contas,

---

<sup>64</sup>§ 1º Ao suspender cautelarmente o processo licitatório, o tribunal de contas deverá pronunciar-se definitivamente sobre o mérito da irregularidade que tenha dado causa à suspensão no prazo de 25 (vinte e cinco) dias úteis, contado da data do recebimento das informações a que se refere o § 2º deste artigo, prorrogável por igual período uma única vez, e definirá objetivamente:(...).

<sup>65</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

sobretudo no que tange ao controle preventivo. Em busca do equilíbrio, a LINDB<sup>66</sup> promoveu alterações visando minimizar os efeitos do excesso de controle na seara do direito público.

Entre os dispositivos que impactam diretamente essa atuação, destaca-se o artigo 147<sup>67</sup> disposto na Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). Essa inovação normativa reflete uma abordagem pragmática e consequentialista, orientada pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, com o objetivo de evitar decisões que, embora formalmente corretas, possam produzir mais danos do que benefícios ao interesse público.

Avalia-se as repercussões práticas, jurídicas e econômicas de uma decisão de anulação contratual, exigindo uma análise criteriosa que considere os efeitos concretos sobre a administração pública e a sociedade. Ao contrário do controle meramente formalista, a medida introduz a necessidade de ponderação, assegurando que a decisão de invalidar um contrato só seja adotada quando se demonstrar que essa alternativa representa o menor prejuízo e o maior benefício possível.

Dessa forma, a Lei nº 14.133/2021 permite que, mesmo em situações onde sejam identificados vícios ou irregularidades, o contrato possa ser mantido, desde que a sua anulação não se apresente como a solução mais adequada para o caso concreto.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas, no exercício de suas competências fiscalizatórias, devem incorporar os termos do artigo 147 em suas decisões, atuando de forma a mitigar riscos e evitar prejuízos desnecessários. Essa abordagem é

---

<sup>66</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>67</sup> **Art. 147.** Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos: I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; III - motivação social e ambiental do contrato; IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas; V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados; VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades; VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas; IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação; X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato. XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação. Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

complementada pela Lei nº 14.133/2021<sup>68</sup>, nos artigos 170<sup>69</sup> e 171<sup>70</sup>, que estabelecem diretrizes para a atuação dos órgãos de controle e reforçam a necessidade de uma postura fundamentada, técnica e colaborativa.

Marçal Justen Filho (2023) denomina de “Estudo de Impacto Invalidatório” (EII) ao referir-se à análise exigida pelo artigo 147 da Lei 14.133/2021. Este conceito reflete uma abordagem pragmática e consequencialista introduzida pela legislação, que busca equilibrar o princípio da legalidade com o interesse público. O EII tem o objetivo de avaliar as repercussões práticas, jurídicas e econômicas de uma possível decisão de anulação contratual, considerando aspectos como impactos econômicos, riscos sociais e ambientais, motivação do contrato, custos de paralisação e realização de nova licitação, entre outros fatores listados no referido artigo.

O artigo 170 estabelece que os órgãos de controle devem adotar critérios objetivos, como oportunidade, materialidade, relevância e risco, ao fiscalizar atos e contratos administrativos. A lei impõe ainda que as razões apresentadas pelos órgãos e entidades fiscalizados sejam consideradas durante a instrução dos processos, vedando a exclusão dessas informações dos autos.

Segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Erick Halpern (2021) o dispositivo legal fortalece o contraditório e a ampla defesa, ao mesmo tempo em que assegura decisões mais justas e equilibradas. Além disso, o dispositivo prevê que a omissão na prestação de informações por parte dos órgãos fiscalizados não deve paralisar ou retardar as deliberações dos Tribunais de Contas, garantindo a celeridade e efetividade das análises.

Neste sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Erick Halpern (2021) ressaltam que durante a fiscalização deve ser oportunizada a manifestação dos gestores públicos quanto às propostas de encaminhamento sugeridas pelos órgãos de controle, especialmente quando essas medidas possam causar impactos significativos nas rotinas administrativas. A observação estabelecida pelo artigo 171, da Lei nº 14.133/2021 reforça o caráter preventivo e dialogado do controle exercido pelos Tribunais de Contas, permitindo que os gestores forneçam subsídios técnicos capazes de demonstrar a relação custo-benefício das alternativas sugeridas.

---

<sup>68</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>69</sup> **Art. 170.** Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei. (...)

<sup>70</sup> **Art. 171.** Na fiscalização de controle será observado o seguinte: (...)

Assim como, a NLCC prevê que a atuação dos órgãos fiscalizadores deve ser objetiva e imparcial, embasada em relatórios tecnicamente fundamentados e organizados de acordo com normas de auditoria, evitando interpretações arbitrárias ou tendenciosas.

Segundo Marcos Nóbrega e Flávio Germano de Sena Teixeira Júnior (2021):

A nova Lei de Contratações Públicas estabelece parâmetros indicativos para a Administração, Judiciário e órgãos de controle, que, para fins de analisar eventual invalidade na licitação ou no contrato, deverão considerar, nessa avaliação, os fatos, prognoses e assimetrias informativas contemporâneas à tomada de decisão. Elas são um misto de critérios políticos, econômicos e sociais, variando de “impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios” previstos para o contrato a “riscos sociais, ambientais e à segurança da população decorrentes do atraso na fruição” desses benefícios (Nóbrega; Teixeira Júnior, 2021, p. 131).

As alterações promovidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos<sup>71</sup> (NLLC) alinham-se às disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>72</sup> em uma abordagem mais consequencialista no direito público. Neste contexto, a LINDB busca a mitigação dos efeitos negativos do excesso de controle, priorizando a convalidação e o saneamento de atos administrativos com vícios, sempre que possível, em detrimento de sua invalidação.

Irene Patrícia Nohara (2023) afirma que uma das convergências mais notáveis entre as duas legislações está no artigo 147 da Lei nº 14.133/2021. Em conformidade com a LINDB, a atuação desses órgãos deve ser preventiva e orientadora, priorizando soluções que garantam a continuidade dos contratos sempre que isso for do interesse público.

Há desperdícios diretos e indiretos derivados da paralisação de um contrato ou mesmo de uma obra pública. Segundo estimativas do Tribunal de Contas da União, trazidas no Acórdão 1.079, de dez bilhões de reais aplicados em obras paralisadas, sem que tenham sido gerados benefícios, as consequências econômicas e sociais são multiplicadas por mais de dez, chegando, portanto, à cifra de 130 bilhões de reais que deixam de ser gerados na economia e na sociedade, devido à paralisação direta e indireta de empregos e serviços e, portanto, à interrupção do desenvolvimento de inúmeras atividades (Nohara, 2023, p. 150-151).

Como bem ressalta Irene Patrícia Nohara (2023), decisões que interrompem contratos de forma abrupta podem gerar impactos econômicos e sociais significativos, como a paralisação de obras e serviços essenciais. Os dados do Tribunal de Contas da União (TCU) indicam desperdícios diretos e indiretos relacionados à interrupção de um contrato ou obra pública.

<sup>71</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>72</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

Ao alinhar-se à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a Nova Lei de Licitações e Contratos<sup>73</sup> (NLLC) reforça a necessidade de que o controle público seja pautado pelo "primado da realidade", priorizando o interesse público e a continuidade de contratos que geram benefícios concretos para a sociedade. Essa abordagem representa uma ruptura com o formalismo excessivo que historicamente caracterizou o direito público brasileiro, promovendo um modelo de fiscalização mais pragmático e responsivo às complexidades das contratações públicas.

A implementação efetiva dessa perspectiva ainda enfrenta desafios. A necessidade de capacitação técnica dos agentes de controle, a padronização de metodologias para a avaliação de impacto e a superação de práticas formalistas são aspectos críticos que precisam ser endereçados para consolidar o avanço proposto pela legislação.

Irene Patrícia Nohara (2023) destaca que as decisões tomadas pelos órgãos de controle devem considerar não apenas os aspectos legais, mas também as repercussões práticas e sociais das medidas adotadas, promovendo um equilíbrio entre o rigor normativo e a eficácia administrativa.

O artigo 147<sup>74</sup> da Lei nº 14.133/2021 representa um marco na modernização do direito público brasileiro, ao exigir uma análise mais criteriosa e consequencialista das decisões administrativas. Essa inovação reforça o papel dos Tribunais de Contas como agentes de transformação, comprometidos com a transparência, a eficiência e o interesse público.

A combinação do artigo 147 da Lei nº 14.133/2021, com as diretrizes da LINDB e dos artigos 170<sup>75</sup> e 171<sup>76</sup> consolida um modelo de governança pública mais equilibrado, que privilegia a continuidade e a eficácia das contratações públicas, sem comprometer os princípios da legalidade e da responsabilidade administrativa.

#### 4 TRIBUNAL DE CONTAS E O EXERCÍCIO DO CONTROLE PREVENTIVO

---

<sup>73</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>74</sup> **Art. 147.** Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

<sup>75</sup> **Art. 170.** Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei. (...)

<sup>76</sup> **Art. 171.** Na fiscalização de controle será observado o seguinte: (...)

#### 4.1 As atribuições do Tribunal de Contas

Segundo Vidal Serrano Nunes Júnior, Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun e André Luiz Freire (2017) os Tribunais de Contas são órgãos de controle externo na apreciação das contas, com feições de um tribunal administrativo, responsáveis pela fiscalização da aplicação dos recursos públicos e análise da legalidade dos atos administrativos que envolvem o orçamento, as finanças e o patrimônio público.

As atribuições do Tribunal de Contas da União (TCU) direciona o Congresso Nacional, no exercício do controle externo da Administração Pública Federal, o desempenho de suas competências essenciais, como a apreciação das contas do Presidente da República, o julgamento de contas de gestores públicos, a fiscalização de contratos, atos de admissão de pessoal e concessões de aposentadorias, além da realização de inspeções e auditorias.

Assim como, supervisiona os repasses da União a outros entes federativos e aplica sanções em casos de irregularidades. Tais atribuições são fundamentais para assegurar o controle efetivo e a responsabilização no uso dos recursos públicos, promovendo a transparência e a legalidade nas ações governamentais.

Marcos Valério Araújo (1993) sustenta que o controle externo emerge no âmbito do processo de aprimoramento do controle das contas públicas, cujas raízes remontam ao período colonial. Com a independência e a evolução do Estado brasileiro, esse controle foi gradativamente aprimorado, culminando na criação do Tribunal de Contas da União (TCU) em 1890, já sob a Constituição Republicana.

A partir de então, o controle externo consolidou-se como uma função essencial do Legislativo, exercida com o auxílio dos Tribunais de Contas, para assegurar a transparência, a legalidade e a eficiência da gestão dos recursos públicos. Esse processo de aprimoramento refletiu a necessidade de adequar os instrumentos de fiscalização às novas exigências democráticas, garantindo maior *accountability* e controle social sobre a administração financeira estatal.

Nesse cenário, foram instituídas as primeiras práticas de fiscalização, incluindo o tombamento de bens públicos, a arrecadação de dízimos, o registro de receitas e despesas, a obrigatoriedade de prestação de contas anuais pelos provedores das capitanias hereditárias, bem como a imposição de sanções em casos de negligência ou irregularidades.



Quando a coletividade busca ultrapassar um dado instante histórico, uma certa fase, de algum modo, antevê o que deseja. O que pretende é, sobretudo, repelir o que veio do passado. Fazem-se, portanto, as Constituições, nessas ocasiões, sob o calor de debates intensos e, algumas vezes, o açoitamento leva a imperfeições técnicas. Sobretudo, é extremamente difícil nestas épocas traçar com maior perfeição, com maior rigor e nitidez, os rumos que efetivamente são almejados. E muito mais difícil, ainda, é reformular concepções a respeito de como o Estado deverá agir. Creio que tudo isso está refletido de modo mais acentuado possível nessa Constituição de 1988 que, efetivamente, pelo menos quanto a mim, responde, no fundamental, a sonhos e aspirações, mas, ainda, carece muito de precisar o seu delineamento. Do mesmo modo se passou, segundo creio, no que atine ao que foi chamado de função controladora do Estado. Muito bem observado que talvez vivamos no presente período histórico (isto é mais marcante nos países subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil) uma crise da chamada tripartição do exercício do poder. Efetivamente, essa tripartição se implanta no mundo e em época na qual o comportamento do Estado e a concepção a respeito do papel, das funções do Estado, eram exatamente distintos dos que vigem hoje bem ou mal. Assim, sem negar minimamente o valor, o préstimo, as conveniências mesmo, do único modelo que temos como conhecido e disseminado, que é o da tripartição do exercício do poder, sem dúvida, haveremos de aceitar que ela se encontra em crise ou, quando menos, que no modelo conhecido ela não responde mais com a devida eficiência aos próprios objetivos que a inspiraram (Bandeira de Mello, 2023b).

A Constituição Federal de 1988 dispõe que a instituição do Tribunal de Contas deve ser dividida, no que couber, em Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Estado (TCE), Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), Tribunal de Contas do Município (TCM) e Conselho de Contas do Município (Brasil, 1988).

O Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o Tribunal de Contas da União (TCU) têm a responsabilidade de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, verificando a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos administrativos, além de garantir que os gastos sejam feitos de forma eficiente e conforme as normas legais. Não possuem função judicial, entretanto emitem pareceres e podem sugerir sanções, que geralmente precisam ser homologadas por outras instâncias. Consta no artigo 71<sup>77</sup> da Constituição Federal de 1988 as atribuições do Tribunal de Contas da União (TCU).

Antonio Blecaute Costa Barbosa (2018) afirma que a análise do marco jurídico-constitucional do Tribunal de Contas da União revela-se igualmente aplicável ao posicionamento institucional dos tribunais estaduais, distrital e municipais, uma vez que esses órgãos desempenham um papel fundamental no controle da Administração Pública.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão de índole constitucional, com autonomia para autogerir-se, não subordinado a nenhum dos três Poderes da União, cujos membros gozam das garantias e independência funcional próprias dos magistrados do Poder Judiciário. Exerce, com jurisdição exclusiva, a função de controle externo dos atos e contas de gestão de toda a Administração Pública Federal, abrangendo aquela dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do

---

<sup>77</sup>**Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

Ministério Público. Ao lado do Congresso Nacional, exerce também o controle externo das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. É a própria Constituição de 1988 quem estabelece o posicionamento institucional do Tribunal de Contas da União, ao preconizar sua competência, jurisdição, atribuições, composição e forma organizativo-operacional (Barbosa, 2018, p. 176).

O modelo de controle externo de contas foi estendido de forma simétrica aos Estados, Distrito Federal e Municípios, expressamente disposto no artigo 75<sup>78</sup> da Constituição Federal de 1988<sup>79</sup>, em conformidade com o princípio federativo, que estabelece a descentralização do poder político e garante a autonomia dos entes federados.

Segundo José Afonso da Silva (2024) as Constituições Estaduais, Lei Orgânica do Distrito Federal e Leis Orgânicas Municipais replicaram essas atribuições para os Tribunais de Contas Estadual, Distrital e Municipal. E esse sistema de atribuições viabiliza a uniformidade no controle das contas públicas em todas as esferas de governo, promovendo maior eficácia e eficiência no acompanhamento dos recursos e na responsabilização dos gestores.

No entendimento de Hely Lopes Meirelles (2020), a atuação do Tribunal de Contas encontra-se estritamente delimitada quanto ao cumprimento de suas funções constitucionais e legais. Tal delimitação visa garantir que o Tribunal opere dentro dos limites de sua competência, assegurando que suas decisões e procedimentos sejam orientados pelos princípios da legalidade, moralidade, motivação e eficiência administrativa.

E no exercício de suas funções, os Tribunais de Contas devem observar rigorosos parâmetros, baseados no princípio da transparência e o devido processo legal, respeitando as prerrogativas dos gestores e na proteção do interesse público.

A Lei nº 12.527/2011<sup>80</sup> dispõe sobre o Acesso à Informação e prevê a transparência ativa exige que os órgãos públicos divulguem, de forma proativa e sem a necessidade de solicitação do cidadão, informações relevantes como sobre políticas públicas, resultados de auditorias, relatórios de gestão, e dados sobre a execução orçamentária e financeira, entre outras informações de interesse público (Brasil, 2011).

---

<sup>78</sup> **Art. 75.** As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

<sup>79</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>80</sup> BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** (2011). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

José Afonso da Silva (2024) ensina que no ordenamento jurídico brasileiro, os Tribunais de Contas desempenham sua função fundamental no controle e na fiscalização dos atos administrativos, com destaque para as contratações públicas. No Brasil, o controle exercido pelos Tribunais de Contas passou por significativas evoluções ao longo dos anos.

O controle exercido sobre contratações públicas é classicamente dividido pela doutrina em três momentos principais: controle prévio, concomitante e posterior. Isto é, o controle da atuação administrativa ocorre em três momentos distintos: antes da prática do ato, denominado controle *ex ante*<sup>81</sup>; durante sua execução, caracterizado como controle concomitante; e após sua realização, conhecido como controle *ex post*<sup>82</sup>.

Para Daniel Janjácomo Rosilho (2016) cada uma dessas modalidades desempenha um papel específico na estrutura de fiscalização da administração pública, impactando de forma diferenciada a eficiência, a celeridade e a adequação das ações governamentais.

A Lei nº 14.133/2021<sup>83</sup> introduz um refinamento terminológico ao enfatizar o conceito de "controle preventivo", distinguindo-o do controle prévio tradicional. Romano Scapin (2019) esclarece que o controle prévio se caracteriza pelo momento em que é exercido, geralmente antes da eficácia do ato administrativo, sendo condicionante de sua validade ou execução. Por outro lado, o controle preventivo é definido pela finalidade que busca atingir, ou seja, a prevenção de danos ou irregularidades, podendo ser realizado em qualquer fase – antes, durante ou após a execução do ato – desde que a intervenção tenha como objetivo mitigar riscos iminentes.

Essa distinção é fundamental para compreender o papel ampliado dos Tribunais de Contas no novo regime normativo. Enquanto o controle prévio tradicional se restringe a um momento específico, o controle preventivo permite uma abordagem mais pragmática e flexível, adaptando-se às demandas concretas de cada situação e promovendo a eficiência administrativa.

Gilson Piqueras Garcia, Murilo Arakaki, Simone Andréa Rodrigues, Thalita Tiengo Hamanaka e Ulisses Marins Malinosky (2022) afirmam que o principal objetivo do controle preventivo é evitar prejuízos antes que eles ocorram. Trata-se, assim, de uma abordagem de controle fundamentada na gestão de riscos identificados em processos e atividades, com o intuito de assegurar a eficiência e a regularidade da gestão.

---

<sup>81</sup> anterior; prévia; preliminar; antes do evento (tradução nossa).

<sup>82</sup> posterior; após o fato; após o evento (tradução nossa).

<sup>83</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

Ana Luiza Jacoby Fernandes (2024) destaca que, sob a égide da nova Lei, os Tribunais de Contas são incentivados a adotar critérios técnicos e objetivos na condução do controle preventivo, privilegiando a análise da legalidade, economicidade e legitimidade dos atos administrativos. Essa diretriz reforça o compromisso com a concretização dos princípios constitucionais, ao mesmo tempo em que promove segurança jurídica para os gestores públicos e os administrados.

Originalmente, a Constituição Federal de 1891<sup>84</sup> adotou um modelo de controle preventivo, conhecido como registro prévio, no qual as decisões administrativas que implicam despesas públicas precisavam ser aprovadas previamente pelo Tribunal de Contas da União, conferindo um papel de interferência na administração pública para a execução de contratos e gastos públicos (Brasil, 1891).

Esse modelo prevaleceu até a promulgação da Constituição Federal de 1967<sup>85</sup> ocasião em que a legislação brasileira implementou uma mudança substancial no papel do Tribunal de Contas ao privilegiar o controle posterior, conferindo maior autonomia na execução de contratos e na gestão das despesas públicas (Brasil, 1967).

Hely Lopes Meirelles (2020) afirma que apesar da previsão do controle posterior, os Tribunais de Contas têm privilegiado o controle preventivo, baseado na necessidade de impedir as irregularidades antes de sua efetiva concretização, especialmente no contexto das contratações públicas.

O voto do Ministro Presidente Bruno Dantas, do Tribunal de Contas da União, no processo nº 014.760/2021-5<sup>86</sup> (TCU, 2021), ressalta que embora não tenha poder para anular ou sustar contratos diretamente, o TCU tem competência constitucional, conforme consta no artigo 71, inciso IX<sup>87</sup> da Constituição Federal de 1988<sup>88</sup>, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação da licitação e, se for o caso, do contrato que dela se originou.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2020) o poder de cautela do Tribunal de Contas tem o condão de produzir efeitos sobre contratos administrativos por meio de determinação ao

---

<sup>84</sup> BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. (1891). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>85</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. (1967). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>86</sup> TCU. Tribunal de Contas da União. **Processo nº 014.760/2021-5**. Disponível em: <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>87</sup> **Art. 71**. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

<sup>88</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

órgão responsável para que adote medidas no sentido de suspender a execução contratual a fim de mitigar o risco de agravamento de lesão ao erário, ao interesse público ou de ineficácia da decisão de mérito. E a atuação reflete a necessidade da administração pública reagir aos problemas, antecipar e prevenir possíveis danos. A mudança de postura é crucial para a evoluir a governança pública no Brasil e contribuir para uma administração mais proativa e preventiva.

#### 4.2 O exercício da competência cautelar dos Tribunais de Contas

No âmbito do direito administrativo brasileiro, a competência cautelar consiste na atribuição conferida aos órgãos ou autoridades para determinar a adoção de medidas preventivas destinadas a resguardar os direitos, assegurar a proteção do interesse público e evitar danos irreparáveis durante a análise do mérito de uma controvérsia. Tais medidas possuem caráter provisório e encontram-se fundamentadas na urgência da situação e na necessidade de preservação de bens jurídicos de relevante interesse.

José dos Santos Carvalho Filho (2019) aduz que as medidas cautelares possuem natureza provisória e têm como finalidade precípua garantir a preservação do estado atual das coisas ou a prevenção de danos iminentes, até que o mérito da questão principal seja definitivamente apreciado.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017) compreende que a finalidade primordial da medida cautelar é resguardar o patrimônio público, assegurar a observância da legalidade nos atos administrativos e preservar a continuidade dos serviços públicos essenciais, em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública.

Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco (2009) ressaltam que o provimento provisório da adoção de medidas cautelares está condicionada à demonstração da plausibilidade jurídica do direito invocado ou à existência de indícios que respaldam a pretensão apresentada, caracterizando o *fumus boni iuris*<sup>89</sup>, bem como à comprovação do risco de que a demora na decisão possa ocasionar prejuízos graves ou irreversíveis, configurando o *periculum in mora*<sup>90</sup>.

Pedro Sousa e Evandro Piza Duarte (2021) os Tribunais de Contas dispõem de competência cautelar implícita para a adoção de medidas preventivas, destinadas a assegurar a efetividade do controle externo e a tutela do interesse público.

---

<sup>89</sup> Plausibilidade do bom direito (tradução nossa).

<sup>90</sup> Perigo na demora (tradução nossa).

No entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) o reconhecimento do poder geral de cautela dos Tribunais de Contas decorre a partir da Constituição Federal de 1988, com base na teoria dos poderes implícitos, também denominado por *inherent powers*<sup>91</sup>.

A teoria dos poderes implícitos tem origem no princípio fundamental das normas constitucionais do ordenamento jurídico dos Estados Unidos da América, com interpretação flexível das competências do governo americano. Trata-se de uma das principais decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos, proferida em 1819, no julgamento de *McCulloch v. Maryland* (United States, 1819).

A decisão judicial americana fundamentada por John Marshall<sup>92</sup> (*Chief Justice*)<sup>93</sup> determinou que além dos poderes expressamente enumerados na Constituição dos EUA, o governo americano também detém poderes implícitos, ou seja, embora os poderes legais não estejam expressamente mencionados na legislação, são igualmente necessários e apropriados para a sua execução.

A decisão *McCulloch v. Maryland* foi muito significativa para a consolidação do governo federal norte-americano e um passo importante para a formação da identidade dos EUA como nação. Além disso, a decisão consolidou algumas teorias como a dos poderes implícitos, a da limitação do poder de tributar dos Estados e da visão da Constituição como um texto de diretrizes gerais, cujos pormenores são deduzidos por meio de sua interpretação.

O STF, como se verificou, utilizou tais teorias em suas decisões. Entre elas, destacam-se as relativas ao poder investigatório do MP, em especial o RE 593.727, que julgou a questão com repercussão geral. Embora a teoria dos poderes implícitos, em *McCulloch v. Maryland*, estivesse mais relacionada à repartição de competência relativamente à estrutura federativa dos EUA, foi utilizada num problema constitucional brasileiro que nada tinha a ver com a forma de Estado. Isso demonstra a plasticidade das teorias jurídicas, que podem adquirir, em outro lugar do mundo, aplicabilidade muito diferente da encontrada em seu lugar de origem. Entendemos, inclusive, que a aplicação da teoria apresenta pertinência.

Por conseguinte, o caso *McCulloch v. Maryland* constitui enorme contribuição à história dos EUA e demonstra a força do constitucionalismo norte-americano para influir em outras tradições jurídicas, como na nossa (Casagrande; Barreira, 2019, p.263-264).

No Brasil, segundo o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, consolidado no Mandado de Segurança nº 24.510-7/DF<sup>94</sup> (STF, 2003) os Tribunais de

---

<sup>91</sup> Poderes inerentes (tradução nossa).

<sup>92</sup> UNITED STATES, *Supreme Court. McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>93</sup> Chefe da justiça; Presidente da Suprema Corte Americana (tradução nossa).

<sup>94</sup> STF. Jurisprudência. **Mandado de Segurança nº 24.510-7/DF**. (2003). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86146>. Acesso em: 01 jan.2025.

Contas possuem o poder geral de cautela decorrente das atribuições e competências fiscalizadoras conferidas a esses órgãos pela Constituição Federal de 1988<sup>95</sup>.

O Mandado de Segurança nº 24.510-7/DF envolveu a suspensão de uma licitação, determinada cautelarmente pelo Tribunal de Contas da União, até o julgamento final, após um dos licitantes concorrentes questionar cláusulas do edital.

No caso concreto, insatisfeito com a decisão, outro licitante impetrou o mandado de segurança, alegando, entre outros argumentos, que o TCU não teria competência para conceder tal medida cautelar. A discussão principal do caso concreto se concentrou justamente na ausência de competência cautelar dos Tribunais de Contas.

Neste aspecto, a jurisprudência representa um marco significativo, no qual o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou que o Tribunal de Contas da União (TCU) não possui a competência para sustar diretamente contratos administrativos, atribuindo essa prerrogativa exclusivamente ao Congresso Nacional, conforme o artigo 71<sup>96</sup> da Constituição Federal de 1988.

O STF reconheceu que o TCU pode determinar a suspensão cautelar de atos relacionados de licitações e à execução dos contratos, enquanto aguarda a deliberação final do Congresso sobre a sustação. Esse entendimento, que foi reforçado por julgados mais recentes da Suprema Corte brasileira, permitiu que os Tribunais de Contas, tanto da União quanto dos Estados e Municípios, exercessem o poder geral de cautela.

Outro entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, consta no Mandado de Segurança nº 35.038 AgR/DF<sup>97</sup> (STF, 2019). A ministra Rosa Weber corrobora com o mesmo posicionamento, mediante a articulação dessas duas compreensões, a saber, de que o TCU tem poder geral de cautela e de que pode determinar a ente fiscalizado a adoção de medidas para anular contrato, conduz, reitero, ao reconhecimento da legitimidade do ato impugnado e afasta, na espécie, configuração de ilegalidade ou de abuso de poder.

Entre os argumentos apresentados pelos defensores do poder geral de cautela dos Tribunais de Contas, destaca-se a noção de que o reconhecimento dessa competência é essencial para assegurar a utilidade e a eficácia das decisões proferidas por essas cortes. A adoção de medidas cautelares permite que os Tribunais de Contas atuem de maneira

---

<sup>95</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>96</sup> **Art. 71**. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

<sup>97</sup> STF. Jurisprudência. **Mandado de Segurança nº 35.038 AgR/DF** (2019). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752145240>. Acesso em: 01 jan.2025.

preventiva, evitando que eventuais irregularidades se concretizem e causem prejuízos irreversíveis ao erário.

José dos Santos Carvalho Filho (2019) defende que o Tribunal de Contas, no cumprimento de sua função constitucional e respaldado pela sua Lei Orgânica, possui a prerrogativa de utilizar o poder geral de cautela. E essa competência permite que o Tribunal intervenha de forma imediata para impedir situações que possam causar danos ao erário ou prejudicar o interesse público, evitando assim que tais situações se tornem irreversíveis sem a adoção de medidas urgentes.

A necessidade de estabelecer limites torna-se ainda mais crucial quando se trata da suspensão de contratos públicos. É impossível discutir esses limites sem considerar a Constituição Federal de 1988<sup>98</sup>, no parágrafo 1º e 2º, do artigo 71<sup>99</sup>, que atribui ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a responsabilidade pela sustação de contratos.

A responsabilidade pela sustação de contratos recai sobre o Congresso Nacional. E essa função é ratificada na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União<sup>100</sup> (LOTUCU), nos termos do artigo 45<sup>101</sup>, parágrafo 2º, da Lei nº 8.443/1992.

A necessidade dessa discussão decorre justamente da ausência de previsão constitucional explícita que autorize os Tribunais de Contas a suspender diretamente os contratos administrativos. A falta de previsão constitucional específica exige que a aplicação desse poder seja realizada com extrema cautela, a fim de evitar excessos que possam comprometer a autonomia administrativa e a execução de políticas públicas, assegurando, assim, o equilíbrio entre a proteção do interesse público e o respeito ao princípio da legalidade. Neste contexto, é possível identificar os objetivos que justificaram a existência do poder cautelar.

---

<sup>98</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>99</sup> **Art. 71**. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

<sup>100</sup> BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. (1992). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/L8443.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L8443.htm). Acesso em: 01 jan. 2025.

<sup>101</sup> **Art. 45**. Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, na forma estabelecida no Regimento Interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados (...). § 2º No caso de contrato, o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.



Entretanto, a ideia amplamente reconhecida no mundo acadêmico é a distinção feita por Hans Kelsen<sup>102</sup>, que diferencia o mundo do "ser", característico das ciências naturais, do "dever-ser", onde o Direito se situa. Aplicando essa distinção ao tema em discussão, observa-se que, no âmbito do dever-ser, o poder geral de cautela é concebido com boas intenções; contudo, no mundo fático, surgem diversas controvérsias quanto às suas implicações e limites.

Ao discutir o alcance das atribuições das Cortes de Contas, Odete Medauar (2014) observa que, embora o controle financeiro externo da administração teoricamente seja atribuição do Poder Legislativo, nos ordenamentos ocidentais, esse controle nem sempre é exercido diretamente por este poder.

Segundo afirmações da doutrina, o controle financeiro externo da administração caberia, em tese, ao poder legislativo. Mas, nos ordenamentos do mundo ocidental, nem sempre o poder legislativo realiza diretamente a fiscalização financeira da administração e nem sempre lhe cabe a “última palavra” no assunto. Comum é a invocação das dificuldades que enfrentaria o legislativo, às voltas com tarefas políticas, de cumprir adequadamente a função de controle financeiro, pelo caráter técnico e complexidade crescente de que se reveste. Atribui-se, então, a tarefa a entidades denominadas Tribunais ou Cortes de Contas, cuja natureza jurídica varia conforme o ordenamento, variando, por conseguinte, seu vínculo com o poder legislativo no tocante ao caráter das decisões finais do processo fiscalizador (Medauar, 2014, p. 123).

Esse fenômeno não se limita aos Tribunais de Contas, pois várias outras instituições também buscam ampliar sua autonomia em relação aos órgãos aos quais estão formalmente vinculadas ou subordinadas. O alargamento da atuação dos Tribunais de Contas, especialmente no que tange à emissão de medidas cautelares, tem provocado controvérsias significativas.

Enrique de Abreu Lewandowski (2022) afirma que tecnicamente os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares do Congresso Nacional, não existindo subordinação funcional a esse poder. Dessa forma, essas cortes têm emitido decisões que se aproximam dos processos judiciais, tanto na terminologia quanto nos procedimentos, atuando de maneira similar ao sistema judiciário.

De acordo com Diogo Uehbe Lima (2022), a avaliação da eficiência ou utilidade do reconhecimento de um poder geral de cautela aos Tribunais de Contas deve ser baseada em dados concretos. São inaceitáveis as suposições ou deduções abstratas fundamentadas em impressões ou preferências sobre o modelo de controle, seja ele preventivo ou posterior.

Para que se pudesse chegar a uma conclusão a respeito dessa matéria, seriam necessárias, por exemplo, (i) uma avaliação técnica global que demonstrasse o grau de acerto e a frequência com que as decisões cautelares proferidas pelo

---

<sup>102</sup> KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

TCU são mantidas ou reformadas pela própria Corte de Contas ou mesmo pelo Poder Judiciário; (ii) uma avaliação igualmente aprofundada e sistêmica sobre o impacto socioeconômico dessas decisões sobre a atividade administrativa e o interesse público por ela perseguido; e, ainda, (iii) a insuficiência ou ineficácia dos demais instrumentos e instituições de controle, que, ao menos no plano normativo, suprem as limitações estabelecidas para as competências cautelares do TCU, a exemplo da competência que tem a Corte de Contas para representar outras autoridades e das competências de que dispõe o Ministério Público no impulsionamento do controle jurisdicional sobre a Administração (Lima, 2022, p. 148).

Diogo Uehbe Lima (2022) também destaca que, no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.510-7/DF<sup>103</sup> e nos casos posteriores que o utilizaram como precedente, as avaliações não foram realizadas. Por isso, o poder geral de cautela dos Tribunais de Contas não se justifica pela busca de eficácia ou eficiência. Segundo o autor, essa interpretação excessiva da Constituição levou à ampliação indevida das competências dos Tribunais de Contas, usurpando a função legislativa.

Ao abordar os limites do poder geral de cautela dos Tribunais de Contas, nos deparamos com o risco de se criar um verdadeiro "cheque em branco" hermenêutico, em que as decisões são justificadas por uma abordagem simplista dos meios pelos fins. Essa interpretação, conforme apontado por Flávio Garcia Cabral (2021a), ignora a complexidade e a responsabilidade envolvidas na gestão pública, desconsiderando os desafios enfrentados pelos gestores.

E, conseqüentemente, intensificam o risco e o temor do controle, resultando em uma disfunção na Administração Pública, caracterizada por uma atuação insuficiente e ineficiente, decorrente da influência direta ou indireta dos órgãos de controle (SANTOS, 2020).

Nesse contexto, Floriano de Azevedo Marques Neto (2010) ressalta a importância de buscar um controle que seja eficiente e eficaz, mas que não acabe por paralisar a atividade administrativa:

Qualquer controle que, sob o pálio de coibir o desvio ou o desperdício, impede a consecução de uma ação administrativa acaba por produzir um efeito contrário àquele que justifica a existência do controle. Para impedir que a Administração gaste mais que o devido numa ou obra ou numa compra, não se deve predicar que ela seja impedida de executar a obra ou adquirir o insumo. O entrave da Administração pelo controle acaba por causar malefício comparável àquele gerado pelas condutas ímprobas. Uma Administração pia, proba e impródiga não é necessariamente uma Boa Administração. Será se conciliar lisura e economicidade com eficiência e efetividade. Do mesmo modo, um sistema de controle que só pune, invalida e impede não será um controle conforme aos cânones do Estado Democrático de Direito (Marques Neto, 2010, p. 201-207).

---

<sup>103</sup> STF. Jurisprudência. **Mandado de Segurança nº 24.510-7/DF**. (2003). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86146>. Acesso em: 01 jan.2025.

Quando as medidas cautelares são aplicadas sem a devida ponderação dos impactos sobre a gestão pública, corre-se o risco de paralisar a administração e de prejudicar a execução de projetos essenciais ao interesse público. É fundamental que o Poder Geral de Cautela seja exercido com critérios claros e bem definidos, de modo a proteger o erário sem inviabilizar a atuação dos gestores públicos.

Ao considerar a extensão e a intensidade, o Poder Geral de Cautela deveria aplicar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade em suas decisões para garantir o equilíbrio adequado em suas intervenções na administração pública. No entanto, há casos em que esses princípios não têm sido devidamente observados, resultando em intervenções que podem desequilibrar a administração pública e comprometer a eficácia da gestão pública.

Após a análise dos limites e implicações do poder cautelar dos Tribunais de Contas, torna-se evidente a necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre as suas competências cautelares, sendo crucial o exame dos impactos dos provimentos provisórios que estes órgãos podem emitir, garantindo que suas decisões cautelares sejam não apenas juridicamente fundamentadas, mas equilibradas, sensíveis às realidades da gestão pública e em harmonia com os princípios constitucionais.

O exercício do controle prévio realizado pelos Tribunais de Contas desempenham um papel importante ao adotar medidas cautelares para prevenir prejuízos ao erário ou ao interesse público. A autorização da suspensão de atos ou procedimentos em casos de urgência, independentemente de ouvir previamente a parte envolvida é um exemplo da atuação preventiva estabelecido no artigo 276<sup>104</sup> do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU, 2011).

No entendimento de Francisco Sérgio Maia Alves e Benjamin Zymler (2023) é competência do Tribunal de Contas expedir cautelares suspensivas em caso de urgência, quando houver fundado receio de grave lesão ao erário ou de ineficácia da decisão de mérito, expresso no artigo 276 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU, 2011). E também pode ser exercida tanto pelo plenário quanto pelo relator ou presidente do TCU, conforme a necessidade e urgência do caso.

---

<sup>104</sup> **Art. 276.** O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443/1992.

Ressalta-se que a medida cautelar pode ser deferida com ou sem a manifestação prévia da parte interessada, *inaudita altera pars*<sup>105</sup>, sendo o prazo de quinze dias para resposta, nos casos em que houver oitiva, estabelecido no §3<sup>o</sup><sup>106</sup> do art. 276, disposto no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU, 2011).

Quando a medida é aplicada sem essa manifestação inicial, segundo Francisco Sérgio Maia Alves e Benjamin Zymler (2023), a oitiva deve ocorrer imediatamente após sua adoção, assegurando à parte o direito de se manifestar sobre a decisão, conforme dispõe o referido dispositivo.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2016), diz que o mecanismo de controle preventivo permite ao Tribunal de Contas intervir rapidamente, evitando prejuízos, assegurando a eficácia da fiscalização sobre os atos administrativos antes de seu julgamento de mérito.

Tanto para o Tribunal de Contas, quanto para o destinatário do alerta tem esta natureza cautelar. Na medida em que verifica a ocorrência de irregularidade ainda não consumada, como atingir determinado limite de despesa de pessoal ou de dívida, o tribunal não apenas informa (pois, em tese, o fato já é do conhecimento de quem está sendo informado), mas registra, expressamente, o dever da autoridade administrativa ou política de acautelar-se. Não haveria outra razão de ser para a determinação legal de alertar se não fosse também para acautelar e resguardar a boa-fé dos envolvidos. Deve ser essa a principal função do controle: alertar para a possível ocorrência de irregularidade, orientar, corrigir, impor a correção das ações programadas. Ineficazes esses atos, por ação intencional do agente, devem sobrevir fortes reprimendas por meio de sanção, cuja eficácia não pode e não deve limitar-se à declaração. É preciso constranger, impor o ônus da multa, inibir a candidatura eleitoral, vedar a ocupação de cargo público e até isolar o agente (reclusão). Enfim, fazer prevalecer o temor (Jacoby Fernandes, 2016, p. 426).

A fiscalização com enfoque preventivo tem contribuído para o fortalecimento das competências dos Tribunais de Contas, permitindo uma gestão mais eficaz e prudente nas suas atribuições, no entendimento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2016).

José Afonso da Silva (2024) ensina que o desenvolvimento do controle prévio também reflete a maturidade institucional à medida que a fiscalização preventiva dos atos administrativos se consolidou como um instrumento essencial para a proteção do patrimônio público, uma vez que a prevenção de irregularidades é fundamental para assegurar a legalidade e a eficiência na administração pública.

Karl Loewenstein (1979) relata que a mudança de paradigma na atuação dos Tribunais de Contas está alinhada com a crescente demanda por uma gestão pública mais ética e eficiente. A capacidade de agir preventivamente demonstra uma administração

---

<sup>105</sup> Não ouvida a outra parte (tradução nossa).

<sup>106</sup> §3º. A decisão do Plenário, do Presidente ou do relator que adotar a medida cautelar determinará também a oitiva da parte, para que se pronuncie em até quinze dias, ressalvada a hipótese do parágrafo anterior.

pública comprometida não apenas com a correção de irregularidades, mas também com a promoção da transparência e da responsabilidade fiscal.

O homem racional desconfia por natureza de todo poder ilimitado, e com toda razão. O grau de desenvolvimento de uma sociedade pode ser medido pela solidez de suas instituições destinadas a limitar e controlar o poder político. Em outras palavras, a existência de mecanismos de controle estáveis e eficazes reflete o nível de amadurecimento democrático de uma sociedade, especialmente no que diz respeito à participação dos destinatários do poder no jogo político (Loewenstein, 1979, p. 68-69).

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2016) afirma que o controle prévio fortalece a cultura da *accountability*<sup>107</sup>, pois responsabiliza os gestores públicos por suas decisões antes que danos ocorram e as ações sejam efetivadas. Esse enfoque contribui para uma administração pública mais responsável e para a promoção de uma cultura de prevenção, essencial para o uso adequado dos recursos públicos e, por conseguinte, para o bom funcionamento da administração pública.

Para a atuação mais assertiva nas contratações públicas, o exercício do controle prévio pelos Tribunais de Contas é fundamental, exercendo a finalidade de evitar a celebração de contratos em condições desfavoráveis ao interesse social.

Do ponto de vista da função contemporânea dos Tribunais de Contas, apenas o controle externo preventivo é capaz de concretizar os anseios da sociedade, por meio da efetivação de políticas públicas, evitando-se o desperdício e/ou a aplicação desordenada do dinheiro público.

Enrique de Abreu Lewandowski (2022) aborda que as ações dos Tribunais de Contas devem ser céleres e eficazes, mediante todas as medidas legais disponíveis para alcançar o objetivo de defender o erário.

Deve-se respeitar o princípio do devido processo legal, com a observância de todos os direitos processuais, como o princípio do contraditório e o princípio da ampla defesa, previstos no ordenamento jurídico brasileiro, na Constituição Federal de 1988<sup>108</sup>.

Enrique de Abreu Lewandowski (2022) ainda ressalta que qualquer medida preventiva deve ser fundamentada com base no princípio da legalidade e princípio da proporcionalidade, pois a atuação do Tribunal de Contas não deve ser arbitrária e nem absoluta. Preserva-se tanto o interesse público quanto os direitos dos administradores públicos envolvidos. O equilíbrio é essencial para que o controle preventivo seja eficaz sem o comprometimento da segurança jurídica e a estabilidade administrativa.

---

<sup>107</sup> Responsabilidade; Prestação de contas (tradução nossa).

<sup>108</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

A crescente expansão das competências dos Tribunais de Contas, especialmente em relação ao controle prévio das contratações públicas têm suscitado críticas quanto ao alcance e à legitimidade de suas intervenções.

Neste sentido, José Afonso da Silva (2024) alerta que há um risco significativo que a expansão excessiva comprometa a autonomia dos gestores públicos, proporcionando insegurança jurídica.

Interpretações ampliadas em relação às competências constitucionais conduz deliberações ao ativismo institucional dos Tribunais de Contas e extrapolam a função fiscalizadora originalmente atribuída, resultando em uma atuação análoga ao poder executivo, legislativo ou judicial. Segundo Marçal Justen Filho (2024), os impactos na autonomia e na gestão dos administradores públicos proporcionam o risco na distorção do equilíbrio institucional, prejudicando a autonomia, impondo-se decisões que ultrapassam a função de controle externo e fiscalização.

Ainda, Marçal Justen Filho (2024) afirma que a atuação excessiva dos Tribunais de Contas nas decisões cautelares, pode desencadear conflitos entre os poderes, ao interferir diretamente na implementação de políticas públicas em curso, comprometendo a autonomia administrativa e a coordenação institucional necessária ao funcionamento harmônico do Estado.

Hely Lopes Meirelles (2020) salienta que por um lado, há a necessidade de aprimorar os mecanismos de fiscalização para garantir maior transparência, eficiência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, por outro, essas inovações devem ser implementadas com cautela para não restringir excessivamente a liberdade de atuação dos gestores, criando-se um ambiente de insegurança jurídica e/ou paralisia decisória.

Flávio Garcia Cabral (2021b) diz que o ativismo de contas é a tendência dos órgãos de controle assumirem a postura proativa no cumprimento de suas atribuições, influenciando diretamente a gestão administrativa e as políticas públicas. Essa atuação ultrapassa as funções de auditoria contábil, financeira e patrimonial, pois intervém em questões de mérito das políticas e nas decisões discricionárias do Executivo.

Gustavo Justino de Oliveira (2020a) afirma que a excessiva ampliação do papel do Tribunal de Contas causa a paralisia administrativa. Viabiliza-se que gestores públicos temente às sanções ou suspensões injustificadas, optem pela postura de extrema cautela, evitando as decisões inovadoras e potencialmente benéficas para a administração pública.

O controle da atuação administrativa ocorre em três momentos distintos: antes da prática do ato, denominado controle *ex ante*<sup>109</sup>; durante sua execução, caracterizado como controle concomitante; e após sua realização, conhecido como controle *ex post*<sup>110</sup>.

Para Daniel Janjácomo Rosilho (2016) cada uma dessas modalidades desempenha um papel específico na estrutura de fiscalização da administração pública, impactando de forma diferenciada a eficiência, a celeridade e a adequação das ações governamentais.

Segundo Bernardo Alves da Silva Júnior (2008) os processos administrativos o controle prévio se revela altamente benéfico para a proteção eficaz do erário, a exemplo da fiscalização de convênios e editais de licitação.

Com efeito, em diversos procedimentos levados a cabo no bojo da Administração o controle prévio ou concomitante afigura-se deveras salutar para a efetiva proteção do Erário, a exemplo da fiscalização de convênios, bem como de editais de licitações. Neste último caso, obteve Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2003, p. 244) que “Com esse procedimento, obviam-se os transtornos de anulação do concurso e inicia-se o controle concomitante.” O controle exclusivamente posterior não raras vezes mostra-se tardio e inócuo para a recomposição do patrimônio público, desaguando em meras punições aos agentes infratores. A par do desígnio irrogado pela Carta Magna aos Tribunais de Contas, e em homenagem aos princípios da legalidade e da eficiência, evidencia-se legítimo o controle prévio e concomitante pelos referidos órgãos nas hipóteses cabíveis, sem olvidar-se a predominância do caráter repressivo ou ulterior de sua atuação. Tal conclusão encontra suporte no ordenamento jurídico pátrio, valendo citar ilustrativamente a possibilidade de fiscalização concomitante das Cortes de Contas em decorrência de denúncias (art. 74, § 2, da CF/88), assim como a análise, antes da contratação, de edital no curso de procedimento licitatório, albergado no art. 113, § 2, da Lei nº 8.666/93 (Silva Júnior, 2008, p. 35).

João Antônio da Silva Filho (2019) afirma que o Tribunal de Contas do Estado amplia seu foco e deixa de atuar exclusivamente na correção de irregularidades após sua ocorrência para concentrar-se também na prevenção de desperdícios, por meio da fiscalização preventiva que antecipa a concretização dos gastos públicos.

Sem desprezar o controle repressivo, o futuro do Controle Externo no Brasil é chegar antes que o recurso público seja desperdiçado. A competência dos Tribunais de Contas, em seu sentido contemporâneo, segue tendência de afirmação em todo o mundo com um enfoque proativo, que resulte na busca permanente pela execução dos gastos públicos com qualidade e que apresente resultados efetivos (Silva Filho, 2019, p. 94).

Em contrapartida, Hely Lopes Meirelles (2020) diz que a atuação dos Tribunais de Contas prioritariamente *a posteriori*<sup>111</sup> não encontra apoio constitucional em qualquer controle, sobre atos ou contratos da administração pública, exceto às inspeções e auditorias *in loco* que podem ser realizadas a qualquer tempo.

---

<sup>109</sup> anterior; prévia; preliminar; antes do evento (tradução nossa).

<sup>110</sup> posterior; após o fato; após o evento (tradução nossa).

<sup>111</sup> pelas razões que vêm depois; pelas consequências do efeito à causa (tradução nossa).

André Janjácómo Rosilho (2016) compreende que a função de controle preventivo concentra-se na repressão ao uso ineficiente, ilegítimo ou ilegal dos recursos públicos, possibilitando à administração pública maior autonomia na celebração e execução de contratos. Os Tribunais de Contas não estão completamente impedidos de exercer o controle preventivo antes da efetivação das despesas, podendo atuar nessa modalidade apenas nos casos expressamente previstos na legislação, pois qualquer interpretação em sentido contrário distorce a lógica geral do ordenamento jurídico brasileiro.

É interessante notar, contudo, que apesar de a legislação apontar como regra o controle posterior, o TCU, de um modo geral, parece adotar um discurso que deixa transparecer certa preferência da instituição pelo controle preventivo — que supostamente seria mais eficiente e eficaz para combater malfeitos e para evitar ilicitudes ou irregularidades em geral. “Fazer menos autópsias e mais biópsias”, como afirmou um dos entrevistados, parece ser uma meta do Tribunal — isto é, remediar e prevenir o mal antes que ele se consume. Evidentemente que mesmo dentro do TCU há quem pense de maneira diferente. Essa postura do Tribunal, no entanto, não é exatamente nova. Talvez por conta desse discurso bastante difuso no TCU, e que se repete há muitos anos, alguns autores afirmam que a Corte de Contas nunca de fato teria chegado a se desconectar por completo da cultura do registro prévio de despesas. A atuação preventiva do Tribunal pode eventualmente ser mais eficiente e eficaz do que sua atuação a posteriori; não disponho de dados para afirmar categoricamente que um tipo de controle seja em tese melhor do que o outro. O ponto central, no entanto, como indicado por Eduardo Jordão, é saber se o TCU realmente tem competência para fazer controle prévio à realização de despesas e, em caso de resposta positiva, identificar qual tipo de controle preventivo ele efetivamente está autorizado a realizar. (Rosilho, 2016, p.234-235).

Diogo Uehbe Lima (2022) afirma que o Tribunal de Contas da União tem ampliado seu controle preventivo por meio de medidas cautelares, embora esse tipo de controle seja considerado excepcional pela Constituição Federal de 1988<sup>112</sup>. A expansão do controle prévio se baseia na suposição de que seria mais eficaz do que o controle posterior.

Embora tenham regramento expresso e específico em nosso ordenamento jurídico, dado o caráter excepcional do controle preventivo no regime da CF/1988, o TCU tem ampliado sua atuação por meio da adoção das medidas cautelares, sob a premissa nem sempre explícita de que o controle prévio seria mais eficiente que o controle posterior – e, nesse aspecto, a Corte tem contado com certa conviência do Poder Judiciário, especialmente com a jurisprudência errática do Supremo Tribunal Federal sobre os limites das competências cautelares nos processos de contas. (Lima, 2022, p. 101)

José Afonso da Silva (2024) afirma a existência do dilema dos Tribunais de Contas exercerem o controle prévio ou controle posterior deve ser avaliado à luz do caráter excepcional da medida, avaliando os limites de atuação dos Tribunais de Contas na forma preventiva, sem invadir a esfera decisória dos gestores públicos. Do contrário, o enfraquecimento da autonomia administrativa comprometeria o processo decisório do

---

<sup>112</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.



Executivo e esta interferência resultaria em uma sobreposição de funções entre o órgão de controle e a administração pública, gerando entraves burocráticos à execução eficaz das políticas públicas.

Na prática, essas competências cautelares dos Tribunais de Contas abrangem, por exemplo, a possibilidade de afastamento prévio de servidores, decretação de indisponibilidade de bens, indicação de prazo para correção de irregularidades e sustação de atos, medidas cautelares em procedimentos licitatórios, dentre outras.

Diante disso, questiona-se a extensão e como o controle prévio, que no âmbito das Cortes de Contas se materializa, sobretudo, pelo uso do poder geral de cautela, vem sendo aplicado por essas instituições. A preocupação recai sobre a excessiva aproximação entre o papel fiscalizador, inerente às Cortes de Contas, e as funções exclusivas do administrador público, o que poderia conferir aos Tribunais de Contas um papel de "quase gestor", competência que não foi atribuída pela Constituição Federal de 1988.

#### **4.3 O provimento provisório no controle externo e seus impactos na gestão pública**

Para Romano Scapin (2019) as medidas cautelares podem ter uma função tanto satisfativa, ao prevenir danos ao erário e proteger o direito fundamental à boa administração pública, quanto cautelar, ao garantir a eficácia da decisão final no processo de contas. Dessa forma, é evidente que o Supremo Tribunal Federal, por meio de uma jurisprudência consolidada, legitima a atuação dos órgãos de controle externo mediante provimentos provisórios voltados à tutela de urgência, seja na modalidade cautelar, seja na modalidade satisfativa.

Embora o Poder Geral de Cautela dos Tribunais de Contas seja amplamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como um instrumento fundamental para a proteção do erário e para a garantia da eficácia de suas deliberações, é imprescindível que seu exercício observe limites rigorosos.

A concessão de medidas cautelares pelos Tribunais de Contas não está isenta de críticas, especialmente quando tais medidas não consideram adequadamente a realidade enfrentada pelos gestores públicos. Embora essas cautelares tenham o objetivo de proteger o erário, muitas vezes elas são aplicadas de maneira que desconsidera as complexidades e desafios práticos da administração pública. Essa falta de sensibilidade às condições reais dos gestores pode resultar em decisões que acabam por engessar a gestão e comprometer a eficiência administrativa.

É imprescindível que, ao conceder tais medidas, as Cortes de Contas equilibrem a necessidade de proteção do patrimônio público com a viabilidade das ações administrativas, evitando criar obstáculos desnecessários à gestão pública.

Nesse sentido, é evidente que o controle externo exercido preventivamente pelos Tribunais de Contas é necessário para assegurar que a administração pública opere dentro dos limites legais e proteja o erário. No entanto, é igualmente importante que esse controle leve em consideração a realidade enfrentada pelos gestores públicos, evitando assim a paralisia administrativa ou a dificuldade na implementação de políticas públicas essenciais.

Encontrar o equilíbrio certo entre uma fiscalização proativa e a autonomia dos gestores é essencial. O objetivo deve ser uma gestão pública que seja não apenas transparente e responsável, mas também eficiente e adaptada às condições reais, atuando como um colaborador na obtenção de bons resultados, e não como um obstáculo.

Com base na competência conferida pelo artigo 71, inciso IX<sup>113</sup>, da Constituição Federal de 1988<sup>114</sup>, em relação aos contratos administrativos, o STF tem consistentemente validado decisões dos Tribunais de Contas que determinaram a suspensão de atos relacionados à execução desses contratos. Diogo Uehbe Lima (2022) afirma que, na prática, essa atuação resulta na suspensão do próprio contrato, ainda que parcialmente.

Francisco Sérgio Maia Alves e Benjamin Zymler (2023) afirmam que quando a um órgão estatal são conferidas determinadas competências, está implicitamente autorizado a utilizar todos os meios necessários para realizá-las, ou seja, não é indispensável que esses meios estejam exaustivamente explicitados (positivados) na norma, nos limites da razoabilidade e da proporcionalidade, sem a invasão da competência de outros órgãos.

José Afonso da Silva (2024) considera essencial que os Tribunais de Contas exerçam suas atribuições de forma rigorosa, garantindo a prevenção de irregularidades, todavia sem o comprometimento direito dos gestores públicos de implementar políticas públicas eficazes e desproporcionais interferências administrativas. O desafio central da questão reside em equilibrar uma fiscalização efetiva com a preservação da autonomia administrativa, sem comprometer a eficiência e a continuidade das ações governamentais.

Romano Scapin (2019) relata que duas abordagens distintas coexistem para explicar as competências cautelares do Tribunal de Contas da União. A primeira abordagem

---

<sup>113</sup> **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...); IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

<sup>114</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

baseia-se na análise direta da Lei Orgânica do TCU, disposta na Lei nº 8.443/1992<sup>115</sup>, em conjunto com o Regimento Interno do TCU<sup>116</sup>.

E a segunda abordagem refinou a análise do poder cautelar dos Tribunais de Contas, à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo as competências constitucionais desses tribunais, incluindo implicitamente o poder geral de cautela exercido nas atividades institucionais.

Ambos os instrumentos normativos prevêem disposições que, expressamente, autorizam a utilização de medidas cautelares pelo órgão de controle externo federal. Com efeito, preconiza o art. 44 de mencionado Diploma Legal que “o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento”, situação que representa típico provimento cautelar, tendo em vista a função que desempenha: assegurar a tutela do direito protegido no processo de contas, a fim de combater o perigo de sua infrutuosidade. No mesmo artigo, porém no §2º, consta outra previsão de provimento a ser expedido pelos Tribunais de Contas com caracterização de tutela cautelar: a possibilidade de “decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração”. Ainda analisando a redação normativa do TCU, a doutrina visualizou a possibilidade de adoção de “medidas cautelares” nas situações de sustação de ato, procedimento ou contrato impugnados pelos órgãos de controle externo, conforme permitido pelo texto constitucional e pela legislação infraconstitucional (em especial, art. 45, da LOTCU) (Scapin, 2019, p. 131-132).

Nas abordagens relacionadas às competências cautelares dos Tribunais de Contas concordam que essa função inclui tanto na expedição de medidas cautelares para assegurar a efetividade do processo, quanto na tutela de urgência, denominada pela doutrina como tutela antecipada ou satisfativa.

Conforme Romano Scapin (2019), essas posições doutrinárias tendem a classificar indiscriminadamente medidas cautelares e satisfativas como cautelares, baseando-se na estrutura do provimento e na ideia de que toda decisão sumária é cautelar, sem levar em conta a distinção funcional entre as diferentes formas de tutela.

Há relevância na distinção entre os tipos de tutela, todavia elege-se a abordagem apresentada por Diogo Uehbe Lima (2022) que trata as medidas provisórias de maneira mais ampla e integrada, considerando-as no escopo do poder geral de cautela exercido pelos Tribunais de Contas.

---

<sup>115</sup> BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. (1992). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/////LEIS/L8443.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////LEIS/L8443.htm). Acesso em: 01 jan. 2025.

<sup>116</sup> RITCU. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/F5/37/06/9CB3C710D79E7EB7F18818A8/RITCU\\_notas\\_compilacao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/F5/37/06/9CB3C710D79E7EB7F18818A8/RITCU_notas_compilacao.pdf). Acesso em: 01 jan.2025.

Essa abordagem possibilitará a análise dos impactos práticos dessas medidas na administração pública, sem aprofundar-se na distinção técnica entre as diferentes formas de tutela. Desse modo, em vez de examinar a natureza jurídica desses provimentos provisórios, o estudo investiga como as decisões liminares podem ser aprimoradas à luz da nova LINDB<sup>117</sup>. O foco será compreender como a Lei nº 13.655/2018<sup>118</sup> pode contribuir para que as decisões cautelares dessas cortes estejam cada vez mais alinhadas com os princípios da legalidade e da eficiência.

Dessa forma, Diogo Uehbe Lima (2022) considera que as competências cautelares as situações em que o ordenamento jurídico autoriza os Tribunais de Contas a atuarem mediante atos imperativos e exigíveis, capazes de modificar temporariamente uma situação jurídica. Essa atuação deve estar fundamentada em uma análise preliminar e pautada na estrita legalidade, com o propósito de prevenir ou mitigar danos ao erário.

Neste trabalho, tomaremos como sinônimos os adjetivos “cautelares”, “acautelatórios”, “provisionais”, “precaucionais”, “preventivas”, “prudenciais” ou “de urgência” na qualificação do tipo de competência sob análise. Igualmente, não adotaremos o purismo terminológico, comum na doutrina processualista, a respeito da distinção entre medidas provisórias cautelares ou satisfativas. Aqui serão consideradas como competências cautelares as hipóteses nas quais o sistema jurídico admite a atuação do TCU por meio de atos de comando individuais e concretos, dotados de imperatividade e exigibilidade, que possibilitem a alteração de determinada situação jurídica em caráter precário, mediante cognição sumária – sem caráter exauriente no âmbito do regramento processual da Corte, portanto – sob o parâmetro da legalidade estrita, visando resultado útil, notadamente a prevenção ou a mitigação de danos ou risco de danos ao erário (Lima, 2022, p. 107-108).

Essa visão generalista sobre as competências cautelares é refletida, de forma particular, no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), onde o procedimento cautelar possui características próprias que o diferenciam das tutelas provisórias de urgência previstas no processo civil brasileiro, conforme estabelecido no Código de Processo Civil<sup>119</sup> no artigo 294<sup>120</sup>.

No Tribunal de Contas da União (TCU), Francisco Sérgio Maia Alves e Benjamin Zymmler (2023) afirmam que a concessão de medidas cautelares ocorre exclusivamente no curso de um processo de controle externo. As medidas não visam abordar diretamente o

<sup>117</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>118</sup> BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. (2018). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>119</sup> BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. (2015). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>120</sup> Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.}

Parágrafo único. A tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental.

mérito da irregularidade, mas sim prevenir a consumação de danos antes que uma decisão final seja proferida.

Neste sentido, Francisco Sérgio Maia Alves e Benjamin Zymler (2023) ressaltam que as características fundamentais das medidas cautelares nos Tribunais de Contas incluem a provisoriedade, a sumariedade, a não satisfatividade e a instrumentalidade.

A provisoriedade significa que a medida é temporária e pode ser revista ou revogada conforme a evolução do processo. A sumariedade refere-se à análise superficial dos fatos, sem aprofundamento no mérito, baseada em uma verossimilhança das alegações apresentadas.

Além das medidas cautelares, outro aspecto relevante na atuação do TCU é sua competência residual, que se configura como um mecanismo essencial para a fiscalização e controle da administração pública federal. Essa competência se manifesta quando há lacunas normativas ou situações não expressamente previstas na Constituição ou em leis específicas, permitindo que o TCU atue para garantir a correta aplicação dos recursos públicos. Dessa forma, o Tribunal pode expandir sua atuação para além das atribuições explicitamente listadas no artigo 71 da Constituição Federal, sempre respeitando os princípios da legalidade e da eficiência.

A competência residual do TCU torna-se ainda mais relevante em contextos de inovação administrativa e mudanças nas formas de gestão pública. Com o surgimento de novos modelos de contratação, parcerias público-privadas e mecanismos financeiros inovadores, muitas situações podem não estar claramente regulamentadas. Nesses casos, o TCU pode estabelecer entendimentos e diretrizes para garantir que os princípios da transparência, economicidade e prestação de contas sejam observados, prevenindo a má gestão e o desperdício de recursos públicos.

Além do mais, essa competência fortalece o papel do TCU como guardião do interesse público, permitindo que ele exerça um controle externo mais dinâmico e abrangente. Isso significa que o Tribunal pode intervir em situações não previstas originalmente, mas que envolvem potencial risco ao erário e à boa governança. Dessa forma, o TCU mantém sua capacidade de adaptação às novas demandas da administração pública, garantindo maior efetividade na fiscalização e proteção do patrimônio público.

Retomando as características das medidas cautelares, Francisco Sérgio Maia Alves e Benjamin Zymler (2023) salientam que a não satisfatividade indica que a medida não pode antecipar os efeitos da decisão final, sendo apenas um meio de preservação dos direitos até

que o mérito seja decidido. Já a instrumentalidade destaca a função das medidas cautelares como ferramentas para assegurar a eficácia do processo de controle externo.

É importante destacar ainda que a tutela cautelar exige, como requisito fundamental para expedição desses provimentos, a presença de uma situação de urgência (*periculum in mora*<sup>121</sup>) e a aparente consistência do direito que se tem em vista proteger no caso concreto (*fumus boni iuris*<sup>122</sup>).

A urgência deve ser real e iminente, justificando a intervenção antecipada para prevenir um dano grave e irreparável ao erário ou assegurar a efetividade de uma futura decisão de mérito no processo de contas. Da mesma forma, o direito alegado deve ter uma base sólida, que justifique a proteção imediata por meio de uma medida cautelar, assegurando que a atuação do TCU seja não apenas necessária, mas também proporcional e alinhada com os princípios da legalidade e eficiência.

A jurisprudência do TCU tem consolidado a aplicação das medidas cautelares como instrumentos eficazes para prevenir danos ao patrimônio público. O Acórdão nº 2.865/2013<sup>123</sup> de relatoria do ministro Walton Alencar, exemplifica a adoção de cautelares para evitar a continuidade de atos administrativos lesivos, demonstrando a importância desses mecanismos no controle externo e na preservação dos recursos públicos.

Ressalta-se que as medidas cautelares adotadas pelos Tribunais de Contas interferem diretamente na atividade administrativa, cujos atos, em geral, são presumidos legítimos e verdadeiros. Diogo Uehbe Lima (2022) declara que essa presunção só deve ser questionada em situações realmente graves, o que reforça a necessidade de uma motivação detalhada e fundamentada nas decisões cautelares.

Ao aplicar uma medida cautelar que interfira na atividade administrativa, os Tribunais de Contas também devem considerar a proporcionalidade da medida adotada, avaliando sua adequação e impacto. A medida deve ser calibrada para não ultrapassar o necessário, garantindo que a intervenção seja justa e equilibrada, levando em conta tanto as restrições legais e constitucionais quanto os efeitos práticos da decisão sobre a Administração Pública.

Nesse ponto, Diogo Uehbe Lima (2022) afirma que é fundamental destacar que, além das restrições constitucionais e legais, bem como dos requisitos de *periculum in mora*<sup>124</sup> e

---

<sup>121</sup> perigo na demora (tradução nossa).

<sup>122</sup> plausibilidade do bom direito (tradução nossa).

<sup>123</sup> TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Acórdão nº 2.865/2013**. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocesso>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>124</sup> perigo na demora (tradução nossa).

*fumus boni iuris*<sup>125</sup>, a análise da extensão e da intensidade com que a medida cautelar adotada pelos Tribunais de Contas impacta a atividade administrativa deve considerar necessariamente a proporcionalidade da medida. Isso implica avaliar não apenas a adequação da intervenção em relação ao objetivo pretendido, mas também sua eventual irreversibilidade e de forma abrangente, as consequências para a sociedade e para a Administração Pública.

Essa perspectiva é alinhada com o entendimento de Flávio Garcia Cabral (2021) que ressalta a importância de uma análise consequencialista, reforçando-se a necessidade de considerar os impactos práticos das decisões, garantindo que as medidas cautelares sejam aplicadas dentro dos parâmetros legais, evitando danos desproporcionais e garantindo que as intervenções se mantenham dentro dos limites do que é estritamente necessário para proteger o interesse público.

Segundo Francisco Sérgio Maia Alves e Benjamin Zymler (2023) o artigo 147<sup>126</sup> introduz a concepção trazida pela Lei nº 14.133/2021<sup>127</sup> (NLLC) com o conceito de "estudo do impacto invalidatório" em contratos administrativos. Essa medida busca avaliar as repercussões práticas, jurídicas e econômicas da anulação de contratos, garantindo que a decisão de invalidar não traga mais danos do que benefícios ao interesse público.

A norma ainda permite a continuidade do contrato, mesmo em casos onde sejam identificados vícios. Francisco Sérgio Maia Alves e Benjamin Zymler (2023) ensinam que desde que a anulação não se apresente como a solução mais adequada, se prioriza a consonância com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

As competências cautelares conferidas aos Tribunais de Contas, especialmente ao TCU, revelam a importância dessas medidas como instrumentos de proteção ao erário e preservação da integridade da administração pública. Para garantir a eficácia da atuação das Cortes de Contas, tanto o constituinte quanto o legislador infraconstitucional estabeleceram competências cautelares específicas de controle.

Entre essas competências cautelares, destacam-se: o afastamento temporário do responsável, conforme previsto no artigo 44<sup>128</sup> da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da

---

<sup>125</sup> plausibilidade do bom direito (tradução nossa).

<sup>126</sup> **Art. 147.** Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos: (...)

<sup>127</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021.** (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>128</sup> **Art. 44.** No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção,

União<sup>129</sup> (LOTUCU); a decretação de indisponibilidade de bens, disposta no §2º do mesmo artigo; a determinação de prazos para correção de irregularidades; e a sustação de atos administrativos. Além disso, as medidas cautelares aplicadas a procedimentos licitatórios merecem atenção especial, sobretudo diante das controvérsias envolvendo a sustação de contratos. A seguir, será feita uma análise dessas competências cautelares, com ênfase nos provimentos provisórios que afetam as contratações públicas.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU), disposta na Lei nº 8.443/1992 estabelece a possibilidade de determinar, cautelarmente, o afastamento temporário de responsáveis quando houver indícios suficientes de que sua permanência no cargo poderá comprometer auditorias, causar novos prejuízos ao erário ou dificultar o ressarcimento de danos.

Conforme o artigo 44 da LOTUCU, essa medida pode ser adotada tanto de ofício quanto a pedido do Ministério Público, durante a fase inicial ou no decorrer dos processos de fiscalização. Essa prerrogativa visa garantir a eficácia do controle e a proteção do patrimônio público, preservando, ao mesmo tempo, a continuidade do serviço público por meio da substituição do agente afastado. Além disso, segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2016) a medida deve ser temporária e justificada pelo risco de ineficácia da fiscalização, podendo ser adotada mesmo sem comunicação prévia, conforme a gravidade da situação.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2016) diz que para a concessão dos Tribunais de Contas em medida cautelar que determinou o afastamento de um agente público, é imprescindível serem observados os seguintes requisitos:

- a) observância do princípio da continuidade do serviço público quando se tratar de órgão que exerça atividade dessa natureza. Tal garantia em favor da sociedade pode ser perfeitamente atendida com assunção da atividade pelo substituto - vice, sub, adjunto, ou, inexistindo cargo específico, outro que deva assumir por disposição normativa, ainda que interna corporis -, pois os motivos que levam ao afastamento são suficientemente graves para justificar a medida cautelar; b) a existência de autoridade superior, que será cientificada pelo Tribunal de Contas da decisão do afastamento, pois não é medida judicial, mas administrativa, razão pela qual se pressupõe uma relação de níveis, diretos ou indiretos que possam dar cumprimento. Como nível direto deve ser entendida a vinculação hierárquica; indireto, a existência de autoridade nomeante, isto é que nomeou o agente; c) indícios suficientes de que, se a autoridade prosseguir no exercício de suas

---

causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

§ 1º Estará solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo determinado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista no caput deste artigo.

§ 2º Nas mesmas circunstâncias do caput deste artigo e do parágrafo anterior, poderá o Tribunal, sem prejuízo das medidas previstas nos arts. 60 e 61 desta Lei, decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.

<sup>129</sup> BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. (1992). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/////LEIS/L8443.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////LEIS/L8443.htm). Acesso em: 01 jan. 2025.



funções, ocorrerá uma das seguintes situações: c.1) poderá retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção. Nessa hipótese, o Tribunal de Contas estará viabilizando o exercício de sua competência, definida pela Constituição Federal. Pode ocorrer que a resistência não seja direta, mas fiquem nítidos os indícios de que o agente visa destruir provas, eliminar indícios, constranger outros agentes, ou, por qualquer meio, dificultar o controle. c.2) causará novos danos ao erário; ou c.3) inviabilizará o seu ressarcimento. Nas hipóteses c.2 e c.3, a medida cautelar deve ser motivada com o periculum in mora, isto é, justo receio de que, ao tempo do julgamento ou da execução do julgamento, a ação do controle resulte inócua.d) o ato de afastamento deve indicar prazo, termo ou condição, dado que, como medida cautelar, deve assumir caráter temporário; e) embora a norma não exija, há conveniência de que a medida somente seja adotada diante de prévio aviso, sempre que, no prudente juízo dos Tribunais de Contas, for recomendável. Bem de ver, contudo, que a inexistência de prévia comunicação não inibe o uso da medida, que, por isso mesmo, tem natureza de cautelar. (Jacoby Fernandes, 2016, p. 421-422).

Desta forma, para o afastamento cautelar de um agente público, é necessário: (a) garantir a continuidade do serviço público, com substituição por outro responsável, dado que os motivos para o afastamento são graves; (b) comunicar à autoridade superior, pois a medida é administrativa, e não judicial; (c) haver indícios de que a permanência do agente pode dificultar auditorias, causar mais danos ao erário ou impedir o ressarcimento; (d) a medida deve ser temporária, com prazo definido; e (e) a comunicação prévia ao agente é recomendável, mas não obrigatória.

A medida cautelar de afastamento de gestores públicos possui caráter excepcional, para assegurar a eficiência de auditorias e fiscalizações. Tal afastamento se justifica pela necessidade de prevenir danos ao erário ou interferências na apuração, sendo temporário e fundamentado no princípio da continuidade do serviço público, garantida pela substituição do agente afastado.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2016) ressalta que embora de natureza administrativa, a medida requer comunicação à autoridade superior e pode ser adotada sem prévia notificação, dependendo da urgência do caso. Importante destacar que sua aplicação se restringe a agentes públicos ou àqueles investidos em funções públicas, conforme o conceito de "responsável" definido pelo art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988<sup>130</sup>, redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998<sup>131</sup>.

Por sua vez, uma das competências cautelares mais invasivas, conforme apontam Benjamin Zymler e Francisco Sérgio Maia Alves (2023), é a decretação de indisponibilidade de bens pelos Tribunais de Contas, aplicada tanto a agentes públicos

---

<sup>130</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>131</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. (1998). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art12](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art12). Acesso: 01 jan.2025.

quanto a particulares. Prevista no art. 44, §2º, da Lei 8.443/1992<sup>132</sup>, essa medida busca garantir a preservação dos recursos necessários para o ressarcimento ao erário, sempre que houver indícios de que a permanência dos bens sob controle dos responsáveis possa comprometer a recuperação dos valores ou prejudicar o andamento da fiscalização.

Com o julgamento do Mandado de Segurança n.º 35.506/DF<sup>133</sup> (STF, 2022) reforçou-se a aplicação dessas medidas com base na teoria dos poderes implícitos, reconhecendo que, para cumprir sua função constitucional de controle, o Tribunal de Contas deve ter a possibilidade de adotar medidas cautelares eficazes, sem depender de decisão judicial.

Essa autonomia cautelar, entretanto, possui limitações constitucionais, como o respeito ao direito de propriedade. Embora o Tribunal de Contas possa decretar a indisponibilidade de bens por um período máximo de um ano, qualquer restrição definitiva à propriedade deve ser submetida à apreciação judicial, como garantido pela Constituição Federal de 1988.

Além disso, a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica, também prevista na legislação, visa impedir que empresas ou entidades usem essa proteção legal para frustrar a recuperação de recursos públicos. Assim, as medidas cautelares adotadas pelo TCU desempenham papel fundamental no sistema de controle externo, equilibrando a necessidade de proteção do patrimônio público com a preservação dos direitos fundamentais dos envolvidos.

No que se refere à indicação de prazo para correção de irregularidades e sustação de atos, o artigo 71<sup>134</sup> da Constituição Federal de 1988 estabelece que cabe aos Tribunais de Contas assinar prazo para que órgãos ou entidades tomem as providências necessárias para cumprir a lei, caso seja identificada uma ilegalidade (inciso IX), e determinar a sustação da execução do ato, caso a irregularidade não seja corrigida, comunicando a decisão ao Congresso Nacional (inciso X).

---

<sup>132</sup> **Art. 44.** No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.[...] §2º Nas mesmas circunstâncias do caput deste artigo e do parágrafo anterior, poderá o Tribunal, sem prejuízo das medidas previstas nos arts. 60 e 61 desta Lei, decretar, por prazo indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.

<sup>133</sup> STF. Jurisprudência. **Mandado de Segurança nº 35.506/DF** (2022). Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur473404/false>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>134</sup> **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

Como se observa, o inciso IX<sup>135</sup>, do artigo 71, faculta ao TCU a função de assinar um prazo para que o órgão ou entidade pública adote as providências necessárias à regularização de atos considerados ilegais. Essa disposição garante à administração a oportunidade de corrigir eventuais irregularidades antes que medidas mais severas sejam adotadas.

O inciso X<sup>136</sup>, por sua vez, atribui ao TCU a competência para suspender a execução do ato questionado caso a ilegalidade não seja corrigida dentro do prazo estabelecido, devendo comunicar essa decisão ao Congresso Nacional, o qual é o órgão constitucionalmente responsável por anular o ato ilegal.

Para Diogo Uehbe Lima (2022) essas medidas são vistas pela doutrina como acautelatórias, com caráter instrumental e temporário. Inicialmente, o TCU fixa um prazo para que a irregularidade seja sanada e, se a Administração não agir conforme solicitado, pode haver a suspensão do ato.

No entanto, essa sustação só pode ocorrer após a Administração ser devidamente notificada e ter a oportunidade de se manifestar, garantindo assim o devido processo legal e o contraditório. A oitiva prévia da Administração é, portanto, essencial para que o TCU possa adotar a medida de sustação do ato.

Diogo Uehbe Lima (2022) ressalta que a competência cautelar do TCU, embora eficaz para suspender os efeitos de atos irregulares, não pode ser confundida com o poder de anular tais atos. A sustação tem caráter preventivo e temporário, devolvendo à Administração a responsabilidade de adotar as providências cabíveis, inclusive a anulação, se for o caso, no exercício de sua autotutela.

Nesse sentido, Diogo Uehbe Lima (2022) adverte que a medida cautelar do TCU deve ser instrumental e provisória, sem pretensões de definitividade, e que a Administração pode, legitimamente, discordar das conclusões do Tribunal, o que reforça o caráter colaborativo e dialógico do controle administrativo.

---

<sup>135</sup> IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

<sup>136</sup> X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

No âmbito das contratações públicas, Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara (2011) sustentam que, embora o artigo 249<sup>137</sup> do Regimento Interno do TCU<sup>138</sup> amplie, de maneira questionável, as situações em que se permitem medidas cautelares, não foram previstas prerrogativas específicas para os contratos públicos. O poder geral de cautela abrange apenas atos e procedimentos administrativos, sem incluir diretamente os contratos.

Alguns analistas vêm sustentando que o Supremo Tribunal Federal teria reconhecido, em acórdão relativamente recente, a competência dos Tribunais de Contas para suspender, cautelarmente, a execução de contratos. Mas isso não é verdade. O acórdão em referência decidiu o Mandado de Segurança 24.510-7, foi relatado pela ministra Ellen Gracie e julgado em 19 de novembro de 2003, pelo plenário do STF. Acontece que a referida decisão não aborda a possibilidade de o TCU intervir em contratos. A discussão envolvia medida adotada pela Corte de Contas para suspender ato administrativo expedido no bojo de procedimento licitatório. Embora seja essa decisão bastante discutível do prisma de sua conformidade com a Constituição (...) O fundamento invocado pela maioria está atrelado à lei no 8.666/1993 e ao próprio Regimento Interno do TCU (dispositivo já transcrito acima). Entendeu-se que o TCU poderia suspender atos objeto de fiscalização e, em especial, procedimentos licitatórios; mas nada foi dito ou questionado em relação a contratos já firmados pela administração — cuja suspensão, como vimos, está reservada constitucionalmente ao legislativo. Assim, não é possível apontar, como apoio à tese da suspensão de contratos pelo TCU, qualquer precedente da Corte Suprema. (Sundfeld; Câmara, 2011, p.111-144).

Embora os Tribunais de Contas tenham competência para suspender atos administrativos no curso de procedimentos licitatórios, essa prerrogativa não se estende aos contratos já firmados pela Administração Pública. Na verdade, a suspensão de contratos é uma atribuição exclusiva do Poder Legislativo, conforme previsto constitucionalmente. Portanto, as medidas cautelares do TCU se limitam ao controle de atos administrativos no âmbito de licitações, sem interferir diretamente nos contratos administrativos celebrados.

Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara (2011) entendem que o TCU não possui, originalmente, poderes para suspender contratos diretamente. Cabendo apenas, comunicar ao Congresso Nacional a ilegalidade identificada e não sanada, para que este, com o apoio técnico das Cortes de Contas, exerça o juízo político sobre a conveniência da suspensão do contrato. Essa atribuição é exclusiva do Legislativo, pois é por meio dos

---

<sup>137</sup> **Art. 249.** Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial: I – realizar fiscalizações, na forma estabelecida nos arts. 238 a 243; II – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais a que se refere o inciso XVIII do art. 1º, na forma estabelecida em ato normativo; III – fiscalizar, na forma estabelecida no art. 254, a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal, a município, e a qualquer outra pessoa, física ou jurídica, pública ou privada;

<sup>138</sup> RITCU. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.** Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/F5/37/06/9CB3C710D79E7EB7F18818A8/RITCU\\_notas\\_compilacao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/F5/37/06/9CB3C710D79E7EB7F18818A8/RITCU_notas_compilacao.pdf). Acesso em: 01 jan.2025.

contratos que se realizam os principais investimentos estatais e se implementam políticas públicas.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013), em sentido semelhante, compreende que o constituinte determinou que, na esfera extrajudicial, apenas o Poder Legislativo teria competência cautelar para sustar a execução de contratos, reafirmando a centralidade do Congresso Nacional nesse processo.

O Tribunal de Contas, por força das normas constitucionais, somente tem competência para sustar atos administrativos, mas não a possui para sustar contratos administrativos. Tal competência foi outorgada ao Congresso Nacional, o que significa que o constituinte quis tirar tal atribuição de um órgão técnico - o Tribunal de Contas — para outorgá-la a um órgão político - o Congresso Nacional. Por outras palavras, a decisão sobre a sustação dos contratos administrativos não obedece a critérios jurídico-formais, mas a critérios políticos. E isto tem sua razão de ser. Não se pode conceber fosse inteiramente aleatória e arbitrária a decisão do constituinte ao adotar procedimento diverso para a sustação dos contratos administrativos. Não se quis que a decisão fosse baseada em critérios de estrita legalidade, já que grande parte dos contratos administrativos tem por objeto o fornecimento de bens ou serviços, a execução de obras públicas, a prestação de serviços públicos, muitas vezes de alta complexidade e envolvendo a consecução de interesses essenciais da coletividade, que restariam lesados pela paralisação determinada por critérios estritamente técnico-formais (Di Pietro, 2013).

A Constituição Federal de 1988<sup>139</sup> é cristalina ao estabelecer que a sustação de contratos administrativos é uma competência exclusiva do Congresso Nacional. Várias decisões judiciais recentes parecem desafiar-la, direta ou indiretamente, refletindo uma flexibilização dessa atribuição originária do Poder Legislativo. Isso ocorre, principalmente, por meio da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que, em certos casos, tem ampliado o alcance das medidas cautelares adotadas pelos Tribunais de Contas, que impactam diretamente sobre a execução de contratos.

No Agravo Regimental em Embargos de Declaração em Suspensão de Segurança (SS 5306 ED-AgR<sup>140</sup>) o STF decidiu a favor da suspensão de pagamentos em contratos administrativos, medida cautelar determinada por um Tribunal de Contas Estadual. Nesse caso, a Corte Suprema reconheceu que a sustação de pagamentos, adotada como precaução para proteger o erário, não se confunde com a suspensão integral do contrato, que exigiria a notificação da Assembleia Legislativa.

A decisão ilustra como as medidas cautelares adotadas pelos Tribunais de Contas, visando fiscalizar a execução de contratos, acabam por gerar um impacto direto sobre os

---

<sup>139</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>140</sup> STF. Jurisprudência. **Suspensão de Segurança nº 5.306 ED-AgR/DF**. (2023). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767899515>. Acesso em: 01 jan.2025.

mesmos. Embora essas medidas não representem formalmente a sustação de um contrato, seus efeitos práticos podem resultar em consequências semelhantes, como a interrupção do pagamento ou a inviabilização da execução contratual conforme acordado inicialmente.

Nesse contexto, Carlos Ari Sunfeld e Jacintho Arruda Câmara (2011) já alertavam que, embora o Tribunal de Contas da União (TCU) detenha prerrogativas cautelares, ele não tem competência para intervir diretamente na execução de contratos, como a suspensão de pagamentos, uma vez que isso, na prática, equivale à sustação do contrato, uma atribuição exclusiva do Poder Legislativo.

No sistema de controle externo das contas públicas, só foi admitida intervenção na execução de contratos por intermédio de decisão do Congresso Nacional (art. 71, § 1o). Fora disso, a única intervenção externa admitida seria a do próprio Judiciário, no exercício, agora sim, de seu poder geral de cautela. (...) Para tanto, o exercício cautelar de suas prerrogativas não pode significar um poder de, *ab initio*, determinar a sustação do contrato. Isto porque, como visto, a sustação contratual é providência extrema, reservada pela Constituição à exclusiva competência do Congresso Nacional. A sustação de um contrato significa determinar que ele deixe de produzir seus efeitos regulares. Isso pode ser feito de modo direto, por meio de uma ordem clara para não mais dar cumprimento ao pacto, ou indireto, determinando-se a alteração de dada condição que, do ponto de vista prático, simplesmente inviabilize a consecução do que fora pactuado. Assim, a determinação da suspensão dos pagamentos relativos a um contrato, ou da redução unilateral do valor pactuado, embora não represente uma ordem direta para sustar a execução, na prática, representa o mesmo, pois, se cumprida, o contrato tal qual firmado deixará de ser executado. Assim, não se pode admitir a competência de o Tribunal de Contas determinar a suspensão liminar de pagamentos oriundos da execução do contrato, pois isso implicaria, indiretamente, a sustação do acordo, decisão reservada ao Congresso Nacional. A previsão de prerrogativas cautelares foi feita legalmente e exclui, de modo evidente, a intromissão direta na execução contratual. A Lei no 8.443/1992 deu ao TCU competência de, cautelarmente, determinar o afastamento temporário do responsável, quando houver risco de que sua permanência na função retarde ou dificulte a realização de auditoria ou inspeção, ou possa causar novos danos ao erário (art. 44). A intromissão no curso de contrato em execução, como não poderia deixar de ser, ficou a cargo do Congresso Nacional (art. 45, § 2o) (Sunfeld; Câmara, 2011, p 111-144).

A discussão sobre a competência residual do Tribunal de Contas da União (TCU) para sustar contratos administrativos decorre da interpretação dos limites do art. 71, §1º, da Constituição Federal de 1988, que atribui exclusivamente ao Congresso Nacional essa prerrogativa. No entanto, a inércia do Congresso Nacional levanta questionamentos sobre a possibilidade de o TCU exercer uma competência residual para evitar a continuidade de contratos irregulares e proteger o erário.

Alguns doutrinadores, como Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e Eduardo Fortunato Bim, argumentam que, diante da omissão do Congresso, o TCU poderia adotar medidas cautelares, impedindo temporariamente a execução de contratos irregulares.

Por outro lado, autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Carlos Ari Sundfeld sustentam que essa interpretação amplia indevidamente as prerrogativas do TCU, invadindo competência reservada constitucionalmente ao Congresso Nacional. Para esses juristas, a sustação de contratos não pode ser delegada nem transferida ao TCU.

Diante desse cenário, a questão da competência residual dos Tribunais de Contas para sustar contratos administrativos permanece como um tema controverso. De um lado, há o argumento de que a inércia do Congresso não pode permitir a perpetuação de irregularidades, justificando a atuação cautelar das Cortes de Contas. De outro, há o risco de que essa ampliação de competência viole a separação dos poderes e desvirtue o modelo constitucional de controle externo.

Embora o poder geral de cautela conferido aos Tribunais de Contas seja uma ferramenta importante para a proteção do interesse público, seu exercício deve ser cuidadosamente delimitado para não comprometer a eficiência da administração pública, principalmente no que se refere à sustação de contratos públicos. Ademais, é fundamental reconhecer que, em situações onde a suspensão de uma obra ou atividade pode causar prejuízos comparáveis à sua paralisação definitiva, o uso do poder cautelar deve ser ponderado para evitar danos desnecessários e preservar a continuidade das políticas públicas.

A análise do poder geral de cautela dos Tribunais de Contas revela um cenário complexo, onde o equilíbrio entre a fiscalização eficiente e o respeito às competências dos demais poderes é fundamental. A expansão das atribuições desses cortes, por vezes em áreas não originalmente previstas, levanta questionamentos sobre a adequação e a eficácia de suas intervenções.

Apesar das importantes prerrogativas e precedentes do STF, é essencial que os Tribunais de Contas atuem dentro dos limites da Constituição Federal de 1988<sup>141</sup>, evitando a sobreposição de funções e assegurando que suas decisões cautelares sejam pautadas pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, garantindo que o controle externo contribua efetivamente para a proteção do erário e a boa administração pública, sem comprometer a autonomia e a flexibilidade dos gestores públicos na condução das políticas e ações necessárias ao cumprimento de suas funções.

Diante disso, os provimentos provisórios concedidos pelos Tribunais de Contas, como as medidas cautelares, desempenham um papel essencial no controle externo da

---

<sup>141</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

gestão pública, prevenindo danos ao erário e assegurando a legalidade dos atos administrativos. Todavia, sua aplicação deve ser equilibrada para evitar a paralisação de serviços essenciais e o engessamento da gestão pública. Embora o STF reconheça a legitimidade dessas intervenções, a fiscalização preventiva não pode comprometer a autonomia dos gestores e a execução de políticas públicas essenciais. Ademais, algumas medidas, como a indisponibilidade de bens e o afastamento cautelar de gestores, podem ter impactos significativos na administração, exigindo um critério rigoroso de proporcionalidade e razoabilidade para sua adoção.

Nesse contexto, a evolução legislativa, com a Lei nº 13.655/2018 e a Lei nº 14.133/2021, reforça a necessidade de um controle consequencialista, que avalie os efeitos práticos das decisões cautelares. Assim, o desafio central é equilibrar a fiscalização eficiente e a preservação da governança, garantindo que a atuação dos Tribunais de Contas não apenas assegure a transparência e a responsabilidade dos gestores, mas também favoreça a eficiência administrativa. Dessa forma, a fiscalização deve ser pautada na legalidade estrita, mas também em uma análise pragmática, de modo a evitar intervenções desproporcionais que possam comprometer a continuidade dos serviços públicos.

#### **4.4 O poder cautelar do TCE/MA**

Com o advento da República e da Constituição Federal de 1891<sup>142</sup>, implementou-se o Tribunal de Contas do Estado, Tribunal Administrativo e Tribunal de Conflitos para a fiscalização de contas públicas estaduais e municipais.

Em 1937, na Era Vargas, o Tribunal de Contas do Estado foi extinto pelo governo ditatorial, que centralizou a administração pública criando Conselhos Administrativos para o controle dos gastos públicos. Em 1946, após a Era Vargas, os Tribunais de Contas dos Estados extintos foram restituídos e outros Tribunais de Contas foram fundados em outros estados brasileiros. Em 1960, com a mudança da capital federal para Brasília, criou-se o Tribunal de Contas do Distrito Federal (Maranhão, 2017).

Instituído pelo Decreto-Lei nº 134, de 30 de dezembro de 1946, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão é um órgão dotado de autonomia orçamentária e financeira, além de possuir quadro próprio de pessoal. Suas competências, conferidas constitucionalmente (Brasil, 1988), incluem, entre outras atribuições, a emissão de parecer prévio sobre as

---

<sup>142</sup> BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. (1891). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.



contas de governo apresentadas pelos Chefes dos Poderes Executivos do Estado e dos Municípios do Maranhão, bem como o julgamento das contas de gestão, prestadas por administradores e demais responsáveis pela condução contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no âmbito da administração pública direta e indireta (Maranhão, 2014).

Ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, compete<sup>143</sup>:

1. Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais, mediante pareceres prévios (art. 51, inciso I e art. 172, inciso I da Constituição do Estado do Maranhão, combinados com o art. 1º, inciso I da Lei Estadual nº 8.258, de 6 de junho de 2005);
2. Julgar as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário (art. 51, inciso II e art. 172, inciso II da Constituição do Estado do Maranhão, combinado com o art. 1º, inciso II da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
3. Julgar as contas prestadas anualmente pelo Presidente das Câmaras Municipais (art. 172, inciso III da Constituição do Estado do Maranhão, combinado com o art. 1º, inciso III da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
4. Proceder à tomada de contas do Prefeito Municipal e do Presidente da Câmara Municipal, quando não apresentadas na forma da lei (art. 172, § 5º da Constituição do Estado do Maranhão, combinado com o art. 9º, § 4º e o art. 34, § 3º da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
5. Realizar, por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Legislativa, da Câmara Municipal ou de comissão técnica ou de inquérito, auditorias, inspeções ou acompanhamentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição (art. 51, inciso IV e art. 172, inciso IV da Constituição do Estado do Maranhão, combinados com o art. 1º, inciso IV da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
6. Apreciar de atos e contratos administrativos (art. 50 da Lei Estadual nº 8.258, de 2005); Prestar informações solicitadas pela Assembleia Legislativa ou Câmaras Municipais, por qualquer de suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas, observado o princípio federativo (art. 51, inciso VI e art. 172, inciso VI da Constituição do Estado do Maranhão, combinados com o art. 1º, inciso V da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
7. Emitir pronunciamento conclusivo sobre matéria que seja submetida a sua apreciação por comissão permanente da Assembleia Legislativa ou das Câmaras Municipais (art. 1º, inciso VI da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
8. Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão (art. 51, inciso III e art. 172, inciso VII da Constituição do Estado do Maranhão, combinados com o art. 1º, inciso VIII da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
9. Apreciar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões a servidores públicos civis e militares, estaduais e municipais, ou a seus beneficiários, ressalvadas as melhorias posteriores que não

---

<sup>143</sup> MARANHÃO. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. Portal da Transparência. 2024. **Competências**. Disponível em: [https://www.tcema.tc.br/transparencia\\_novo/index.php/institucional/competencias](https://www.tcema.tc.br/transparencia_novo/index.php/institucional/competencias). Acesso em: 01 jan.2025.

alterem o fundamento legal do ato concessório (art. 51, inciso III e art. 172, inciso VII da Constituição do Estado do Maranhão, combinados com o art. 1º, inciso VIII da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);

**10.** Acompanhar a arrecadação da receita a cargo do Estado ou dos Municípios, das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal, e das demais instituições sob sua jurisdição, mediante fiscalização, ou por meio de demonstrativos próprios (art. 1º, inciso VII da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);

**11.** Apreciar a legalidade do cálculo das quotas-parte pertencentes aos Municípios, provenientes do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, arrecadadas pelo Estado (art. 1º, inciso IX da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);

**12.** Fiscalizar a distribuição das quotas-partes pertencentes aos Municípios, provenientes do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação e do imposto sobre a propriedade de veículos automotores, instituídos e arrecadados pelo Estado, promovendo a publicação oficial dos índices e valores (art. 51, inciso IX da Constituição do Estado do Maranhão, combinado com o art. 1º, inciso IX da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);

**13.** Acompanhar e fiscalizar o cálculo, a entrega e a aplicação de recursos repassados pelo Estado, por determinação legal, a Município, no que dispuser a legislação específica (art. 1º, inciso XVI da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);

**14.** Fiscalizar a aplicação de recursos transferidos sob as modalidades de subvenção, auxílio e contribuição (art. 53, inciso III da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);

**15.** Fiscalizar a renúncia de receitas (art. 53, inciso V da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);

**16.** Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou pelo Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres (art. 51, inciso V e art. 172, inciso V da Constituição do Estado do Maranhão, combinados com o art. 1º, inciso XV da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);

**17.** Fiscalizar o cumprimento, por parte dos órgãos e entidades do Estado e do Município, das normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 1º, inciso X da Lei Estadual nº 8.258, de 2005, combinado com o art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000);

**18.** Processar e julgar as infrações administrativas contra as finanças públicas e a responsabilidade fiscal, tipificadas na legislação vigente, com vistas à aplicação de penalidades (art. 1º, inciso XI da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);

**19.** Acompanhar, fiscalizar e avaliar os processos de desestatização realizados pela Administração Pública estadual ou municipal, compreendendo as privatizações de empresas, incluindo instituições financeiras, e as concessões, permissões e autorizações de serviço público (art. 1º, inciso XII da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);

**20.** Fiscalizar a declaração de bens e rendas, apresentadas pelas autoridades e servidores públicos (art. 1º, inciso XIX da Lei Estadual nº 8.258, de 2005, combinado com o art. 7º da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993);

**21.** Fiscalizar as parcerias público-privadas celebradas pela Administração Pública estadual e municipal e outras fiscalizações determinadas em lei (art. 53, inciso IX da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);

**22.** Decidir sobre denúncia encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, bem como sobre representações em geral (art. 1º, inciso XX da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);

**23.** Decidir sobre consulta formulada por autoridade competente a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do TCE/MA (art. 1º, inciso XXI da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);

**24.** Decidir sobre representações relativas a licitações e contratos administrativos (art. 1º, inciso XXII, combinado com o art. 170, §4º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021);

- 25.** Decidir sobre representações relativas ao descumprimento da obrigatoriedade de que as Câmaras Municipais, os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais sejam notificados da liberação de recursos para os respectivos municípios (art. 1º, inciso XXII da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
- 26.** Tornar disponíveis à Justiça Eleitoral relação dos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável (que configure ato doloso de improbidade administrativa) e por decisão irrecurável do órgão competente, ressalvados os casos em que a questão estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, ou que haja sentença judicial favorável ao interessado (art. 33 da Lei Estadual nº 8.258, de 2005, combinado com o art. 11, § 5º Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e o art. 1º, inciso I, alínea 'g' da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990);
- 27.** Auxiliar a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral na apuração dos delitos eleitorais, com prioridade sobre as suas atribuições regulares (art. 26-B, §2º da Lei Complementar nº 64, de 1990);
- 28.** Divulgar informação relativa ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas, incluindo as prestações de contas relativas a exercícios anteriores (art.7º, inciso VII, alínea 'b' da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011); **29.** Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (art. 1º, inciso XVII da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
- 30.** Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal, conforme o caso (art. 1º, inciso XVIII da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
- 31.** Expedir medidas cautelares a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, objetivando a efetividade das decisões do Tribunal (art. 1º, inciso XXXI da Lei Estadual nº 8.258, de 2005, vide MS 33.092, rel. Gilmar Mendes, j. 24.03.2015, 2ª T, DJE de 17.8.2015);
- 32.** Aplicar aos responsáveis as sanções e adotar as medidas cautelares previstas na Lei Orgânica do TCE/MA (art. 1º, inciso XIV da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
- 33.** Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades mesmo as de Secretário de Estado, de Secretário Municipal ou de autoridade de nível hierárquico equivalente (art. 1º, inciso XIII da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
- 34.** Elaborar e alterar o seu Regimento Interno (art. 1º, inciso XXIV da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
- 35.** Eleger seu Presidente e demais dirigentes e dar-lhes posse (art. 1º, inciso XXV da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
- 36.** Conceder licença, férias e outros afastamentos aos Conselheiros, Conselheiros-Substitutos, membros do Ministério Público de Contas, dependendo de inspeção por junta médica a licença para tratamento de saúde por prazo superior a seis meses (art. 1º, inciso XXVI da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
- 37.** Organizar sua Secretaria e prover-lhe os cargos, observada a legislação pertinente (art. 1º, inciso XXVII da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
- 38.** Propor à Assembleia Legislativa a criação, transformação e extinção de cargos e funções do quadro de pessoal de sua Secretaria, bem como a fixação da respectiva remuneração (art. 1º, inciso XXVIII da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
- 39.** Propor à Assembleia Legislativa projeto de lei sobre matéria de sua competência (art. 1º, inciso XXIX da Lei Estadual nº 8.258, de 2005);
- 40.** Apreciar a constitucionalidade de leis e atos emanados dos Poderes Públicos estadual e municipais, no exercício de suas atribuições (art. 1º, inciso XXX da Lei Estadual nº 8.258, de 2005, vide MS 35.500, rel. Alexandre de Moraes, j. 13.4.2021, P, DJE de 5.5.2021);
- 41.** Emitir declaração sobre a adoção das medidas previstas no art. 167-A da Constituição Federal pelos Poderes e órgãos nele mencionados (art. 167-A, § 6º da Constituição Federal);

42. Manifestar, com indicação dos parâmetros utilizados, sobre o valor do dano a ser ressarcido ao erário, em razão da celebração de acordo de não persecução civil realizado entre o Ministério Público do Estado do Maranhão e o investigado ou demandado. (art. 17-B, § 3º da Lei nº 8.429, de 1992). (Maranhão, 2014).

Ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão<sup>144</sup>, órgão de controle externo, compete, segundo a Constituição Estadual do Maranhão<sup>145</sup>, na forma estabelecida no artigo 1º, incisos XXII<sup>146</sup> e XXXI<sup>147</sup> da Lei Estadual nº 8.258/2005, dispor sobre as representações das licitações e contratos administrativos. No exercício das suas atribuições de controle externo, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA) adota medidas preventivas para garantir a legalidade e a eficiência nos procedimentos licitatórios, intervindo cautelarmente quando houver indícios de irregularidades que possam causar danos ao erário (Maranhão, 2005).

João Antônio da Silva Filho (2019) diz que o foco da atuação dos Tribunais de Contas do Estado do Maranhão têm ênfase no exercício de suas competências cautelares, considerando o contexto do controle preventivo. As competências dos órgãos de controle estão diretamente relacionadas às diferentes formas de fiscalização da administração pública. Classificam-se de acordo com a natureza do controlador, divididas em legislativo, judicial ou administrativo; com a abrangência do controle interno e controle externo; e com o momento de sua aplicação prévia, concomitante ou posterior.

Reforçando o papel de fiscalização e controle da legalidade e eficiência da gestão pública, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão<sup>148</sup> concede autoridade à Corte para aplicar sanções e medidas cautelares aos administradores ou responsáveis que estejam sob sua jurisdição.

A finalidade é proteger o erário e a regularidade dos atos administrativos, possibilitando a intervenção preventiva do Tribunal de Contas do Estado em situações que

<sup>144</sup> MARANHÃO. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. Portal da Transparência. 2024. **Competências**. Disponível em: [https://www.tcema.tc.br/transparencia\\_novo/index.php/institucional/competencias](https://www.tcema.tc.br/transparencia_novo/index.php/institucional/competencias). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>145</sup> MARANHÃO. **Constituição Estadual**. (1989). Disponível em: <https://legislacao.al.ma.leg.br/ged/constituicao-estadual/detalhe.html?dswid=4783>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>146</sup> **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

XXII - decidir sobre representações relativas a licitações e contratos administrativos e ao descumprimento da obrigatoriedade de que as câmaras municipais, os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais sejam notificados da liberação de recursos para os respectivos municípios, nos termos da legislação vigente;

<sup>147</sup> XXXI - expedir medidas cautelares a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, objetivando a efetividade das decisões do Tribunal.

<sup>148</sup> MARANHÃO. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão**. (2005). Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-8258-2005-maranhao-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-maranhao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 01 jan.2025.

possam gerar prejuízos ao patrimônio público, com as sanções e medidas previstas nos termos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, no artigo 65<sup>149</sup>, *caput*, parágrafo único da Lei Estadual nº 8.258/2005.

Nesta pesquisa, realizou-se o levantamento de dados no Sistema Eletrônico de Consulta de Processos do TCE/MA<sup>150</sup> priorizando a relevância temática e a possibilidade de comparação entre os diferentes contextos que foram proferidas as respectivas decisões administrativas.

Buscou-se por decisões proferidas com peculiaridades administrativas no âmbito do TCE/MA com questões relacionadas à saúde pública de alta relevância social e impacto positivo para a sociedade, cuja conexão tenha vínculo com a realidade local, a exemplo do casos de mortes diretas ou indiretas do COVID-19<sup>151</sup>, pandemia<sup>152</sup> e hospital veterinário<sup>153</sup> de São Luís no Estado do Maranhão.

Traz-se o recorte temporal de decisões cautelares com suspensão de licitações no período de 2020 a 2024, pois representa um período de transformação no cenário jurídico e administrativo brasileiro. Realizou-se o levantamento no Sistema Eletrônico de Consulta de processos do TCE/MA<sup>154</sup>, com foco em decisões cautelares que resultaram na suspensão de licitações, identificando-se 424 (quatrocentos e vinte e quatro) decisões, em que foram proferidas medidas cautelares, selecionando-se três casos concretos (Tabela 1) do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA), sendo:

A representação com pedido de medida cautelar julgada durante a pandemia de COVID-19 (Processo administrativo nº 158/2020 TCE/MA<sup>155</sup>); a denúncia do pedido de medida cautelar referente a um procedimento de contratação fundamentado na nova Lei de Licitações (Processo administrativo nº 1.959/2024 TCE/MA<sup>156</sup>); e a representação com pedido de medida cautelar exarada pelo TCE/MA (Processo administrativo nº 1.531/2024

---

<sup>149</sup> **Art. 65.** O Tribunal de Contas do Estado poderá aplicar aos administradores ou responsáveis que sejam jurisdicionados as sanções e medidas cautelares prescritas nesta lei, na forma estabelecida neste capítulo.

Parágrafo único. As sanções e medidas cautelares previstas neste capítulo ficarão sujeitas, por responsabilidade solidária, na forma prevista no § 1º do art. 74 da Constituição Federal, os responsáveis pelo controle interno que, comprovadamente, tomarem conhecimento de irregularidade ou ilegalidade e deixarem de dar ciência imediata ao Tribunal.

<sup>150</sup> <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos/>

<sup>151</sup> <https://unric.org/pt/oms-covid-19-causou-pelo-menos-149-milhoes-de-mortes-diretas-ou-indiretas/>

<sup>152</sup> <https://www.paho.org/pt/noticias/30-12-2020-pandemia-covid-19-golpeou-americas-em-2020>

<sup>153</sup> <https://www.tcema.tc.br/index.php/noticias/2893-tce-suspende-processo-licitatorio-da-semus-para-implantacao-do-hospital-veterinario-de-sao-luis>

<sup>154</sup> <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos/>

<sup>155</sup> TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Processo nº 158/2020**. Anexo A. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>156</sup> TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Processo nº 1.959/2024**. Anexo C. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

TCE/MA<sup>157</sup>) em suspensão, por meio da decisão no mandado de segurança, proferida pelo poder judiciário do Tribunal de Justiça do Maranhão (Processo judicial nº 0815416-82.2024.8.10.0000 TJMA<sup>158</sup>).

A ausência da avaliação sobre as consequências das medidas e a falta de consideração das especificidades locais comprometem a eficácia e a proporcionalidade das decisões. A aplicação desses princípios é crucial para a melhoria da administração pública, pois uma abordagem mais prática e sensível às condições dos gestores públicos e da sociedade pode levar a soluções mais adequadas e justas. Sintetizou-se os resultados do exame das decisões cautelares do TCE/MA à luz dos parâmetros estabelecidos pela nova LINDB, com foco nos artigos 20, 21 e 22 da LINDB<sup>159</sup>.

*Tabela 1 - Estudo de caso das medidas cautelares proferidas pelo TCE/MA e TJMA*

NÚMERO DO PROCESSO	ACÓRDÃO (CAUTELAR)	RECONSIDERAÇÃO DA CAUTELAR	ANÁLISE DO PODER JUDICIÁRIO
<p><b>Processo: 158/2020 TCE</b>            Natureza: Representação            Exercício financeiro: 2020            Representante: Aliança Hospitalar Ltda/ME.            Representado: Município de Santa Luzia/MA.</p>	<p><b>DECISÃO. PL-TCE nº 210/2020</b>            Suspendeu as licitações do Município de Santa Luzia/MA (PP nº 003/2020 e PP nº 004/2020), cujos objetos eram medicamentos e material hospitalar.</p>	<p><b>AC. PL-TCE nº 1.220/2020</b>            Revogou a cautelar considerando o possível prejuízo à população durante a pandemia do COVID-19, quanto ao desabastecimento de medicamentos.</p>	<p>Não se aplica.</p>
<p><b>Processo:1959/2024 TCE</b>            Natureza: Denúncia            Exercício financeiro: 2024            Denunciante: Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste            Denunciado: Secretaria de Estado da Agricultura Familiar do Maranhão</p>	<p><b>DECISÃO. PL-TCE nº 1207/2024</b>            Determinou a imediata suspensão dos efeitos do Chamamento Público nº 03/2024, inclusive firmar aditivos de contratos e efetuar pagamentos, tendo por objetivo a seleção de entidades para a implementação de cisternas no interior do Maranhão.</p>	<p>Não se aplica.</p>	<p>Não se aplica.</p>
<p><b>Processo: 1531/2024 TCE</b>            Natureza: Representação            Exercício financeiro: 2024            Representante: Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais-ANCLIVESPA/SP.            Representado: Secretaria Municipal de Saúde de São Luís/MA.</p>	<p><b>DECISÃO. PL-TCE nº 1177/2024</b>            Determinou a suspensão imediata dos efeitos do Chamamento Público nº 001/2024 GAB/SEMUS, do contrato de prestação de serviços e qualquer adimplemento dele decorrente. Tem por objeto a pactuação de termos de colaboração com organização de sociedade civil, apresentação e execução do projeto da implantação e operacionalização do Hospital Público Veterinário de São Luís/MA.</p>	<p>Não se aplica.</p>	<p>Autos nº            0815416-82.2024.8.10.0000            Classe: Mandado de Segurança Cível do Tribunal de Justiça do Maranhão.</p>

Fonte: Do autor, 2025.

<sup>157</sup> TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Processo nº 1.531/2024**. Anexo E. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>158</sup> TJMA, Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. **Mandado de segurança nº 0815416-82.2024.8.10.0000**. Anexo G. Disponível em: <https://pje2.tjma.jus.br/pje2g/Processo/ConsultaProcesso/>. Acesso em: 25 jan.2025.

<sup>159</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

Neste sentido, a análise dos casos tem como intuito verificar se o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA) está aplicando os novos parâmetros estabelecidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) nas decisões de deferimento e indeferimento de medidas cautelares, avaliando se suas decisões equilibram de maneira adequada o rigor técnico, a segurança jurídica e os impactos práticos sobre a população e os gestores públicos.

Examina-se como o Tribunal de Contas realiza a adequada ponderação dos impactos sociais, econômicos e administrativos ao decidir sobre medidas cautelares. Explora-se as decisões que refletem os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e consequencialismo, assegurando um julgamento equilibrado e fundamentado, efetivando-se as diretrizes introduzidas pela nova LINDB, especialmente em relação às disposições dos artigos 20, 21 e 22 da nova LINDB.

Selecionou-se o processo nº 158/2020-TCE (Tabela 1) por representar um momento posterior à consolidação das diretrizes interpretativas da LINDB em decisões administrativas. A análise desse processo busca evidenciar como a ausência de critérios fundamentados no consequencialismo prático, no contextualismo/realismo e no antifundacionalismo compromete a eficácia e a proporcionalidade da decisão inicial. E esse caso fornece, assim, uma base para questionar os impactos dessas lacunas na gestão de recursos públicos e nos resultados obtidos na esfera pública.

O processo nº 1.959/2024-TCE<sup>160</sup> e o processo nº 1.531/2024-TCE<sup>161</sup> (Tabela 1) refletem casos recentes ilustrando os desafios para a aplicação dos princípios da LINDB de maneira consistente e eficaz. Ambos tratam de questões essenciais, como a proporcionalidade das decisões, os impactos no interesse público e a necessidade de uma análise detalhada das circunstâncias locais, a fim de evitar decisões desproporcionais que possam prejudicar tanto a administração pública quanto a sociedade.

Esses casos demonstram a importância de contextualizar as normas à realidade operacional dos gestores públicos. Também ilustram diferentes abordagens adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão para equilibrar os interesses das partes, garantindo-se a legalidade e a preservação da continuidade das políticas públicas, simultaneamente. O contraste entre os dois períodos é particularmente relevante, pois

---

<sup>160</sup> TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Processo nº 1.959/2024**. Anexo C. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>161</sup> TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Processo nº 1.531/2024**. Anexo E. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

permite identificar avanços ou persistências na aplicação das normas, analisando como as decisões refletem as demandas do direito administrativo contemporâneo.

Os artigos 20<sup>162</sup>, 21<sup>163</sup> e 22<sup>164</sup> da LINDB destacam a necessidade de considerar as consequências práticas das decisões, equilibrando a correção de irregularidades com a continuidade de serviços essenciais e a segurança jurídica dos gestores.

Dessa forma, a escolha dos processos busca fornecer uma base sólida para discutir os desafios da modernização do controle externo e a incorporação de critérios práticos e proporcionais no julgamento de demandas administrativas.

Para a análise dos dados utilizou-se a Matriz Pragmática (Tabela 2), elaborada com base nos princípios e diretrizes da LINDB<sup>165</sup>. A aplicação da Matriz permite uma análise sistemática e objetiva das decisões cautelares, buscando identificar padrões e tendências na aplicação da nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA), fornecendo subsídios para o aperfeiçoamento das práticas administrativas, promovendo decisões mais fundamentadas e alinhadas aos princípios de eficiência e segurança jurídica.

*Tabela 2 - Matriz pragmática para análise das decisões do TCE com base na nova LINDB*

---

<sup>162</sup> **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

<sup>163</sup> **Art. 21.** A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivas.

<sup>164</sup> **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

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

<sup>165</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.



CATEGORIA	DESCRIÇÃO	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO
CONSEQUENCIALISMO PRÁTICO	Avalia se as decisões consideram efetivamente as consequências práticas de suas determinações conforme o artigo 20 da Lei nº 13.655/2018 (nova LINDB).	Verificação da análise de impacto nas decisões, considerando as alternativas possíveis. As decisões devem demonstrar a análise dos efeitos diretos e indiretos, buscando a adequação entre meios e fins.
ANTIFUNDACIONALISMO	Considera que as decisões não devem ser apenas baseadas em princípios jurídicos absolutos, sendo necessário interpretar as normas conforme as realidades práticas, segundo disposto no artigo 20 da Lei nº 13.655/2018 (nova LINDB).	Verificação da motivação da decisão e do ônus argumentativo. Avaliar se a decisão prioriza os princípios abstratos ao justificar decisões, ou os fundamentos práticos.
CONTEXTUALISMO/ REALISMO	Assegura que as decisões considerem o contexto específico e os desafios reais enfrentados pelos agentes públicos. Considera as dificuldades reais do gestor público e as exigências das políticas públicas, como estipulado no artigo 22 da Lei nº 13.655/2018 (nova LINDB).	Análise das circunstâncias práticas que influenciaram a decisão. Decisões devem refletir uma compreensão das condições operacionais e limitações dos gestores públicos.
PROPORCIONALIDADE E ADEQUAÇÃO	Verifica a necessidade e a adequação das medidas, conforme o parágrafo do artigo 21 da Lei nº 13.655/2018 (nova LINDB).	Proporcionalidade das sanções e medidas, justificativa adequada para invalidações.

Fonte: Do autor, 2025.

O uso da Matriz Pragmática visa não apenas compreender a aplicação da LINDB, mas também avaliar como os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e consequencialismo são utilizados para balancear os interesses públicos e privados em situações de alta relevância social. Assim, a pesquisa busca contribuir para o fortalecimento do papel do TCE/MA na fiscalização e regulação de licitações, com foco na promoção do interesse público e no cumprimento das diretrizes legais.

Analizou-se a aplicação de critérios como consequencialismo prático, antifundacionalismo, contextualismo/realismo e proporcionalidade, que visam tornar as decisões mais eficazes, adequadas às realidades locais e alinhadas com os impactos das medidas adotadas. Constam a avaliação comparativa da aplicação dos parâmetros da LINDB nas decisões do TCE/MA (Tabela 1 e Tabela 2).

Delineou-se as diretrizes para a compreensão das decisões da Corte de Contas. Destacou-se a importância da aplicação dos princípios para garantir soluções mais justas e eficientes na administração pública. São ferramentas utilizadas para reflexão sobre os desafios da prática administrativa contemporânea e a adaptação das normas à realidade dos gestores públicos.

No âmbito do TCE/MA, percebe-se a institucionalização do poder geral de cautela, sem que haja grandes controvérsias ou resistência. O Tribunal frequentemente recorre à Corte Superior para ratificar suas decisões cautelares. Isso não ocorre por acaso, pois o TCE/MA, assim como outras cortes de contas, fundamenta sua atuação cautelar nas decisões jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal.

A legislação do TCE/MA também reflete a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF), que reconhece o poder geral de cautela dos Tribunais de Contas. Ressalta-se que o STF, em diversos julgados, reafirmou que os Tribunais de Contas têm a competência para adotar medidas cautelares sempre que houver risco de grave lesão ao patrimônio público ou à regularidade da fiscalização.

Segundo a Lei Estadual nº 8.258/2005, denominada Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão<sup>166</sup> (LOTCE/MA) no artigo 72<sup>167</sup>, em qualquer fase de apuração, o Tribunal de Contas pode determinar, de ofício, ou mediante provocação, o afastamento temporário do responsável, caso haja indícios de que a permanência no cargo pode prejudicar a fiscalização. Tal medida é compatível com o poder cautelar dos Tribunais de Contas, conforme já reconhecido pelo STF, que admite o afastamento preventivo de agentes públicos como medida protetiva do interesse público.

Já o artigo 73<sup>168</sup> da Lei Estadual nº 8.258/2005, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão<sup>169</sup> (LOTCE/MA) prevê a possibilidade de o Tribunal decretar a indisponibilidade de bens do responsável por um período de até um ano, com o intuito de garantir o ressarcimento de danos ao erário. Esta medida também está alinhada com o poder cautelar reconhecido pela jurisprudência do STF, que afirma a competência dos Tribunais de Contas para adotar medidas que visem garantir a efetividade de suas decisões.

---

<sup>166</sup> MARANHÃO. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão**. (2005). Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-8258-2005-maranhao-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-maranhao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>167</sup> **Art. 72.** No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício, por sugestão de unidade técnica ou de equipe de fiscalização, ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento. Parágrafo único. Será solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo fixado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista no caput.

<sup>168</sup> **Art. 73.** Nas mesmas circunstâncias do artigo anterior, poderá o Tribunal, sem prejuízo das medidas previstas nos arts. 69 e 74, decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.

<sup>169</sup> MARANHÃO. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão**. (2005). Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-8258-2005-maranhao-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-maranhao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 01 jan.2025.

O artigo 74<sup>170</sup> da Lei Estadual nº 8.258/2005, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (LOTCE/MA) autoriza o Tribunal a solicitar, via Ministério Público, o arresto de bens dos responsáveis, em casos de danos ao erário. A medida é uma forma de assegurar a futura reparação de eventuais prejuízos e visa impedir que o responsável dilapidar seu patrimônio antes do julgamento final. Essa previsão é igualmente condizente com a função dos Tribunais de Contas, conforme previsto na Constituição Federal, e reforçada pela jurisprudência do STF, que legitima o uso de medidas preventivas para salvaguardar o interesse público.

Por último, o artigo 75<sup>171</sup> da Lei Estadual nº 8.258/2005, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (LOTCE/MA) regula a adoção de medidas cautelares em situações de urgência, onde há risco de grave lesão ao erário ou de ineficácia da decisão de mérito. O Tribunal ou o relator poderá, de ofício ou a pedido, suspender atos ou procedimentos impugnados até a decisão definitiva. Os parágrafos deste artigo reforçam a estrutura procedimental dessas medidas, garantindo a notificação adequada dos envolvidos e a possibilidade de revisão das decisões cautelares, sempre visando garantir a celeridade e eficácia do processo.

Observa-se que o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA) adota diretrizes para o exercício de sua competência cautelar que guardam notável alinhamento com as práticas do Tribunal de Contas da União (TCU). Ambos os órgãos se apoiam em dispositivos legais e precedentes jurisprudenciais para intervir em situações de risco ao erário, buscando garantir a regularidade e a transparência nas contratações públicas.

Esse alinhamento entre as diretrizes do TCE/MA e do TCU é justificada pelo princípio da simetria constitucional, que orienta a organização e o funcionamento das cortes de contas nos âmbitos federal e estadual. No entanto, essa similaridade também demanda um aprofundamento na discussão sobre os limites da atuação do TCE/MA, especialmente no que se refere à adoção de medidas cautelares no contexto das contratações públicas.

---

<sup>170</sup> **Art. 74.** O Tribunal poderá solicitar, por intermédio do Ministério Público, à Procuradoria-Geral do Estado, à Procuradoria do Município ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição.

<sup>171</sup> **Art. 75.** O Pleno do Tribunal ou o relator, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.

Apesar da importância das medidas cautelares para a proteção do patrimônio público, é necessário ponderar os efeitos práticos dessas intervenções. No Estado do Maranhão, por exemplo, houve casos em que a suspensão de contratações públicas resultou em prejuízos maiores do que os pretendidos benefícios, retardando o andamento de projetos essenciais para a população.

## 5 ANÁLISE CRÍTICA DAS DECISÕES CAUTELARES DO TCE/MA

### 5.1 Das irregularidades em licitações no Município de Santa Luzia/MA

O processo nº 158/2020-TCE<sup>172</sup> envolve uma representação da empresa Aliança Hospitalar Ltda-ME contra o Município de Santa Luzia/MA, sob a administração da prefeita Francilene Paixão de Queiroz. Nesse caso, a suspensão de licitações para compra de medicamentos foi determinada pela Decisão PL-TCE nº 1.210/2020<sup>173</sup>, em decorrência das irregularidades.

A denúncia apontou possíveis irregularidades nos processos licitatórios de 2020, destacando a indisponibilidade de editais em formato digital, acessível apenas de forma física, o que dificultava o acesso às informações e o acompanhamento por interessados.

O TCE/MA concluiu que a ausência de informações completas nos avisos publicados e a falta de meios eletrônicos de divulgação prejudicaram a participação de potenciais concorrentes. A análise técnica indicou que o portal de transparência do município não atendia às exigências legais, violando a Lei nº 8.666/1993<sup>174</sup> (na época, vigente) e a Lei nº 12.527/2011<sup>175</sup> que regula o acesso à informação.

Entre as irregularidades destacadas, constou-se o descumprimento do prazo mínimo de 45 dias para a Concorrência Pública nº 001/2020, do processo nº 158/2020-TCE<sup>176</sup> e a ausência de registro no sistema eletrônico do Tribunal. Diante disso, o TCE/MA determinou a suspensão dos processos licitatórios e dos pagamentos relacionados, com

---

<sup>172</sup> TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Processo nº 158/2020**. Anexo A. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>173</sup> TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **AC PL-TCE nº 1.220/2020**. Anexo B. Processo nº 158/2020. Anexo B. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>174</sup> BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. (1993). Regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. (Revogado). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>175</sup> BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. (2011). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>176</sup> TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Processo nº 158/2020**. Anexo A. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

base nos artigos 40<sup>177</sup>, 41<sup>178</sup> e 75<sup>179</sup> da Lei Estadual nº 8.258/2005<sup>180</sup> (LOTCE/MA) e no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União<sup>181</sup> (RITCU).

No Acórdão PL-TCE nº 1.220/2020<sup>182</sup> relatado pelo Conselheiro João Jorge Jinkings Pavão, a medida cautelar foi revogada. Apesar dessa revogação, questiona-se os critérios estabelecidos pela Lei nº 13.655/2018<sup>183</sup> foram considerados na decisão que deferiu a cautelar inicial.

Posteriormente, a medida cautelar inicialmente concedida foi revogada, com base nos princípios constitucionais implícitos da proporcionalidade e razoabilidade, em razão do risco de desabastecimento de medicamentos e insumos hospitalares essenciais, o que poderia acarretar prejuízos graves à população do município, especialmente no contexto de pandemia da COVID-19. A decisão fundamentou-se nos artigos 20<sup>184</sup> e 21<sup>185</sup> da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>186</sup> (LINDB).

Apesar da revogação, o foco aqui está na análise do pedido cautelar e na forma como ele foi avaliado para a emissão da decisão. Ao examinar a medida cautelar à luz do artigo 20 da LINDB, percebe-se que não há referência explícita à avaliação das consequências práticas da suspensão. A decisão não considerou os impactos diretos como a possível

<sup>177</sup> **Art. 40.** Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado. (...)

<sup>178</sup> **Art. 41.** A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada. (...)

<sup>179</sup> **Art. 75.** O Pleno do Tribunal ou o relator, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada. (...)

<sup>180</sup> MARANHÃO. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.** (2005). Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-8258-2005-maranhao-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-maranhao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>181</sup> RITCU. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.** Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/F5/37/06/9CB3C710D79E7EB7F18818A8/RITCU\\_notas\\_compilacao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/F5/37/06/9CB3C710D79E7EB7F18818A8/RITCU_notas_compilacao.pdf). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>182</sup> TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **AC PL-TCE nº 1.220/2020.** Processo nº 158/2020.Anexo B. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>183</sup> BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** (2018). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>184</sup> **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

<sup>185</sup> **Art. 21.** A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivas.

<sup>186</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

interrupção de serviços públicos, nem efeitos indiretos, como o aumento de custos administrativos ou dificuldades operacionais para o município. Neste contexto, evidencia-se o consequencialismo prático que não foi observado adequadamente, nos termos da nova LINDB.

A decisão em questão desconsiderou fato notório de proporções globais, como a pandemia de COVID-19, que, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), causou direta ou indiretamente, 14,9 milhões de mortes<sup>187</sup> em todo o mundo, aproximadamente.

O impacto devastador dessa crise sanitária deveria ter sido ponderado de maneira urgente e sensível, especialmente no momento da análise de um pedido que resultaria na suspensão de medicamentos.

A omissão desse contexto crítico revela não apenas uma falha na avaliação das circunstâncias extraordinárias que o mundo atravessava, mas também uma grave negligência quanto às possíveis consequências de uma decisão que afeta diretamente a saúde pública, em um cenário de crise global sem precedentes.

A decisão pelo deferimento da medida cautelar foi profundamente divorciada não apenas da realidade do município de Santa Luzia/MA, mas também do contexto global vivenciado por mais de duzentos países durante a pandemia<sup>188</sup>.

Ao basear-se em princípios jurídicos abstratos, a Corte ignorou as circunstâncias excepcionais que exigiam uma interpretação das normas à luz das realidades práticas e urgentes, tanto locais quanto globais. Ao se afastar completamente do contexto vivido, a decisão contrariou o antifundacionalismo previsto no artigo 20<sup>189</sup> da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), redação dada pela Lei nº 13.655/2018<sup>190</sup>, evidenciando uma fundamentação descolada da gravidade do momento.

A ausência de abordagem sensível ao caso concreto, nas condições específicas da administração municipal, diante do cenário de crise pandêmica revelou uma fundamentação insuficiente e desconectada das necessidades reais e urgentes do município e da população em risco.

Observa-se que a decisão também ignorou as dificuldades operacionais e limitações estruturais enfrentadas pelo município para cumprir as exigências legais. Questões como a

---

<sup>187</sup> <https://unric.org/pt/oms-covid-19-causou-pelo-menos-149-milhoes-de-mortes-diretas-ou-indiretas/>

<sup>188</sup> <https://www.paho.org/pt/noticias/30-12-2020-pandemia-covid-19-golpeou-americas-em-2020>

<sup>189</sup> **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

<sup>190</sup> BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** (2018). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

falta de infraestrutura tecnológica e suporte administrativo não foram abordadas, desconsiderando o contextualismo/realismo previsto no artigo 22<sup>191</sup> da LINDB<sup>192</sup>. Tal omissão compromete a adequação das normas ao contexto específico.

A decisão não demonstrou que a suspensão dos processos licitatórios era uma solução proporcional e adequada às irregularidades identificadas. Não há indícios de que alternativas menos restritivas tenham sido avaliadas, como a concessão de prazos para adequação ou medidas corretivas menos gravosas.

Essa falha na decisão revela desrespeito ao princípio da proporcionalidade, adequação e consequencialismo prático, além de ignorar o antifundacionalismo e o contextualismo/realismo previstos pela LINDB.

Neste sentido, a decisão que deferiu a cautelar inicial carece de fundamentação adequada e não atendeu aos critérios estabelecidos pela nova LINDB. Ao desconsiderar as consequências práticas, o contexto específico e as alternativas proporcionais, a decisão demonstrou uma abordagem desconectada das realidades locais e dos preceitos da legislação vigente.

## 5.2 Suspensão do Chamamento Público para implementação de cisternas

No processo nº 1.959/2024-TCE, a Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste (ASSOCENE) protocolou uma representação no Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA). Questionou-se a legalidade da Chamada Pública nº 003/2024 do processo nº 1.959/2024-TCE<sup>193</sup>, promovida pela Secretaria Estadual de Agricultura Familiar (SAF). O TCE/MA suspendeu esse chamamento público, que visava implantar cisternas pela Secretaria de Estado da Agricultura Familiar. A suspensão, com base na Decisão PL-TCE nº 1.207/2024<sup>194</sup>, buscou apurar denúncias de irregularidades.

---

<sup>191</sup> **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

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

<sup>192</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>193</sup> TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Processo nº 1.959/2024.** Anexo C. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>194</sup> TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Decisão PL-TCE nº 1.207/2024.** Anexo D. Processo nº 1.959/2024 - TCE. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

A licitação visava selecionar entidades para implementar cisternas no Estado. A ASSOCENE argumentou que o novo processo repetia o objeto dos contratos rescindidos, sem permitir a manifestação das partes envolvidas, o que violaria os princípios do contraditório e da ampla defesa. Em razão disso, solicitou a suspensão cautelar da Chamada Pública nº 003/2024, alegando que a continuidade da licitação poderia prejudicar suas atividades e causar danos irreparáveis. A associação destacou que, embora o novo edital fosse semelhante aos contratos rescindidos, havia irregularidades, especialmente pela falta de defesa antes da rescisão, o que prejudicaria o erário e o interesse público.

A Unidade Técnica do Tribunal de Contas, no entanto, concluiu que a rescisão dos contratos estava respaldada por justificativas legais e que a ASSOCENE havia sido devidamente notificada. Por essa razão, argumentou que a nova licitação com o mesmo objeto não configurava ilegalidade, visto que os contratos anteriores haviam expirado.

À vista disso, o Ministério Público emitiu parecer n.º 2036/2024/ GPROC4/DPS, informando que:

poderia dar início a contratações com o mesmo objeto de contrato rescindido sem obediência aos trâmites impostos por lei. Ocorre que, a Nova Lei de Licitações exige que a a motivação que ensejar a rescisão unilateralmente deverá ser precedida irrestritamente autorização escrita e fundamentada da autoridade competente e reduzidas a termo no respectivo processo, assim como garantido ao contratado o exercício pleno dos direitos do contraditório e da ampla defesa, como preceituado pelos arts. 137, *caput*, e 138, §1º. A situação exposta nos autos, a que tudo indica, não houve respeito ao rito formal prescrito pela lei para extinção contratual decorrente de ato unilateral da Administração. Acentuo que, o Setor Técnico acusa a não identificação do envio da licitação denunciada a este Tribunal, configurando, em tese, obstrução ao controle prévio das licitação. Dito isto, reputo que, nestes autos, fazem-se presentes os requisitos basilares da medida excepcional, quais sejam: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, conforme os motivos e documentos categoricamente expostos pelo Representante. Nesse contexto, ante a presença dos pressupostos da plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*) e do perigo da demora (*periculum in mora*), com fundamento no art. 75 da LOTCE/MA, manifesto-me pela concessão de medida cautelar, sem prévia oitiva da parte, pela suspensão dos efeitos do Chamamento Público nº 03/2024. Com efeito, no caso concreto destes autos, restou, destarte, peremptoriamente demonstrada a necessidade de deferimento dos provimentos preventivos, de forma a mitigar o efeito nocivo decorrente da prática da ilegalidade narrada nestes autos. Nesse viés, entendo que o objeto da contratação é essencial ao fomento de diretrizes e políticas públicas ligadas ao saneamento básico, cujo impacto positivo no desenvolvimento social do estado se apresenta notório. É inquestionável que, aparentemente, não houve razão jurídica e



administrativa para se conferir legitimidade à Administração para, arbitrariamente, rescindir unilateralmente contrato celebrado com o Representante (Brasil, 2024).

Diante disso, a recomendação foi de indeferir a medida cautelar, por falta de elementos suficientes que justificassem a suspensão do processo. Por outro lado, o Ministério Público de Contas se manifestou favoravelmente à medida cautelar, ressaltando que a rescisão não respeitou os direitos ao contraditório e à ampla defesa. O Procurador Douglas Paulo da Silva alertou sobre os possíveis danos ao interesse público e ao erário caso a licitação seguisse sem corrigir as irregularidades.

O Conselheiro-Substituto, relator Antônio Blecaute Costa Barbosa, acompanhou o parecer do Ministério Público e votou favoravelmente à concessão da medida cautelar, destacando a importância de proteger o interesse público. A decisão foi pela suspensão imediata da Chamada Pública nº 003/2024 até que o mérito fosse devidamente avaliado.

A decisão do Tribunal de Contas não considerou os parâmetros da LINDB, que visa conferir maior efetividade, proporcionalidade e contextualização nas decisões administrativas. E a ausência desses critérios prejudicou a aderência da decisão às normas contemporâneas de interpretação e aplicação do direito. Esses parâmetros exigem um exame mais prático dos impactos das decisões, levando em conta a realidade dos gestores públicos, um aspecto que não foi plenamente considerado no julgamento do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA).

O artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que introduz o princípio do consequencialismo prático, exige que as decisões considerem os impactos diretos e indiretos das medidas adotadas. No caso em questão, a decisão cautelar do TCE/MA não apresentou uma análise detalhada sobre as consequências da suspensão do chamamento público para a implementação das cisternas.

A medida adotada não foi acompanhada de uma avaliação sobre as alternativas viáveis e suas implicações de longo prazo para a administração pública e as políticas de assistência social e infraestrutura no Maranhão. Essa falta de um exame mais aprofundado demonstra uma desconexão com o paradigma contemporâneo, que exige que as medidas cautelares sejam eficazes e adequadas ao contexto específico.

Além disso, o antifundacionalismo, também previsto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), no artigo 20<sup>195</sup>, sugere que as decisões não devem se basear

---

<sup>195</sup> **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

apenas em princípios jurídicos abstratos, mas sim levar em conta as realidades práticas e os desafios enfrentados pelos gestores públicos.

A decisão em questão fundamentou-se em aplicação rígida das normas, sem considerar as dificuldades operacionais enfrentadas pelos gestores. Isso enfraquece a argumentação da decisão, pois não leva em conta as complexidades da execução de políticas públicas, como a implementação de projetos de infraestrutura essenciais para a população mais vulnerável.

Em relação ao contextualismo/realismo, conforme o artigo 22<sup>196</sup> da LINDB<sup>197</sup> é fundamental que as decisões considerem as dificuldades específicas dos agentes públicos no exercício de suas funções.

O Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA) não observou as condições da Secretaria Estadual de Agricultura Familiar do Maranhão, especialmente as dificuldades de implementar políticas públicas em áreas rurais e periféricas, como o programa de cisternas. A medida cautelar imposta, sem considerar esses desafios, foi desproporcional e não levou em conta o contexto de vulnerabilidade das populações atendidas por esses programas. Isso evidencia a inadequação da decisão ao contexto prático da gestão pública estadual.

A proporcionalidade e a adequação das medidas, nos termos do artigo 21<sup>198</sup> da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) não foram devidamente observadas. A suspensão do chamamento público, sem uma avaliação crítica sobre a gravidade do ato e as alternativas possíveis, foi uma medida excessiva e inadequada. Não houve uma ponderação sobre os impactos da suspensão no andamento do processo administrativo e na continuidade das políticas públicas essenciais para a população. A escolha pela medida

---

<sup>196</sup> **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

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

<sup>197</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>198</sup> **Art. 21.** A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivas.

mais gravosa, sem esgotar outras alternativas, revela a falha na avaliação das consequências da decisão.

Nesse contexto, é importante destacar as palavras de Diogo Uehbe Lima (2022), que, ao tratar das exigências da LINDB, defende que as decisões devem se basear em fundamentos concretos e não apenas em abstrações jurídicas. Enfatiza-se a necessidade de avaliar as alternativas disponíveis e as consequências das decisões, considerando as limitações e dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos. Esse ponto reforça a necessidade de uma avaliação mais cuidadosa nas decisões cautelares, levando em conta a realidade e a eficácia das ações implementadas.

Ao julgar o pedido cautelar sem aplicar os parâmetros estabelecidos pela LINDB, o TCE/MA não assegurou uma decisão alinhada com as exigências do direito administrativo contemporâneo. Baseando a decisão em fundamentação exclusivamente em princípios formais, desconsiderou-se a importância de uma análise profunda dos impactos, da proporcionalidade e da adaptação das decisões às realidades enfrentadas pelos gestores públicos. Como resultado, a medida tomada compromete a eficácia da intervenção e a continuidade das políticas públicas essenciais.

### **5.3 Suspensão do Chamamento Público para contratação de hospital veterinário**

A decisão do TCE/MA no processo nº 1.531/2024-TCE envolveu a Secretaria Municipal de Saúde de São Luís/MA (SEMUS). Nesse contexto, o tribunal suspendeu o Chamamento Público nº 001/2024-GAB/SEMUS do processo nº 1.531/2024-TCE<sup>199</sup>, destinado à contratação de entidade para gestão e administração de um Hospital Público Veterinário.

A suspensão foi motivada pela Decisão PL-TCE nº 1.177/2024<sup>200</sup>, que visava evitar prejuízos em decorrência de possíveis irregularidades identificadas no processo.

A representação apresentada pela ANCLIVEPA-SP apontou falhas no Chamamento Público nº 001/2024-GAB/SEMUS, levando à suspensão imediata do processo licitatório por meio de medida cautelar. No entanto, uma análise mais detalhada da Decisão PL-TCE nº 1.177/2024 revelou lacunas significativas na fundamentação, principalmente na consideração dos impactos das medidas adotadas.

---

<sup>199</sup> TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Processo nº 1.531/2024**. Anexo C. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>200</sup> TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Decisão PL-TCE nº 1.177/2024**. Processo nº 1.531/2024 - TCE. Anexo D. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

Logo após, por meio de mandado de segurança, o prefeito de São Luís, Eduardo Braide, conseguiu reverter a decisão cautelar do TCE/MA. O desembargador Marcelo Carvalho Silva acatou o pedido da Prefeitura, argumentando que a medida cautelar imposta pelo Tribunal havia extrapolado os limites de suas competências. Alegou-se, ainda, que a medida deixaria o Município sem a cobertura contratual necessária para administrar o Hospital Veterinário, um serviço essencial e de natureza contínua já em operação.

Posteriormente, o Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), sob a relatoria do desembargador Cleones Seabra Carvalho Cunha, emitiu acórdão no qual destacou que a suspensão abrupta determinada pelo TCE/MA violava o princípio da separação dos poderes. O relator ressaltou que a competência para sustar contratos administrativos é exclusiva do Poder Legislativo, conforme estabelecido no artigo 75<sup>201</sup> da Constituição Federal de 1988<sup>202</sup>.

O Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), ao fundamentar sua decisão, aplicou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, destacando os artigos 20 e 21 que exigem a análise das consequências práticas das decisões administrativas.

Observou-se que a suspensão do contrato de gestão do Hospital Veterinário causaria prejuízos diretos à saúde pública, particularmente no controle de zoonoses, e desconsiderava o interesse público, visto que o hospital já estava em funcionamento e prestando serviços essenciais à população. Determinou-se a nulidade da decisão cautelar do TCE/MA, garantindo a continuidade do serviço e o pagamento dos valores devidos, conforme o termo de colaboração firmado.

Ao analisar a atuação do TCE/MA, observa-se que, ao deferir a cautelar, o tribunal levantou questões cruciais sobre a interpretação das normas administrativas, especialmente a Lei nº 13.019/2014<sup>203</sup>, com redação dada pela Lei nº 13.204/2015<sup>204</sup> e a LINDB<sup>205</sup>.

Contudo, a decisão da Corte de Contas Maranhense, falhou em avaliar adequadamente os impactos da suspensão do chamamento público e não explorou alternativas menos severas que permitissem a apuração das irregularidades sem

---

<sup>201</sup> **Art. 75.** As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

<sup>202</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>203</sup> BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** (2014). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

<sup>204</sup> BRASIL. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015.** (2015). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art2](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art2). Acesso em: 01 jan.2025.

comprometer a continuidade do projeto. A lacuna compromete a proporcionalidade da medida, prejudicando a eficácia das intervenções administrativas.

A fundamentação apresentada pelo TCE/MA deu prioridade a princípios abstratos, como a legalidade, sem uma análise aprofundada das circunstâncias específicas do caso. Essa abordagem, em desacordo com o princípio do antifundacionalismo da LINDB, que exige decisões baseadas na realidade prática, não levou em conta os desafios operacionais enfrentados pelos gestores públicos nem as demandas sociais vinculadas ao projeto do Hospital Público Veterinário de São Luís. Essa desconexão com o artigo 22<sup>206</sup> da LINDB<sup>207</sup>, que preconiza uma análise contextualizada e realista, resultou em um descompasso entre a norma e a prática administrativa.

A suspensão, portanto, gerou prejuízos significativos ao interesse público, interrompendo um projeto vital para a saúde pública e o bem-estar animal. Além disso, criou insegurança jurídica e atrasos no atendimento das demandas sociais, destacando a necessidade de uma análise mais criteriosa na aplicação das normas administrativas, levando em conta as consequências práticas das medidas.

Cabe destacar que a suspensão do contrato do Hospital Veterinário de São Luís pelo TCE/MA não se relacionou à obra, mas sim à gestão do hospital, devido a possíveis irregularidades no Chamamento Público nº 001/2024-GAB/SEMUS. A decisão foi contestada pelo prefeito Eduardo Braide, que alertou para os prejuízos à saúde pública decorrentes da interrupção dos serviços. O TJMA, ao reverter a suspensão, enfatizou que a competência para sustar contratos administrativos é exclusiva do Poder Legislativo e que a medida violava o interesse público e o princípio da separação dos poderes.

As decisões cautelares dos tribunais de contas, embora temporárias, têm impacto substancial no controle da administração pública, podendo resultar na suspensão de atos administrativos e procedimentos licitatórios. Tais medidas buscam prevenir danos ao erário e assegurar a efetividade das decisões finais das Cortes de Contas. No entanto, é imprescindível que as decisões cautelares sejam tomadas com base em um estudo

---

<sup>206</sup> **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

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

<sup>207</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

aprofundado dos impactos, principalmente quando envolvem a interrupção de serviços essenciais.

Embora a decisão cautelar seja passível de revogação, o impacto imediato da suspensão de contratos ou obras pode prejudicar a continuidade de projetos fundamentais, afetando diretamente a população e a execução de políticas públicas. A sustação de um ato administrativo sem uma avaliação cuidadosa de suas consequências pode gerar atrasos, aumento de custos e danos irreparáveis.

O TCE/MA, ao analisar a legalidade e proporcionalidade de uma medida cautelar, deve aplicar as diretrizes da LINDB, especialmente o consequencialismo prático. Isso implica considerar os efeitos diretos e indiretos das medidas, como a continuidade dos serviços à população, os custos adicionais e os riscos de insegurança jurídica. Desatender esses princípios pode resultar em decisões desconectadas da realidade, prejudicando o interesse público e gerando efeitos adversos.

Além disso, a interrupção de uma obra ou a paralisação de um processo licitatório pode ter efeitos adversos significativos sobre a economia local, afetando não apenas o andamento dos serviços públicos, mas também o mercado de trabalho e o bem-estar das pequenas empresas e comunidades dependentes dos projetos em execução.

Dessa forma, ao tomar decisões cautelares, o TCE/MA deve seguir as diretrizes da LINDB, principalmente no que se refere ao consequencialismo prático. Ignorar essas diretrizes pode levar a decisões desproporcionais, que, em vez de proteger o interesse público, acabam gerando efeitos negativos, como atrasos, aumento de custos e danos irreparáveis à administração pública e à sociedade.

A análise do caso ilustra a importância de uma aplicação criteriosa da LINDB, levando em conta as consequências práticas, as especificidades do caso e a proporcionalidade das medidas adotadas. Este estudo reforça a necessidade de aprimorar as práticas decisórias nos tribunais de contas, garantindo a efetividade das políticas públicas e o atendimento ao interesse coletivo, sem comprometer a confiança nas instituições públicas e a continuidade dos serviços essenciais.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA) tem proferido um volume expressivo de decisões cautelares que impactam significativamente os procedimentos licitatórios e a execução dos contratos firmados pelos seus jurisdicionados. Em algumas

situações, tais medidas podem afetar a continuidade de políticas públicas essenciais e gerar insegurança jurídica.

Nesse contexto, esta pesquisa analisou a aplicação dos novos parâmetros interpretativos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente os dispositivos introduzidos pela Lei nº 13.655/2018, no âmbito do TCE/MA. O foco foi o controle preventivo, buscando garantir uma gestão pública eficiente e em conformidade com os princípios constitucionais.

A Lei nº 13.655/2018 trouxe novos padrões interpretativos para o direito público, incorporando, pela primeira vez, a teoria do consequentialismo jurídico ao ordenamento jurídico brasileiro. Seu principal objetivo é fortalecer a segurança jurídica e promover a eficiência na interpretação das normas, exigindo que decisões administrativas e judiciais considerem os impactos práticos de sua aplicação, evitando efeitos desproporcionais ou indesejáveis na gestão pública.

A atualização da LINDB e da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) refletiu tendências modernas e pragmáticas no direito público, definindo diretrizes interpretativas para todas as normas jurídicas. Entre as principais mudanças, destaca-se a busca por maior segurança jurídica e eficiência na aplicação do direito. A nova LINDB introduz uma abordagem interpretativa que valoriza as consequências práticas das decisões, superando uma análise estritamente literal da norma. Esse enfoque visa reduzir a litigiosidade e fomentar soluções mais equitativas e eficazes, alinhadas às demandas concretas da administração pública e da sociedade.

A Lei nº 13.655/2018 representa um marco na busca por racionalidade e efetividade no controle das contratações públicas. A necessidade de pesquisas sobre sua aplicação é essencial para aprimorar as práticas de controle e fortalecer uma gestão pública mais eficiente, inovadora e responsiva às demandas sociais.

O estudo aprofundou a compreensão das tensões entre o controle jurisdicional e a autonomia administrativa no Brasil, especialmente no contexto da atuação do TCE/MA. A análise crítica de suas decisões revelou desafios na implementação das diretrizes da Lei nº 13.655/2018 e os impactos dessas mudanças na fiscalização da Administração Pública. Os processos analisados (nº 158/2020-TCE, 1.959/2024-TCE e 1.531/2024-TCE) trataram de irregularidades em licitações e contratações realizadas por entes municipais e estaduais. A investigação das deliberações nesses casos evidenciou a importância da aplicação efetiva das diretrizes da LINDB no processo decisório dos tribunais de contas.

A implementação dos novos parâmetros interpretativos da LINDB exige uma abordagem mais criteriosa dos tribunais de contas, considerando não apenas a legalidade dos atos administrativos, mas também suas consequências práticas. Isso requer um equilíbrio entre rigor técnico e viabilidade das políticas públicas. Assim, o estudo demonstrou a necessidade de um alinhamento mais consistente entre os tribunais de contas na aplicação da nova LINDB. Para isso, é fundamental adotar uma abordagem pragmática e contextualizada nas decisões cautelares, considerando suas repercussões para a administração pública e a sociedade.

Sugere-se, portanto, que o TCE/MA elabore uma Instrução Normativa para regulamentar a aplicação das diretrizes da LINDB, estabelecendo parâmetros objetivos e metodologias claras para a análise dos impactos de suas decisões. A regulamentação deve contemplar critérios objetivos para a concessão de medidas cautelares, considerando suas repercussões sobre políticas públicas, economia local e interesse coletivo; a obrigação de fundamentação consequencialista, garantindo que as decisões levem em conta os impactos práticos, em conformidade com os artigos 20 e 21 da LINDB; um procedimento de revisão periódica das medidas cautelares, a fim de evitar paralisações desnecessárias de contratos e projetos essenciais; e a convocação de gestores antes da emissão de medidas cautelares, promovendo um diálogo transparente sobre os impactos das decisões. Essa abordagem reforça a segurança jurídica, a previsibilidade e a eficácia das decisões do TCE/MA, alinhando-as aos princípios da LINDB e ao interesse público.

A adoção dessas práticas garantiria maior segurança jurídica e previsibilidade aos gestores públicos. Para fortalecer a capacitação dos servidores, o TCE/MA poderia seguir o exemplo do TCE-PR, que oferece cursos sobre a LINDB, e promover eventos de debate, como faz o TCE-GO. Exemplos de boas práticas podem ser encontrados no TCE/SP, que se destaca na aplicação da LINDB, equilibrando legalidade e eficiência administrativa. O TCE/MA poderia se inspirar nessa abordagem, priorizando a análise contextual das decisões e evitando medidas excessivamente restritivas que comprometam serviços essenciais.

A recente adoção dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) pelo TCE/MA é um passo positivo, alinhado à Instrução Normativa TCU nº 91/2022. Essa iniciativa busca soluções colaborativas para melhorar a gestão pública. A implementação dessas diretrizes fortaleceria a segurança jurídica e a efetividade das decisões do TCE/MA, promovendo uma gestão pública mais eficiente, transparente e responsável.



Diante do exposto, conclui-se que a aplicação dos novos parâmetros interpretativos da LINDB pelo TCE/MA representa um avanço essencial para a modernização do controle externo e para a construção de um ambiente regulatório mais seguro e previsível. A necessidade de equilibrar a fiscalização rigorosa com a viabilidade das políticas públicas impõe aos tribunais de contas uma abordagem mais consequencialista, que considere os impactos práticos de suas decisões. A adoção de diretrizes mais claras e fundamentadas, aliada a mecanismos de diálogo com os gestores, pode minimizar a insegurança jurídica e fortalecer a eficiência administrativa.

Nesse sentido, a ampliação das estratégias de regulamentação, capacitação e diálogo institucional pelo TCE/MA é essencial para consolidar a aplicação da LINDB de forma mais eficaz e alinhada às boas práticas nacionais. A implementação de uma regulamentação específica sobre a concessão de medidas cautelares, bem como a valorização de soluções cooperativas, como os Termos de Ajustamento de Gestão (TAG), contribuirá para um controle mais racional e propositivo. Dessa forma, será possível assegurar um controle externo que não apenas zele pela legalidade, mas que também fomente uma administração pública mais eficiente, inovadora e comprometida com o interesse público.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rafael Paiva de. **Consequencialismo e Controle do Ato Administrativo: Considerações a partir da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Alagoas, 2022.

ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. **Processo do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

ARAÚJO, Marcos Valério. **Tribunal de Contas: o controle de governo democrático –histórico e perspectivas**. Brasília: TCU, 1993.

ARRUDA, Thais Nunes de. **Como os juízes decidem os casos difíceis? A Guinada pragmática de Richard Posner e a crítica de Ronald Dworkin**. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo: São Paulo, 2011. Disponível em: [http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-01032012-085607/publico/Como\\_os\\_Juizes\\_decidem\\_os\\_casos\\_dificeis\\_Thais\\_Nunes\\_de\\_Arruda.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-01032012-085607/publico/Como_os_Juizes_decidem_os_casos_dificeis_Thais_Nunes_de_Arruda.pdf). Acesso em: 01 jan.2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. São Paulo: Fórum, 2023a.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Função controlada do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI**, São Paulo, v.7, n. 24, p.451-458, jan./mar. 2023b. DOI: <https://doi.org/10.48143/r dai.24>. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/563>. Acesso em: 01 jan.2025.

BARBOSA, Antônio Blecaute Costa. **A legitimidade do gasto governamental no Brasil as condições de possibilidade do controle externo pelo Tribunal de Contas da União após a Constituição Federal de 1988**. 2018. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), São Paulo. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/21841?mode=simple> . Acesso em: 01 jan.2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. (1891).Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. (1967). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942**. (1942). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** (1998). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art12](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art12). Acesso: 01 jan.2025.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** (1992). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/////LEIS/L8443.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////LEIS/L8443.htm). Acesso em: 01 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** (1993). Regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. (Revogado). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** (2011). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm) . Acesso em: 01 jan.2025.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** (2014). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** (2015). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 01 jan.2025

BRASIL. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015.** (2015). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art2](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art2). Acesso em: 01 jan.2025.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** (2018). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm). Acesso em: 01 jan.2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021.** (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão.** Representação nº 1959/2024. Jurisdicionado: Secretaria de Estado da Agricultura Familiar do Maranhão. Responsável: Ubirajara do Pindaré Almeida Sousa. Parecer nº 2036/2024/GPROC4/DPS. São Luís, 2 jul. 2024. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocesso/abrirHTML.zul>. Acesso em: 12 dez. 2024.

CABRAL, Flávio Garcia. **Medidas cautelares administrativas: regime jurídico da cautelaridade administrativa.** p.76-81. Belo Horizonte: Fórum, 2021a.

CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU): Accounting activism of the Federal Audit Court (TCU). **Revista De Direito Administrativo E Infraestrutura** | *RDAI*, 5(16), 215–257. (2021b). Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/264>. Acesso em: 01 jan.2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33ª Edição. São Paulo: Atlas, 2019, p. 1083.

CASAGRANDE, Cássio Luís; BARREIRA, Jônatas Henriques. O caso McCulloch v. Maryland e sua utilização na jurisprudência do STF. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v.56, n.221, p.247-270, jan./mar. 2019. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/221/ril\\_v56\\_n221\\_p247](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/221/ril_v56_n221_p247). Acesso em: 01 jan.2025.

DEWEY, John. O desenvolvimento do pragmatismo americano. Documentos Científicos • Sci. stud. 5 (2) Jun 2007. **Scientiae Studia**. Universidade de São Paulo, Departamento de Filosofia. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1678-31662007000200006>. Acesso em: 01 jan.2025.

DIDIER, Fredie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, a. 19, n. 75, p. 143-160. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/1068>. Acesso em: 01 jan.2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O papel dos Tribunais de Contas no controle dos contratos administrativos. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 15, n. 82, nov.-dez. 2013. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/noticias/o-papel-dos-tribunais-de-contas-no-controle-dos-contratos-administrativos/>. Acesso em: 01 jan.2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. Revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2016, 1088p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Princípio da legalidade**. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/86/edicao-1/principio-da-legalidade>. Acesso em: 01 jan.2025.

FERNANDES, Ana Luiza Jacoby. **Tribunal de Contas da União e a Nova Lei de Licitações e Contratos: uma nova proposta de controle em matéria de licitações e contratações públicas**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. Entendo a Filosofia do Direito – As correntes da filosofia do direito (3/4): O realismo e o pragmatismo jurídico. (2018). **Gen Jurídico**. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/filosofiadodireito/entendendo-filosofia-do-direito-as-correntes-da-filosofia-do-direito-3-4-o-realismo-e-o-pragmatismo-juridico/>. Acesso em: 01 jan.2025.

GABARDO, Emerson; DE SOUZA, Pablo Ademir. O consequencialismo e a LINDB: a cientificidade das previsões quanto às consequências práticas das decisões. **A&C - Revista**

**de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 20, n. 81, p. 97–124, 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i81.1452. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1452>. Acesso: 12 nov.2024.

GODINHO, Heloísa Helena Antonacio Monteiro. **Controle Externo das Licitações e a Lei nº 14.133/2021**. In: BELÉM, Bruno; CARVALHO, Matheus; CHARLES, Ronny (Org.). *Temas controversos da nova lei de licitações e contratos*. 1. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021, v. 1, p. 181-209.

HILDEBRAND, David Lee. "John Dewey". In: Edward N. Zalta & Uri Nodelman (eds.). **The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2024 Edition)**. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2024/entries/dewey/>. Acesso em: 01 jan.2025.

ISSA, Rafael Hamze. Manutenção e retirada do contrato administrativo ilegalmente constituído: considerações à luz dos artigos 20 e 21 da LINDB. **Revista de Contratos Públicos** [recurso eletrônico]. Belo Horizonte, v.7, n.14, set. 2018/fev. 2019. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/34955>. Acesso em: 01 jan.2025.

JACOBY FERNANDES, Ana Luiza. (2024). **Tribunal de Contas da União e a Nova Lei de Licitações e Contratos**: Uma nova proposta de controle em matéria de licitações e contratações públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. (2016). **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Coleção Jacoby de Direito Público, v. 3. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], p. 63–92, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77650. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77650>. Acesso em: 01 jan. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2024. 976 p.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

LEWANDOWSKI, Enrique de Abreu. **A abrangência e limites da tutela cautelar nos Tribunais de Contas**. São Paulo, 2022.

LIMA, Diogo Uehbe. **Competências Cautelares do Tribunal de Contas da União**. Prefácio: Clovis Beznos. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Belo Horizonte: Ariel, 1979.

MARANHÃO. **Constituição Estadual**. (1989). Disponível em: <https://legislacao.al.ma.br/ged/constituicao-estadual/detalhe.html?dswid=4783>. Acesso em: 01 jan.2025.

MARANHÃO. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão**. (2005). Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-8258-2005-maranhao-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-maranhao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 01 jan.2025.

MARANHÃO. Tribunal de Contas do Estado. **Tribunal de Contas do Estado do Maranhão: 70 anos de história – 1947-2017**. TCE/MA: São Luís, 2017. Disponível em: [https://www.tcema.tc.br/transparencia\\_novo/index.php/institucional/historia-do-tribunal](https://www.tcema.tc.br/transparencia_novo/index.php/institucional/historia-do-tribunal) . Acesso em: 01 jan.2025.

MARANHÃO. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. Secretaria de Controle Externo. 2014. **Consultoria Técnica em Controle Externo (COTEX)**. Disponível em: [https://www.tcema.tc.br/images/docs/Conhecendo\\_o\\_TCEMA.pdf](https://www.tcema.tc.br/images/docs/Conhecendo_o_TCEMA.pdf). Acesso em: 01 jan.2025.

MARQUES JÚNIOR, José Jair; PEDROSO, Lucas Alúcio Scatimburgo. **Seis anos da nova LINDB no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: entre avanços e desafios**. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1052-1072, sem. 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/311/215>. Acesso em: 17 dez. 2024.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Os grandes desafios do controle da Administração Pública**. In: MODESTO, Paulo (Coord.). Nova organização administrativa brasileira. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei de Segurança para a Inovação Pública)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: RT, 2014. 123 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 44ª Edição. Coedição Malheiros. São Paulo: Juspodivm, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 1486 p.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB - Indicando consequências e regularizando atos e negócios. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], p. 43–61, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77649. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77649>. Acesso em: 01 jan.2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB no Direito Público e a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: impactos e convergências**. In: VILLEN, Antonio Carlos; GUERRA, Alexandre de Mello (Org.). *Direito Público Contemporâneo: a nova LINDB e as novas leis de Licitações e Contratos Administrativos e de Improbidade Administrativa*. 1. ed. São Paulo: EPM - Escola Paulista da Magistratura, 2023, v. 1, p. 139-153.

NÓBREGA, Marcos; TEIXEIRA JÚNIOR, Flávio Germano de Sena. A teoria das invalidades na nova lei de contratações públicas e o equilíbrio dos interesses envolvidos. **Revista Brasileira de Direito Público** – RBDP, Belo Horizonte, ano 19, n. 72, p. 117-141, jan./mar. 2021.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz (Coordenação da Tomo 2). **Direito Administrativo e Constitucional**. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo II. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: [https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/tribunais-de-contas-no-brasil\\_58edce46210d1.pdf](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/tribunais-de-contas-no-brasil_58edce46210d1.pdf). Acesso em: 01 jan.2025.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Hiperativismo do controle versus inércia administrativa: governança pública e novos standards interpretativos como caminhos para a renovação do Direito Administrativo**. JOTA, 18 abr. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/hiperativismo-do-controle-versus-inercia-administrativa>. Acesso em: 14 set. 2024.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **O hiperativismo do controle externo da gestão pública pós-lei Federal nº 13.655/18: panorama das adaptações comportamentais e normativas do TCU e do Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP frente aos novos parâmetros pragmatistas e consequencialistas de Direito Público fixados pela LINDB**. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (Coords.). *NOVA LINDB: consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020a.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo Pragmático**. Prefácio: Sérgio Ferraz. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020b.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A releitura do direito administrativo à luz do pragmatismo jurídico. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 256, p. 129-63, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8496/7245>. Acesso em: 01 jan.2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Ativismo judicial, pragmatismo e capacidades Institucionais: as novas tendências do controle judicial dos atos administrativos. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 10, n. 39, out./dez. 2012. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/52358>. Acesso em: 01 jan.2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. **O controle dos Tribunais de Contas e o art. 171 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações)**. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 25 mai. 2021. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/wp-content/uploads/2021/05/Controle-dos-tribunais-de-contas-e>

-o-art.-171-da-Lei-13133\_2021\_Erick-Halpern\_Rafael-Oliveira.pdf. Acesso em: 01 jan.2025.

RITCU. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/F5/37/06/9CB3C710D79E7EB7F18818A8/RITCU\\_notas\\_compilacao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/F5/37/06/9CB3C710D79E7EB7F18818A8/RITCU_notas_compilacao.pdf). Acesso em: 01 jan.2025.

ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1ª ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SCAPIN, Romano. **A expedição de provimentos provisórios pelos Tribunais de Contas: das "medidas cautelares" à técnica antecipatória no controle externo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SENADO FEDERAL. **Informações prestadas à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.146**. Relator: Ministro Celso de Mello. Requerente: Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA). Requeridos: Presidente da República, Congresso Nacional. Processo SF nº 00200.007366/2020-13. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753400870&prcID=5702503>. Acesso em: 01 jan.2025.

SILVA FILHO, João Antônio da. **Tribunais de Contas no estado democrático e os desafios do controle externo**. Prefácio de Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: contracorrente, 2019. p. 68-95.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 45ª Edição. Coedição Malheiros. São Paulo: Juspodivm, 2024.

SILVA NETO, Orlando Celso da; DALL'OGGIO JUNIOR, Adalberto. O consequencialismo na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a análise econômica do direito como ferramenta concretizadora. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 83-101, nov. 2023/abr. 2024.

SILVA JÚNIOR, Bernardo Alves da. O exercício do poder cautelar pelos tribunais de contas. **Revista do TCU**, 2008. Disponível em: [revista.tcu.gov.br](http://revista.tcu.gov.br). Acesso em: 01 jan.2025.

SOUSA, Pedro; DUARTE, Evandro Piza. A teoria dos poderes implícitos na determinação das competências constitucionais (legislativa e material) nos Estados Unidos e no Brasil: A trajetória constitucional para fundamentar os poderes de investigação do Ministério Público. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, [S. l.], v. 13, n. 25, p. 210–232, 2021. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/322>. Acesso em: 01 jan.2025.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 257, p. 111–144, 2011. DOI: 10.12660/rda.v257.2011.8589. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8589>. Acesso em: 01 jan.2025.



SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Silveira Dias de Arruda; MONTEIRO, Vera Cristina Caspari; ROSILHO, André Janjácómo. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Revista Direito GV**, v. 13 n.3 (2017), p. 866–890, set-dez. (28). Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/73331>. Acesso em: 01 jan.2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. 2ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 215.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Os controles públicos, a necessidade de reformas e a LINDB**. In: *Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

STF. Jurisprudência. **Suspensão de Segurança nº 5.306 ED-AgR/DF**. (2023). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767899515>. Acesso em: 01 jan.2025.

STF. Jurisprudência. **Mandado de Segurança nº 24.510-7/DF**. (2003). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86146>. Acesso em: 01 jan.2025.

STF. Jurisprudência. **Mandado de Segurança nº 33.092/DF** (2015). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9133937>. Acesso em: 01 jan.2025.

STF. Jurisprudência. **Mandado de Segurança nº 35.038 AgR/DF** (2019). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752145240>. Acesso em: 01 jan.2025.

STF. Jurisprudência. **Mandado de Segurança nº 35.506/DF** (2022). Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur473404/false>. Acesso em: 01 jan.2025.

TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. Portal da Transparência. 2024. **Competências**. Disponível em: [https://www.tcema.tc.br/transparencia\\_novo/index.php/institucional/competencias](https://www.tcema.tc.br/transparencia_novo/index.php/institucional/competencias) . Acesso em: 01 jan.2025.

TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Acórdão nº 2.865/2013**. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Processo nº 158/2020**. Anexo A. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **AC PL-TCE nº 1.220/2020**. Processo nº 158/2020. Anexo B. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Processo nº 1.531/2024**. Anexo E. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocessos>. Acesso em: 01 jan.2025.

TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Decisão PL-TCE nº 1.177/2024**. Processo nº 1.531/2024 - TCE. Anexo F. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocesso>. Acesso em: 01 jan.2025.

TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Processo nº 1.959/2024**. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocesso>. Anexo C. Acesso em: 01 jan.2025.

TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Decisão PL-TCE nº 1.207/2024**. Anexo D. Processo nº 1.959/2024 - TCE. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocesso>. Acesso em: 01 jan.2025.

TCE/MA. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Processo nº 5.490/2021**. Disponível em: <https://app.tcema.tc.br/consultaprocesso>. Acesso em: 01 jan.2025.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Processo nº 014.760/2021-5**. Disponível em: <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 01 jan.2025.

TCU, Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022**. Estabelece procedimentos para a solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos no âmbito do Tribunal de Contas da União. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/\\*/KEY%253ANORMA-21784/score%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-21784/score%2520desc/0). Acesso em: 01 jan.2025.

TJMA, Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. **Mandado de segurança nº 0815416-82.2024.8.10.0000**. Anexo G. Disponível em: <https://pje2.tjma.jus.br/pje2g/Processo/ConsultaProcesso/>. Acesso em: 25 jan.2025.

UNITED STATES, *Supreme Court. McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/>. Acesso em: 01 jan.2025.

YIN, Robert Kuo-zuir. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Tradução de Crísthian Matheus Herrera. 5ª Edição. Porto Alegre, Bookman, 2015.

#### Anexo A – Processo nº 158/2020

Representação da empresa Aliança Hospitalar Ltda-ME contra o Município de Santa Luzia/MA, apontando falhas nos processos licitatórios de 2020, como a falta de documentos essenciais para a transparência das licitações.

#### Anexo B – AC PL-TCE nº 1.220/2020

Acórdão que analisa a representação da empresa Aliança Hospitalar Ltda-ME, com base em supostas irregularidades nos processos licitatórios de Santa Luzia/MA. O TCE/MA determinou a suspensão das licitações até a apuração dos fatos.

#### Anexo C – Processo nº 1.959/2024

Representação da ASSOCENE contra o Edital nº 003/2024, alegando ilegalidades, como a semelhança com contratos rescindidos sem contraditório e ampla defesa. A ASSOCENE pediu a nulidade do edital e medida cautelar para suspender o certame.

#### Anexo D – Decisão PL-TCE nº 1.207/2024

Decisão do TCE/MA que acolheu a representação da ASSOCENE, suspendendo os efeitos da Chamada Pública nº 003/2024 até decisão sobre o mérito, devido às alegações de ilegalidade no processo licitatório.

#### Anexo E – Processo nº 1.531/2024

Processo que envolve a suspensão do Chamamento Público nº 001/2024-GAB/SEMUS, referente à contratação de Hospital Público Veterinário, devido a irregularidades apontadas pela ANCLIVEPA-SP.

#### Anexo F – Decisão PL-TCE nº 1.177/2024

Decisão do TCE/MA que suspendeu o Chamamento Público nº 001/2024-GAB/SEMUS, devido a irregularidades no processo de contratação de Hospital Público Veterinário, conforme representação da ANCLIVEPA-SP.

Anexo G – Mandado de segurança nº 0815416-82.2024.8.10.0000

Mandado de Segurança impetrado pelo Município de São Luís contra a decisão cautelar do TCE/MA que suspendeu a execução do Termo de Colaboração com o Instituto Transformar para a gestão do Hospital Público Veterinário, solicitando liminar para garantir a continuidade do atendimento.