

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PARTE 2

Prof. Murillo Gutier¹

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PARTE 2	1
TRIBUNAIS DE CONTAS	3
1. Fundamentos do Controle Externo no Estado Democrático de Direito	3
1.1. Pressupostos Republicanos do Controle das Finanças Públicas	3
1.2. Localização Sistemática na Constituição Federal de 1988	4
1.3. Natureza Jurídica do Tribunal de Contas da União	5
2. Abrangência Constitucional do Controle Externo: Análise do Artigo 70	6
2.1. Estrutura Normativa do Dispositivo Constitucional	6
2.2. Dimensões da Fiscalização: Aspectos Contábil, Financeiro, Orçamentário, Patrimonial e Operacional	7
2.3. Parâmetros de Avaliação: Legalidade, Legitimidade e Economicidade	8
2.3.1. Princípio da Legalidade	8
2.3.2. Princípio da Legitimidade	9
2.3.3. Princípio da Economicidade	10
2.3.4. Correlação entre os Parâmetros do Artigo 70 e os Princípios do Artigo 37	11
2.4. Aplicação de Subvenções e Renúncia de Receitas	12
2.4.1. Controle das Subvenções	12
2.4.2. Controle da Renúncia de Receitas	12
2.5. Dever Universal de Prestação de Contas	13
2.5.1. Alcance do Dispositivo Constitucional	13
2.5.2. Entidades e Pessoas Sujeitas ao Controle	14
2.5.3. A Exceção da Ordem dos Advogados do Brasil	15
2.5.4. Consequências da Omissão na Prestação de Contas	16
3. Competências Constitucionais do Tribunal de Contas da União: Análise Sistemática do Artigo 71	16
3.1. Apreciação das Contas Anuais do Presidente da República (Inciso I)	16
3.1.1. Natureza do Parecer Prévio	16
3.1.2. Alterações Introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal	17
3.2. Julgamento das Contas dos Administradores e Demais Responsáveis (Inciso II)	18
3.2.1. Natureza Jurídica do Julgamento	18
3.2.2. Conceito Amplo de Responsáveis	18
3.3. Distinção entre Contas de Governo e Contas de Gestão	19
3.4. Apreciação da Legalidade dos Atos de Admissão de Pessoal e Concessão de Aposentadorias, Reformas e Pensões (Inciso III)	20
3.4.1. Sistematização da Competência	20
3.4.2. Aposentadoria como Ato Administrativo Complexo	21

¹ Professor de Direito Administrativo, Direito Processual Civil e Direito Constitucional da UniBrás-Uberaba e UNIPAC-Uberaba. Advogado desde 2003. Mestre em Direito Público pela PUC-MG. E-mail: murillo@gutier.adv.br

3.4.3. Relação entre Registro e Coisa Julgada	21
3.6. Fiscalização das Contas Nacionais de Empresas Supranacionais (Inciso V)	22
3.7. Fiscalização dos Recursos Repassados aos Entes Federados (Inciso VI)	23
3.8. Prestação de Informações ao Congresso Nacional (Inciso VII)	23
3.9. Aplicação de Sanções aos Responsáveis (Inciso VIII)	24
3.10. Prazo para Adoção de Providências (Inciso IX)	24
3.11. Sustação de Atos e Contratos (Inciso X e §§1º e 2º)	24
3.11.1. Sustação de Atos	24
3.11.2. Sustação de Contratos	25
3.12. Representação ao Poder Competente (Inciso XI)	25
3.13. Eficácia de Título Executivo das Decisões (§3º)	26
3.14. Relatórios Trimestrais e Anuais ao Congresso Nacional (§4º)	26
3.15. Atuação da Comissão Mista de Orçamento (§§1º e 2º do Artigo 72)	26
4. Composição e Organização do Tribunal de Contas da União: Análise do Artigo 73	27
4.1. Estrutura Institucional e Jurisdição	27
4.2. Requisitos de Investidura dos Ministros	27
4.3. Forma de Escolha dos Ministros	27
4.4. Garantias e Prerrogativas dos Ministros	28
5. Tribunais de Contas dos Estados e Municípios: Aplicação do Artigo 75	28
5.1. Princípio da Simetria	28
5.2. Composição dos Tribunais Estaduais	28
? Lógica do tema: tribunal de contas da união e controle externo	29
? Quadro sinótico expandido	31
? Tabela de precedentes do STF e TCU sobre o âmbito de atuação do Tribunal de Contas	38

TRIBUNAIS DE CONTAS

1. Fundamentos do Controle Externo no Estado Democrático de Direito

1.1. Pressupostos Republicanos do Controle das Finanças Públicas

O exercício do poder estatal em um regime democrático pressupõe a existência de mecanismos de fiscalização e **prestação de contas** à sociedade. A ideia de que os governantes devem justificar suas ações perante os governados constitui princípio basilar do constitucionalismo moderno, sendo corolário direto do conceito de soberania popular. Se todo poder emana do povo, conforme proclama o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, é natural que aqueles que exercem funções públicas estejam obrigados a demonstrar que atuaram em conformidade com o interesse coletivo. Essa exigência de transparência e responsabilização dos agentes públicos integra o núcleo essencial do princípio republicano, distinguindo o regime constitucional democrático das formas autocráticas de governo.²

Nesse contexto, surge o **controle externo** como instrumento de fiscalização da administração pública, exercido por órgãos estranhos à estrutura do Poder fiscalizado, garantindo imparcialidade e independência na avaliação da gestão dos recursos públicos. A denominação "externo" decorre precisamente dessa característica: o controle é realizado por órgão que não pertence à estrutura administrativa do ente controlado, diferenciando-se do controle interno, exercido por cada Poder sobre seus próprios atos. Enquanto o controle interno opera dentro da mesma estrutura hierárquica, o controle externo pressupõe a atuação de órgão independente, dotado de autonomia funcional para fiscalizar sem subordinação ao fiscalizado.³

A Constituição Federal de 1988 consagrou o controle externo como função típica do **Poder Legislativo**, exercido com o auxílio técnico do **Tribunal de Contas**. Essa configuração institucional reflete a tradição histórica do parlamentarismo, na qual o Parlamento sempre desempenhou papel de fiscal dos recursos arrecadados junto à sociedade e aplicados pelo Poder Executivo. Desde a "*Magna Carta*" inglesa de 1215, quando os barões impuseram ao Rei João Sem Terra a necessidade de consentimento parlamentar para a cobrança de tributos, consolidou-se a percepção de que o controle das finanças públicas constitui garantia fundamental contra o arbítrio governamental. A máxima "*no taxation without representation*" (nenhuma tributação sem representação) sintetiza essa concepção, segundo a qual o povo, por meio de seus representantes, deve autorizar a arrecadação de tributos e fiscalizar sua aplicação.⁴

No Brasil, a tradição de controle parlamentar das finanças públicas remonta à **Constituição Republicana de 1891**, que instituiu o Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Congresso Nacional

² Cf. LIMA, 2025;

³ Cf. LIMA, 2025; BANDEIRA DE MELLO, 2023.

⁴ Cf. LIMA, 2025;

na fiscalização da execução orçamentária. Antes disso, no período imperial, o controle financeiro era exercido de forma precária pelo Tesouro Nacional e pelo Tribunal do Tesouro Público, sem a independência necessária para fiscalização efetiva do Poder Executivo. A criação do Tribunal de Contas representou marco histórico na institucionalização do controle externo brasileiro, inaugurando modelo que seria aperfeiçoado nas Constituições subsequentes até alcançar a configuração atual estabelecida pela Constituição de 1988.⁵

1.2. Localização Sistemática na Constituição Federal de 1988

A Constituição de 1988 inseriu o controle externo no **Título IV** (Da Organização dos Poderes), **Capítulo I** (Do Poder Legislativo), **Seção IX** (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária), disciplinando a matéria nos **artigos 70 a 75**. Essa **localização topográfica** não é acidental, revelando a intenção deliberada do constituinte originário em consolidar o controle externo como mecanismo de equilíbrio entre os Poderes, ultrapassando a mera dimensão administrativa de gestão eficiente dos recursos públicos. O posicionamento sistemático evidencia que o tema transcende aspectos meramente gerenciais, inserindo-se na essência do Estado Democrático de Direito, onde a fiscalização parlamentar sobre a execução orçamentária representa garantia fundamental do regime republicano.⁶

A vinculação institucional ao Poder Legislativo manifesta a tradição histórica do Parlamento como fiscal dos recursos públicos, porém a estruturação normativa constitucional conferiu ao Tribunal de Contas da União **Seção específica** dentro do capítulo legislativo, sem subordiná-lo diretamente aos tópicos relativos ao Congresso Nacional, à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal. Essa organização textual é tecnicamente significativa, pois enquanto as Seções I a VIII do Capítulo I tratam especificamente da estrutura e funcionamento do Congresso Nacional e de suas Casas, a Seção IX dedica-se integralmente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, conferindo tratamento autônomo ao Tribunal de Contas. Essa sistematização consolida o entendimento doutrinário de que o TCU constitui **órgão constitucional autônomo**, dotado de independência funcional, não obstante auxiliar tecnicamente o Congresso Nacional no exercício do controle externo.⁷

A Constituição estabelece, portanto, três modalidades de exercício das competências de controle: **funções exercidas exclusivamente pelo Congresso Nacional**, como o julgamento das contas anuais do Presidente da República; **competências privativas do Tribunal de Contas da União**, como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis; e **atribuições desempenhadas conjuntamente** por ambas as instituições, como a sustação de contratos administrativos. Essa distribuição de competências revela a opção constitucional por modelo de controle que harmoniza a legitimidade democrática do Parlamento com a expertise técnica do Tribunal

⁵ Cf. LIMA, 2025;

⁶ Cf. LIMA, 2025;

⁷ Cf. LIMA, 2025;

de Contas, assegurando que a fiscalização seja simultaneamente politicamente responsável e tecnicamente qualificada.⁸

1.3. Natureza Jurídica do Tribunal de Contas da União

A **natureza jurídica** do Tribunal de Contas da União constitui questão que suscitou intenso debate doutrinário ao longo da história constitucional brasileira. Algumas correntes sustentaram tratar-se de órgão integrante do Poder Legislativo, em razão de sua função de auxiliar o Congresso Nacional no controle externo. Outras defenderam sua natureza de órgão jurisdicional, considerando que o texto constitucional utiliza o verbo "*julgar*" ao referir-se à apreciação das contas dos administradores. Há ainda quem sustente tratar-se de órgão administrativo *sui generis*, dotado de características próprias que o distinguem dos demais órgãos estatais. A posição que prevalece atualmente, consagrada pela doutrina majoritária e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é a de que o TCU constitui **órgão constitucional autônomo**.⁹

O Tribunal de Contas da União não integra a estrutura de nenhum dos três Poderes tradicionais, embora auxilie o Poder Legislativo no exercício do controle externo. Essa autonomia institucional foi expressamente reconhecida pelo **STF na ADI 4.190**, na qual se assentou que "*o TCU é órgão autônomo que não integra a estrutura de nenhum dos três Poderes*". A independência funcional do TCU manifesta-se em diversos aspectos: possui quadro próprio de pessoal, elabora seu próprio regimento interno, elege seus órgãos diretivos, organiza seus serviços auxiliares e propõe ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos. Essas prerrogativas, análogas às conferidas aos tribunais do Poder Judiciário pelo artigo 96 da Constituição Federal, asseguram que o TCU exerça suas funções sem subordinação hierárquica ao Congresso Nacional ou a qualquer outro órgão estatal.¹⁰

A **função de auxílio** ao Congresso Nacional não implica subordinação hierárquica, mas sim relação de cooperação institucional para consecução de finalidade comum: a fiscalização da gestão dos recursos públicos. O TCU auxilia tecnicamente o Parlamento, fornecendo pareceres, relatórios e informações qualificadas que subsidiam a atuação do Poder Legislativo, porém exerce também competências próprias que independem de qualquer manifestação do Congresso Nacional. Quando o TCU julga as contas dos administradores públicos, aplica sanções aos responsáveis por irregularidades ou determina a correção de ilegalidades, atua no exercício de competência constitucional própria, não delegada pelo Poder Legislativo. Essa dualidade funcional – auxiliar do Congresso em algumas matérias e órgão autônomo em outras – caracteriza a singular posição institucional do Tribunal de Contas no ordenamento constitucional brasileiro.¹¹

⁸ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁹ Cf. LIMA, 2025; Cf. JACOBY FERNANDES, 2016.

¹⁰ Cf. LIMA, 2025; Cf. JACOBY FERNANDES, 2016.

¹¹ Cf. LIMA, 2025; Cf. JACOBY FERNANDES, 2016.

2. Abrangência Constitucional do Controle Externo: Análise do Artigo 70

2.1. Estrutura Normativa do Dispositivo Constitucional

O artigo 70, *caput*, da Constituição Federal estabelece que *"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"*. Esse dispositivo constitui verdadeira matriz normativa do controle externo brasileiro, definindo simultaneamente o **objeto** da fiscalização (dimensões contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial), os **parâmetros** de avaliação (legalidade, legitimidade, economicidade), os **elementos especiais** sujeitos a controle (aplicação de subvenções e renúncia de receitas) e os **titulares** da função fiscalizatória (Congresso Nacional, mediante controle externo, e sistema de controle interno de cada Poder).¹²

O **controle externo** caracteriza-se como função primordial do Poder Legislativo, exercida no âmbito federal pelo Congresso Nacional, nas unidades estaduais pelas Assembleias Legislativas, no Distrito Federal pela Câmara Legislativa e nos municípios pelas Câmaras Municipais, sempre com o auxílio técnico dos respectivos Tribunais de Contas. Constitui, portanto, manifestação da atuação fiscalizatória popular, exercida por meio dos representantes eleitos sobre a administração financeira e orçamentária, caracterizando-se como controle de natureza eminentemente política, porém fundamentado em prévia apreciação técnico-administrativa realizada pela Corte de Contas competente. A natureza técnica dessa apreciação preliminar justifica-se pela complexidade inerente ao exame minucioso da legitimidade dos atos administrativos relacionados à despesa pública, tarefa que dificilmente poderia ser desempenhada adequadamente por corpo legislativo sem o suporte de organismo especializado.¹³

A doutrina reconhece que o controle externo constitui **gênero** que abarca duas **espécies** complementares: o **Controle Parlamentar Indireto**, realizado pelo Parlamento com auxílio técnico do Tribunal de Contas, e o **Controle Técnico Direto**, exercido autonomamente pelo Tribunal de Contas sem interferência do Poder Legislativo ou de qualquer outro órgão estatal. No primeiro caso, o Tribunal de Contas atua como órgão auxiliar, fornecendo subsídios técnicos para decisão política do Parlamento, como ocorre na apreciação das contas anuais do Presidente da República mediante parecer prévio. No segundo caso, o Tribunal de Contas exerce competência própria, decidindo de forma definitiva no âmbito administrativo, como ocorre no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos.¹⁴

¹² Cf. LIMA, 2025; Cf. JACOBY FERNANDES, 2016.

¹³ Cf. BANDEIRA DE MELLO, 2023; Cf. LIMA, 2025; Cf. JACOBY FERNANDES, 2016.

¹⁴ Cf. BANDEIRA DE MELLO, 2023; Cf. LIMA, 2025; Cf. JACOBY FERNANDES, 2016.

2.2. Dimensões da Fiscalização: Aspectos Contábil, Financeiro, Orçamentário, Patrimonial e Operacional

As cinco **dimensões da fiscalização** previstas no artigo 70 correspondem aos diferentes aspectos da gestão pública sujeitos ao controle externo. As quatro primeiras – contábil, financeira, orçamentária e patrimonial – correspondem às atividades tradicionais das auditorias governamentais, compondo há décadas o conjunto de atribuições desempenhadas pelas Cortes de Contas brasileiras. Envolvem essencialmente verificações de conformidade e legalidade relacionadas aos lançamentos e escrituração contábil, execução orçamentária, gerência financeira, guarda e administração patrimonial, abrangendo aspectos relacionados a licitações e contratos administrativos, planejamento e execução de obras públicas, arrecadação de receitas e execução de despesas. Em grande medida, tais verificações permanecem reguladas pela Lei nº 4.320/1964, que estabeleceu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, estados, municípios e Distrito Federal, especialmente em seu Título VIII sobre Controle da Execução Orçamentária.¹⁵

A **fiscalização contábil** verifica a exatidão dos lançamentos realizados nos livros e sistemas de escrituração, conferindo se os registros contábeis refletem fielmente os fatos administrativos ocorridos e se estão em conformidade com os princípios de contabilidade pública. A **fiscalização orçamentária** examina a legalidade da abertura de créditos adicionais, a observância das dotações aprovadas pelo Poder Legislativo, o cumprimento das metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e a compatibilidade da execução com o planejamento governamental. A **fiscalização financeira** avalia a correção dos pagamentos e saques efetuados, verificando se os recursos foram movimentados em conformidade com a programação financeira e o cronograma de desembolso. A **fiscalização patrimonial** confere a exatidão do inventário de bens públicos, verificando a regularidade da aquisição, utilização, guarda e alienação dos bens móveis e imóveis pertencentes ao patrimônio público.¹⁶

A **fiscalização operacional** representa significativa inovação introduzida pela Constituição de 1988, correspondendo à incorporação das modernas técnicas de auditorias de programas destinadas a avaliar a efetividade da gestão pública. A inserção constitucional desse termo legitimou e desencadeou profundas transformações nos métodos de atuação das Cortes de Contas brasileiras, lideradas pela inspiração e exemplo do Tribunal de Contas da União. Desde a promulgação da Constituição, os Tribunais de Contas passaram a atuar com resultados expressivos em áreas de enorme relevância, desenvolvendo **auditorias operacionais**, auditorias de sistemas informatizados da administração pública e auditorias ambientais, entre outras modalidades. A auditoria operacional permite avaliação sistemática de políticas, programas, projetos, atividades e sistemas

¹⁵ Cf. BANDEIRA DE MELLO, 2023; Cf. LIMA, 2025; Cf. JACOBY FERNANDES, 2016.

¹⁶ Cf. BANDEIRA DE MELLO, 2023; Cf. LIMA, 2025; Cf. JACOBY FERNANDES, 2016.

governamentais, dividindo-se em duas modalidades principais: a **auditoria de desempenho operacional**, que avalia a eficiência dos processos administrativos, e a **auditoria de avaliação de programa**, que mensura a efetividade das políticas públicas implementadas.¹⁷

A fiscalização operacional possibilita, por exemplo, avaliar os possíveis impactos das mudanças climáticas globais na zona costeira brasileira, verificar a efetividade dos programas de transferência de renda na redução da pobreza, analisar a qualidade dos serviços de saúde prestados pelo Sistema Único de Saúde ou examinar os resultados das políticas de segurança pública implementadas pelo governo federal. Essa dimensão do controle transcende a mera verificação de conformidade legal para adentrar na análise de resultados concretos das ações governamentais, permitindo que o Tribunal de Contas contribua não apenas para a correção de ilegalidades, mas também para o aperfeiçoamento da gestão pública e a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.¹⁸

2.3. Parâmetros de Avaliação: Legalidade, Legitimidade e Economicidade

2.3.1. Princípio da Legalidade

O **princípio da legalidade**, referido no *caput* do artigo 70 da Constituição Federal, relaciona-se ao controle da obediência às normas legais pelo responsável fiscalizado, verificando o cumprimento das formalidades e preceitos previstos no ordenamento jurídico positivo. Trata-se do parâmetro mais tradicional do controle externo, correspondendo à verificação de conformidade dos atos administrativos com as leis, decretos, regulamentos, instruções normativas e demais atos normativos aplicáveis. O controle de legalidade examina aspectos formais e materiais dos atos de gestão, verificando se foram praticados por autoridade competente, mediante procedimento adequado, com observância dos requisitos legais e em conformidade com as finalidades previstas no ordenamento jurídico.¹⁹

A legalidade constitui pressuposto básico da atuação administrativa no Estado de Direito, decorrendo do princípio segundo o qual a administração pública somente pode fazer aquilo que a lei expressamente autoriza, diferentemente do particular, que pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. O controle de legalidade exercido pelo Tribunal de Contas verifica, por exemplo, se as licitações foram realizadas nas modalidades adequadas, se os contratos observaram as cláusulas obrigatórias previstas em lei, se as despesas foram empenhadas antes de assumidas, se os pagamentos foram precedidos de regular liquidação e se os atos de pessoal observaram as exigências constitucionais e legais aplicáveis. A inobservância da legalidade pode ensejar a aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas, incluindo multa, declaração de inidoneidade e imputação de débito aos responsáveis.²⁰

¹⁷ Cf. BANDEIRA DE MELLO, 2023; Cf. LIMA, 2025; Cf. JACOBY FERNANDES, 2016.

¹⁸ Cf. LIMA, 2025; Cf. JACOBY FERNANDES, 2016.

¹⁹ Cf. BANDEIRA DE MELLO, 2023; Cf. LIMA, 2025; Cf. JACOBY FERNANDES, 2016.

²⁰ Cf. BANDEIRA DE MELLO, 2023; Cf. LIMA, 2025; Cf. JACOBY FERNANDES, 2016.

2.3.2. Princípio da Legitimidade

Ao distinguir expressamente os princípios da **legitimidade** e legalidade, o constituinte assinalou que o exame da legitimidade ultrapassa a simples verificação das formalidades legais e requisitos materiais dos atos de gestão, envolvendo valores e crenças de determinada sociedade em momento histórico específico. As normas legais, independentemente de quão detalhadas e minuciosas sejam, não conseguem prever todas as situações possíveis na realidade concreta, tornando necessário o exame dos fatos específicos à luz de princípios mais amplos. A legitimidade implica conformidade não apenas com a lei em sentido estrito, mas com o **Direito em sentido amplo**, estruturando-se em fundamentos de moralidade e identificando-se com valores, princípios e finalidades que regem a ação administrativa na consecução dos objetivos estatais voltados ao interesse público.²¹

O **desvio de finalidade** constitui uma das expressões típicas do ato ilegítimo, situando-se a legitimidade tanto na motivação do ato quanto em seu alcance social. Em Estado Democrático de Direito, o princípio da legalidade fundamenta-se no princípio da legitimidade, pois regimes autoritários também atuam mediante leis formalmente válidas, distinguindo-se pela ausência de legitimidade democrática. O controle da legitimidade associa-se à fiscalização do **atendimento da vontade popular** como consequência do princípio democrático, correlacionando-se a legitimidade dos dispêndios públicos à satisfação dos anseios da sociedade, exigindo investigação profunda da finalidade apresentada e motivação oferecida pelos gestores. A legitimidade não observa apenas formas prescritas ou proibidas pela lei, mas também se a substância do ato ajusta-se ao ordenamento e aos princípios não jurídicos da boa administração.²²

A legitimidade da conduta do administrador não se decide abstratamente, mas resulta do confronto com o **caso concreto**, de modo que despesa resultante de comportamento cuja falta de razoabilidade evidencia óbvio descompasso com o sentido da lei deve ser recusada pelo Tribunal de Contas sem receio de ingressar no mérito administrativo. Apreciar ato de gestão quanto à legitimidade envolve inquestionavelmente formulação de juízo de valor, avaliação das circunstâncias em que o ato foi praticado e ponderação da prioridade relativa entre a despesa efetuada e outras necessidades da comunidade. Diante da infinidade de carências sociais em contraste com a limitação dos recursos públicos, a decisão governamental legítima é aquela que partilha os recursos públicos conforme juízo de ponderação sobre prioridades elementares do ser humano, mitigando a discricionariedade em matéria orçamentária e impondo aos gestores públicos atuação conforme padrões éticos indeclináveis.²³

²¹ Cf. LIMA, 2025; Cf. JACOBY FERNANDES, 2016.

²² Cf. LIMA, 2025; Cf. JACOBY FERNANDES, 2016.

²³ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

Via de regra, **atos ilegítimos são também ilegais**, todavia pode suceder que ato formalmente legal seja considerado ilegítimo. Exemplo clássico seria a aquisição de produtos para creche que obedeceu rigorosamente aos ditames da legislação de licitações e contratos, atendendo ao princípio da legalidade, mas que incluiu grande quantidade de bebidas alcoólicas destiladas, circunstância que macula a legitimidade do ato. Outro exemplo seria Prefeitura de município extremamente pobre, cuja população sofre efeitos de prolongada seca, onde o Prefeito, em vez de optar por reparar a única ambulância disponível para atendimentos de urgência, decide adquirir nova e luxuosa viatura para uso de representação: tal despesa pode ter sido legal se houvesse previsão orçamentária e procedimentos licitatórios adequados, mas será ilegítima por afrontar claramente direito social à saúde, ofendendo o bom senso e o princípio da moralidade administrativa. A invocação do princípio da legitimidade no exercício do controle externo deve ser feita sempre com ponderação e equilíbrio, despidendo-se de preconceitos ou preferências subjetivas.²⁴

2.3.3. Princípio da Economicidade

Segundo o Glossário de Termos de Controle Externo do TCU, **economicidade** significa minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de atividade sem comprometimento dos padrões de qualidade, devendo os recursos estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço. O exame da economicidade implica avaliação qualitativa realizada mediante ponderação entre custos e resultados para o conjunto da sociedade, considerando alternativas disponíveis no momento da decisão quanto à alocação dos recursos. No controle à luz da economicidade não há traço de invasão do espaço da discricionariedade administrativa, pois se esta precisa ser preservada, não menos certo que qualquer discricionariedade legítima somente o será se guardar vinculação com imperativos da sensatez, incompatível com qualquer desperdício.²⁵

A economicidade deve ser analisada concomitantemente com os princípios da **eficiência e razoabilidade**, não se tratando de buscar o menor custo ou gastar menos, mas sim de **gastar bem**, atendendo às necessidades com custo razoável. A economicidade autoriza apreciar se o ato foi realizado de modo a obter resultado com custo adequado e razoável, não necessariamente ao menor custo possível. O conceito de economicidade, originário da linguagem econômica, corresponde no discurso jurídico ao conceito de justiça, relacionando-se ao exame e fiscalização material da execução orçamentária, em contraponto com o controle formal da legalidade. O princípio da economicidade impõe ao administrador público o dever constitucional de evitar soluções absurdamente ineficientes,

²⁴ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

²⁵ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

de modo que a não observância desse princípio importa em nulidade do ato por meio do qual referida solução tiver sido implementada.²⁶

Os **atos antieconômicos** podem ser classificados em três categorias: **ato antieconômico por sobrepreço ou superfaturamento**, que consiste na compra de bens ou contratação de obras ou serviços por preço superior ao de mercado ou, na ausência de parâmetro seguro, superior ao razoável, ou ainda no pagamento por serviços não prestados ou bens não fornecidos; **ato antieconômico por desnecessidade**, caracterizado pela compra de bens ou contratação de obras ou serviços, ainda que por preços de mercado ou razoáveis, em quantidade desnecessária ou momento inadequado, gerando desperdício; e **ato antieconômico por omissão ou má gestão**, configurado pela ausência da compra de bens ou contratação de obras ou serviços nas quantidades necessárias ou momentos adequados, ou ainda por execução inadequada ou incompleta, utilização imprópria ou não utilização, gerando disfunções na administração.²⁷

O princípio constitucional da economicidade da gestão de recursos e bens públicos autoriza o TCU ao exame dos elementos de fato informadores dos diversos processos subjetivos de tomadas de decisão de gastos e investimentos públicos frente ao conjunto objetivo dos resultados alcançáveis, qualificando-os efetiva ou potencialmente como ganhos ou perdas sociais, evitando despesa pública antieconômica e conseqüente prejuízo social. Contudo, a **incompetência gerencial**, como fenômeno humano, não caracteriza por si própria ilicitude, devendo-se procurar distinguir erros resultantes de comportamento omissivo, negligente, fraudulento ou corrupto daqueles oriundos de desconhecimento, despreparo, imperícia ou equívocos. Essa distinção é fundamental para que o controle externo não se transforme em fator de paralisia administrativa, inibindo gestores honestos de tomar decisões por receio de responsabilização futura.²⁸

2.3.4. Correlação entre os Parâmetros do Artigo 70 e os Princípios do Artigo 37

É possível estabelecer **ligação** entre os critérios utilizados pelo controle externo constantes do artigo 70, *caput*, da Constituição Federal e os princípios da administração pública previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. O critério da **legalidade** correlaciona-se ao princípio da legalidade, aplicando-se especialmente às fiscalizações contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, que verificam a conformidade dos atos administrativos com as normas jurídicas aplicáveis. O critério da **legitimidade** relaciona-se aos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade, abrangendo a verificação do atendimento ao interesse público, da observância de padrões éticos e da transparência na gestão. O critério da **economicidade** vincula-se ao princípio da eficiência,

²⁶ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

²⁷ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

²⁸ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

aplicando-se especialmente à fiscalização operacional, que avalia os resultados alcançados pela administração pública em relação aos recursos empregados.²⁹

2.4. Aplicação de Subvenções e Renúncia de Receitas

2.4.1. Controle das Subvenções

A determinação constitucional do exame da aplicação das **subvenções** reveste-se de singular importância no controle externo. Por subvenção compreende-se o conceito expresso no parágrafo 3º do artigo 12 da Lei nº 4.320/1964, referente às transferências de recursos orçamentários destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas. Distinguem-se as **subvenções sociais**, aquelas destinadas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural sem finalidade lucrativa, das **subvenções econômicas**, aquelas destinadas a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril. Os beneficiários devem prestar contas da aplicação das subvenções recebidas, sujeitando-se à devida fiscalização pelo Tribunal de Contas.³⁰

A concessão de subvenções sociais foi condicionada pela Lei nº 4.320/1964 à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada se demonstrar mais econômica, calculando-se o valor das subvenções com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos padrões mínimos de eficiência previamente fixados. Atualmente, prevalece a regra da **Lei de Responsabilidade Fiscal** no artigo 26 e parágrafos, estabelecendo que a destinação de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. Essa disciplina normativa visa assegurar que as subvenções sejam concedidas de forma transparente e em conformidade com o planejamento orçamentário.³¹

2.4.2. Controle da Renúncia de Receitas

A **renúncia de receitas** abrange todos mecanismos fiscais em que se podem converter itens de despesa pública consubstanciados em subvenções, subsídios, restituições, isenções, créditos fiscais de impostos diretos, créditos incentivo de impostos não cumulativos e deduções. A Lei de Responsabilidade Fiscal exigiu que conste da Lei de Diretrizes Orçamentárias demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, e que conste da Lei Orçamentária Anual, além do demonstrativo regionalizado do efeito sobre receitas e despesas decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios, informações sobre medidas de compensação a renúncias de

²⁹ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

³⁰ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

³¹ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

receita. Essa exigência de transparência visa permitir que a sociedade e os órgãos de controle conheçam a dimensão dos benefícios fiscais concedidos e seu impacto nas finanças públicas.³²

Toda medida que implique concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário do qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender à LDO e demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária sem afetar as metas de resultados fiscais, ou estar acompanhada de medidas de compensação mediante aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. A fiscalização da renúncia de receita é realizada pelo TCU nos órgãos e entidades supervisores, bancos operadores, fundos e demais entidades que tenham atribuição de conceder, gerenciar, fiscalizar ou utilizar recursos decorrentes de renúncia de receita, objetivando verificar eficiência, eficácia e economicidade de suas ações, bem como o **real benefício socioeconômico** dessas renúncias. Em 2022, foi editada a Portaria TCU nº 174 aprovando o Referencial de Controle de Benefícios Tributários.³³

O **Acórdão TCU nº 1.549/2007 – Plenário** tratou de acompanhamento de renúncia de receitas decorrente da aplicação da Lei de Informática, determinando correções relacionadas à ilegalidade na destinação de recursos para fins diversos do preconizado no diploma legal. Esse precedente ilustra a importância do controle da renúncia de receitas para assegurar que os benefícios fiscais concedidos pelo Estado efetivamente alcancem as finalidades públicas que justificaram sua instituição, evitando que sejam utilizados para fins diversos ou por beneficiários que não preencham os requisitos legais.³⁴

2.5. Dever Universal de Prestação de Contas

2.5.1. Alcance do Dispositivo Constitucional

Conforme o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, **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, assumas obrigações de natureza pecuniária. O raciocínio subjacente estabelece que **onde houver bens e recursos públicos envolvidos, há necessidade de controle e prestação de contas à sociedade**, tratando-se de exigência fundamental do regime democrático. Esse dispositivo consagra o princípio da universalidade da prestação de contas, segundo o qual nenhuma pessoa que maneje recursos públicos pode eximir-se do dever de demonstrar a regularidade de sua gestão.³⁵

³² Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

³³ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

³⁴ Cf. LIMA, 2025;

³⁵ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

O dever de prestar contas constitui um dos característicos do gestor público, ao lado dos deveres de eficiência e probidade e do poder-dever de agir. Não existe responsabilidade por administração de recurso alheio sem respectivo dever de prestar contas, assim como não há dever de prestar contas sem correlativa responsabilidade por gerência de recurso alheio, sendo institutos jurídicos absolutamente dependentes, indissociáveis e correlatos, de modo que o agente que gerencia interesses de terceiros será sempre o mesmo que estará obrigado a prestar contas. A delegação de recursos e poderes recebida da sociedade por intermédio do Parlamento implica, por parte do gestor público, **obrigação constante de prestação de contas** quanto ao alinhamento de suas ações às diretrizes fixadas pelo poder público, devendo a obrigação de informar estar associada à obrigação de que os atos sejam devidamente justificados.³⁶

O **conceito de contas** constitui conjunto de informações que se possa obter, direta ou indiretamente, a respeito de determinada gestão em certo período, desde que garantida sua confiabilidade (veracidade e representatividade) e permitida a avaliação da legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade dessa gestão. Tais informações não se restringem a demonstrativos contábeis, abrangendo também relatórios de gestão, indicadores de desempenho e outros elementos, de modo que contas é muito mais que conceito contábil ou aritmético. Nos termos do Decreto nº 9.203/2017, a prestação de contas é considerada princípio da governança pública, integrando o conjunto de práticas que asseguram a responsabilização dos agentes públicos por suas ações e decisões.³⁷

2.5.2. Entidades e Pessoas Sujeitas ao Controle

O controle externo alcança, entre outros, o exame das contas de: todas as entidades da **administração direta e indireta**, incluindo autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista; **fundos constitucionais e de investimento**; **Organizações Sociais (OS)**, **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)** e **Organizações da Sociedade Civil (OSC)** quanto aos recursos públicos recebidos; **Conselhos de regulamentação profissional**; **beneficiários de incentivos fiscais** quanto à aplicação dos recursos decorrentes de renúncia de receitas; **serviços sociais autônomos**; e projetos de pesquisa patrocinados pelo CNPq e CAPES. Essa amplitude do controle decorre diretamente do princípio republicano, segundo o qual todo aquele que maneje recursos públicos deve demonstrar a regularidade de sua gestão.³⁸

Mudança relevante ocorreu no entendimento do **Supremo Tribunal Federal** sobre competência do TCU para julgar contas de entidades de direito privado. Em 2004, ao julgar o **MS 23.875**, o STF manteve entendimento de que não caberia ao TCU julgar contas de administradores de entidades de

³⁶ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

³⁷ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

³⁸ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

direito privado, ainda que com capital majoritário do Estado. Em 2005, memorável voto do Ministro Carlos Velloso ao relatar o **MS 25.092** fixou entendimento quanto à competência do TCU para fiscalizar empresas públicas e sociedades de economia mista integrantes da administração indireta, estabelecendo que *"o Tribunal de Contas da União, por força do disposto no artigo 71, inciso II, da Constituição Federal, tem competência para proceder à tomada de contas especial de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das entidades integrantes da administração indireta, não importando se prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica"*.³⁹

Quanto aos **Conselhos de regulamentação profissional**, o **MS 21.797**, relatado pelo Ministro Carlos Velloso, estabeleceu a obrigatoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas da União em razão de sua natureza autárquica. Além dos Conselhos Federais, também os Conselhos Regionais são autarquias federais sujeitas à fiscalização do TCU e não dos Tribunais de Contas dos Estados, conforme **MS 22.643** relatado pelo Ministro Moreira Alves. Essa jurisprudência consolidou o entendimento de que a natureza federal dos Conselhos de fiscalização profissional atrai a competência do TCU para fiscalização de suas contas, independentemente da localização geográfica de sua sede.⁴⁰

2.5.3. A Exceção da Ordem dos Advogados do Brasil

Situação peculiar envolve a **Ordem dos Advogados do Brasil**, que paradoxalmente não presta contas ao TCU apesar de ser entidade de regulamentação do exercício profissional dos advogados e arrecadadora de receitas parafiscais. A questão foi objeto de longa polêmica, rediscutida pelo Acórdão TCU nº 1.765/2003 – Plenário e complementada no julgamento da **ADI 3026-4**, no qual o STF entendeu que a OAB não é entidade da Administração Indireta da União, não se sujeitando a controle da Administração ou à realização de concursos públicos. O tema foi analisado com repercussão geral no **RE 1.182.189/BA (Tema nº 1.054)**, fixando-se a tese de que *"o Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil não estão obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas da União nem a qualquer outra entidade externa"*.⁴¹

Essa exceção foi justificada pela natureza singular da OAB, reconhecida pelo STF como entidade *"sui generis"* que desempenha função constitucional de defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, não se confundindo com os demais Conselhos de fiscalização profissional. A decisão do STF baseou-se na compreensão de que submeter a OAB ao controle do TCU poderia comprometer sua independência funcional para exercício de suas atribuições constitucionais, especialmente a de fiscalizar o próprio Estado na defesa dos direitos dos cidadãos. Trata-se, portanto, de exceção única ao

³⁹ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁴⁰ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁴¹ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

princípio da universalidade da prestação de contas, fundada nas peculiaridades institucionais da Ordem dos Advogados do Brasil.⁴²

2.5.4. Consequências da Omissão na Prestação de Contas

A **omissão na prestação de contas** constitui fato ensejador de instauração de **tomada de contas especial**, além de caracterizar ato de improbidade administrativa que atenta contra princípios da Administração Pública previsto no artigo 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/1992, constituindo também **crime de responsabilidade** previsto na Lei nº 1.079/1950 e no Decreto-lei nº 201/1967. O artigo 25, parágrafo 1º, inciso IV, alínea *a*, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece como exigência para realização de transferência voluntária a comprovação, por parte do beneficiário, de que se acha em dia quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos. Essa consequência prática incentiva os gestores a manterem regularidade na prestação de contas como condição para continuarem recebendo recursos federais.⁴³

O **Acórdão TCU nº 3.006/2015 – Segunda Câmara** estabeleceu que os gestores do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço devem prestar contas ao TCU acerca da utilização dos recursos do fundo, uma vez que os valores ali acumulados estão em custódia pública, sob administração e responsabilidade da União. Esse precedente ilustra a amplitude do dever de prestação de contas, que alcança não apenas recursos orçamentários, mas também recursos de natureza parafiscal geridos por entidades públicas ou privadas em nome do interesse coletivo.⁴⁴

3. Competências Constitucionais do Tribunal de Contas da União: Análise Sistemática do Artigo 71

3.1. Apreciação das Contas Anuais do Presidente da República (Inciso I)

3.1.1. Natureza do Parecer Prévio

A Constituição atribuiu à Corte de Contas a competência de **apreciar** as contas anuais do Presidente da República mediante **parecer prévio**, a ser emitido em até sessenta dias a partir do seu recebimento. Observe-se que o verbo utilizado é "*apreciar*" e não "*julgar*", evidenciando que a competência para julgar as contas do Chefe do Poder Executivo permanece com o Congresso Nacional, cabendo ao Tribunal de Contas apenas emitir parecer técnico de natureza opinativa que subsidiará a decisão política do Parlamento. O parecer prévio poderá ser pela **aprovação das contas**, com ou sem ressalvas e recomendações, ou pela sua **rejeição**. Essa sistemática preserva a natureza política do julgamento das contas de governo, assegurando que a decisão final caiba aos representantes eleitos pelo povo.⁴⁵

⁴² Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁴³ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁴⁴ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁴⁵ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

O procedimento estabelecido constitucionalmente pode ser assim sintetizado: o Presidente da República apresenta ao Congresso, no prazo de sessenta dias após abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior; o Congresso Nacional envia imediatamente as contas para análise do TCU; no prazo de sessenta dias, o TCU aprecia as contas na forma de parecer prévio aprovado pelo Plenário, que é enviado ao Congresso Nacional; no Congresso, o relatório e parecer prévio do TCU são considerados pela Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização na elaboração de seu parecer, que conclui por Projeto de Decreto Legislativo; e o Congresso Nacional julga as contas do Presidente da República ao deliberar sobre o Projeto de Decreto Legislativo.⁴⁶

3.1.2. Alterações Introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu regras complementares, dispondo no artigo 56 que as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluiriam as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberiam parecer prévio separadamente do respectivo Tribunal de Contas. Em 2020, o *caput* do artigo 56 foi julgado **inconstitucional** pelo STF nos autos da **ADI 2.238**, voltando-se ao *status quo ante* com um único parecer prévio abrangendo todas as contas do governo federal. Essa decisão reafirmou a compreensão de que as contas de governo constituem conjunto unitário que reflete a gestão global do Chefe do Poder Executivo, não comportando fragmentação em pareceres separados por Poder.⁴⁷

A questão sobre quem julga as contas dos Tribunais de Contas ainda suscitou controvérsia. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal e a previsão no parágrafo 2º de seu artigo 56 de que as contas do TCU deveriam ser encaminhadas à Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional para parecer, surgiram interpretações divergentes. A questão foi dirimida em 2020 com o julgamento da **ADI 2.324**, relatada pelo Ministro Alexandre de Moraes, que entendeu inexistir no parágrafo 2º do artigo 56 da LRF qualquer subtração da competência dos Tribunais de Contas de julgamento das próprias contas, mas previsão de atuação opinativa da Comissão Mista de Orçamento. Na prática, as tomadas de contas dos ordenadores de despesas e demais responsáveis do TCU continuam sendo julgadas pelo próprio Tribunal, conforme Acórdão TCU nº 1.194/2020 – Plenário. No que concerne aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, a **ADI 1175**, relatada pelo Ministro Marco Aurélio, estabeleceu a legitimidade da competência da Assembleia Legislativa para julgar as contas do Tribunal de Contas do Estado.⁴⁸

⁴⁶ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁴⁷ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁴⁸ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

3.2. Julgamento das Contas dos Administradores e Demais Responsáveis (Inciso II)

3.2.1. Natureza Jurídica do Julgamento

O termo **juízo**, introduzido na Constituição de 1934, tem provocado intenso debate na doutrina quanto à natureza jurídica da atividade exercida pelo Tribunal de Contas. O comando constitucional atinge tanto os administradores como os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Fundamentam-se aqui as hipóteses de instauração de **tomadas de contas especiais** contra agentes públicos que, mesmo não sendo administradores ou responsáveis diretos, possam ter contribuído por ação ou omissão para ocorrência de perda, extravio ou outra irregularidade, encontrando-se também fundamento constitucional para responsabilizar empresas ou instituições privadas cuja ação ou omissão tenha provocado prejuízo ao tesouro.⁴⁹

Diferentemente do inciso I, que utiliza o verbo "*apreciar*", o inciso II emprega o verbo "**juizar**", indicando que o Tribunal de Contas exerce função decisória própria, proferindo decisões definitivas quanto à regularidade das contas dos gestores públicos, sem necessidade de ratificação pelo Poder Legislativo. Essa distinção terminológica é tecnicamente significativa, pois evidencia que o constituinte reservou ao TCU competência jurisdicional administrativa para decidir de forma autônoma sobre as contas de gestão, enquanto preservou ao Congresso Nacional a competência para decidir sobre as contas de governo. A eficácia de título executivo conferida às decisões que imputam débito ou multa (artigo 71, §3º) reforça essa natureza jurisdicional das deliberações do Tribunal de Contas.⁵⁰

3.2.2. Conceito Amplo de Responsáveis

O conceito de **responsáveis** é amplo, alcançando: membros de comissões de licitação, pregoeiros e respectivas equipes de apoio; membros dos conselhos fiscal, de administração, deliberativo ou curador; membros de órgão colegiado responsável por atos de gestão; dirigentes de unidade administrativa ou gerentes responsáveis pela gestão patrimonial; ordenadores de despesas; ordenadores de restituição de receitas; encarregados pelo controle de operações de crédito; encarregados da gestão orçamentária e financeira; e liquidantes, inventariantes ou interventores. A norma destina-se a toda a administração pública sem exceção, alcançando todos os Poderes e órgãos e todas as entidades da administração indireta, sem qualquer imunidade ou exceção.⁵¹

O **Supremo Tribunal Federal**, nas **ADI 849** e **ADI 1.964-MC**, relatadas pelo Ministro Sepúlveda Pertence, firmou entendimento de que as contas relativas à gestão administrativa-orçamentária das Casas legislativas, de responsabilidade de suas respectivas Mesas Diretoras, estarão sujeitas ao juízo do Tribunal de Contas competente. Esse precedente é significativo porque afasta qualquer

⁴⁹ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁵⁰ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁵¹ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

pretensão de imunidade do Poder Legislativo em relação ao controle externo, assegurando que também os administradores do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados prestem contas de sua gestão ao TCU. O **MS 21.644**, relatado pelo Ministro Néri da Silveira, pacificou entendimento quanto à prestação de contas por pessoas jurídicas de direito privado, estabelecendo que embora a entidade seja de direito privado, sujeita-se à fiscalização do Estado pois recebe recursos de origem estatal, devendo seus dirigentes prestar contas dos valores recebidos.⁵²

3.3. Distinção entre Contas de Governo e Contas de Gestão

A doutrina e atos normativos consagram uso das expressões **contas de governo** e **contas de gestão** para distinguir duas possibilidades de avaliação da gestão governamental. As **contas anuais de governo** demonstram a conduta do Presidente, Governador ou Prefeito no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, propiciando **avaliação macro de natureza política**. Nessa modalidade, examina-se se foram cumpridos os valores mínimos constitucionalmente previstos para aplicação em saúde e educação, se foram observados os limites de endividamento e despesa com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, se o planejamento governamental foi adequadamente executado e se as metas fiscais foram alcançadas.⁵³

As **contas anuais de gestão**, por sua vez, evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores dos órgãos e entidades, proporcionando **avaliação micro eminentemente técnica**. Nessa modalidade, examinam-se aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade ao nível de determinado contrato, licitação, ordem de pagamento ou ato administrativo específico. Enquanto as contas de governo focam nos resultados globais da gestão, as contas de gestão concentram-se na regularidade dos atos individuais praticados pelos gestores. No exame das contas de governo, perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais, importando a avaliação do desempenho do chefe do Executivo que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.⁵⁴

O **Superior Tribunal de Justiça**, no **RMS 11.060**, estabeleceu que o conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público, submetendo-se as primeiras ao parecer prévio do Tribunal de Contas e julgamento pelo Parlamento, enquanto as segundas submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa. A **ADI 849**, relatada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, esclareceu que *"a diversidade entre as duas competências é manifesta e tradicional, sempre restrita a*

⁵² Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁵³ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁵⁴ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

competência do Poder Legislativo para julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas, tratando-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo".⁵⁵

Em síntese comparativa, as **contas de governo** caracterizam-se pela responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, submissão ao procedimento de apreciação com posterior julgamento pelo Poder Legislativo, deliberação mediante parecer prévio, sendo uma por exercício, examinando-se observância dos limites constitucionais e da LRF. As **contas de gestão** envolvem responsabilidade de Ministros, Secretários, Comandantes, Reitores, Presidentes de estatais, submissão ao procedimento de julgamento direto pelo Tribunal de Contas, deliberação mediante acórdão, sendo várias por exercício, examinando-se regularidade de licitações, contratos, concursos públicos.⁵⁶

3.4. Apreciação da Legalidade dos Atos de Admissão de Pessoal e Concessão de Aposentadorias, Reformas e Pensões (Inciso III)

3.4.1. Sistematização da Competência

A norma constitucional pode assim ser sistematizada: o TCU aprecia a legalidade dos **atos de admissão de pessoal** a qualquer título na administração direta e indireta incluindo fundações instituídas e mantidas pelo poder público; aprecia a legalidade das **concessões de aposentadorias, reformas e pensões** civis e militares; **não aprecia** as nomeações para cargo de provimento em comissão; e **não aprecia** as melhorias posteriores das aposentadorias, reformas e pensões que tiverem o mesmo fundamento legal do ato concessório. A apreciação consiste em **conceder ou negar o registro** do ato, funcionando como condição de eficácia plena dos atos de admissão e de concessão de benefícios previdenciários.⁵⁷

O **MS 21.466**, relatado pelo Ministro Celso de Mello, estabeleceu que no exercício da função constitucional de controle, o Tribunal de Contas da União procede à verificação da legalidade da aposentadoria, determinando a efetivação ou não de seu registro, não dispondo de competência para proceder a qualquer inovação no título jurídico de aposentação submetido a seu exame. Quando o dispositivo menciona atos de admissão "*a qualquer título*" inclui também no âmbito do controle as admissões em caráter temporário previstas na Lei nº 8.745/1993 que regula contratações por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. A **Súmula TCU nº 231** estabelece que a exigência de concurso público para admissão de pessoal estende-se a toda a Administração Indireta, incluindo Autarquias, Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.⁵⁸

⁵⁵ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁵⁶ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁵⁷ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁵⁸ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

3.4.2. Aposentadoria como Ato Administrativo Complexo

A apreciação do registro pelas Cortes de Contas alcança apenas as aposentadorias dos servidores estatutários, não incluindo as de contratados pelo regime celetista, que são concedidas e pagas pela Previdência Social obedecendo a regime próprio. A Instrução Normativa TCU nº 78/2018 estabelece que constituem alteração do fundamento legal do ato concessório as modificações do fundamento legal, revisões de tempo de serviço ou contribuição que impliquem alteração no valor dos proventos, melhorias posteriores decorrentes de inclusão ou majoração de parcelas com caráter pessoal, novos critérios ou bases de cálculo, inclusão de novo beneficiário, alteração do enquadramento legal do pensionista, modificação da proporcionalidade da concessão e alteração da forma de cálculo do benefício.⁵⁹

Na jurisprudência do STF, a concessão de aposentadoria é **ato administrativo complexo** que somente se aperfeiçoa com o registro pelo Tribunal de Contas, conforme **MS 19.973-DF** relatado pelo Ministro Bilac Pinto. Esse entendimento significa que o ato de aposentadoria depende da manifestação de vontade de dois órgãos distintos – a autoridade administrativa que concede o benefício e o Tribunal de Contas que aprecia sua legalidade – para produzir seus efeitos jurídicos plenos. Ao negar provimento ao **RE 576.920 – Tema 047 de Repercussão Geral**, sob relatoria do Ministro Edson Fachin, o STF precisou que a Câmara Municipal não detém competência para rever o ato do Tribunal de Contas do Estado que nega o registro de admissão de pessoal, fixando a tese de que *"a competência técnica do Tribunal de Contas do Estado ao negar registro de admissão de pessoal não se subordina à revisão pelo Poder Legislativo respectivo"*.⁶⁰

3.4.3. Relação entre Registro e Coisa Julgada

O TCU **pode negar registro a ato praticado de acordo com determinação judicial**, conforme entendimentos do STF e do próprio TCU, não podendo determinar ao órgão que descumpra a determinação judicial ainda que para corrigir flagrante ilegalidade. O **MS 23.665**, relatado pelo Ministro Maurício Corrêa, estabeleceu que vantagem pecuniária incluída nos proventos de aposentadoria de servidor público federal por força de decisão judicial transitada em julgado não pode ter seu pagamento suspenso por determinação do Tribunal de Contas da União, ato que se afasta da competência reservada à Corte de Contas. O **MS 25.460**, relatado pelo Ministro Carlos Velloso, reafirmou que vantagem pecuniária incorporada aos proventos por força de decisão judicial transitada em julgado não pode ser suprimida por determinação do Tribunal de Contas, pois situação jurídica coberta pela coisa julgada somente pode ser modificada pela via da ação rescisória.

O **Acórdão TCU nº 2.191/2006 – Primeira Câmara**, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, estabeleceu que em homenagem ao princípio da intangibilidade da coisa julgada, no caso de decisão

⁵⁹ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁶⁰ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

judicial dispor expressamente sobre permanência das verbas consideradas indevidas pelo TCU, nega-se registro ao ato abstendo-se de determinar suspensão do pagamento. Essa solução harmoniza o exercício da competência fiscalizatória do Tribunal de Contas com o respeito à autoridade das decisões judiciais transitadas em julgado, evitando conflito institucional entre a Corte de Contas e o Poder Judiciário.⁶¹

3.5. Realização de Inspeções e Auditorias (Inciso IV)

As inspeções e auditorias do TCU poderão ter duas origens: **por iniciativa própria** aprovadas na forma do Regimento Interno, ou **por solicitação do Congresso Nacional**. Nesta última hipótese, somente podem dirigir solicitação ao TCU os Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, de comissão técnica ou de inquérito do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados quando por ela aprovada, e de comissão do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados quando por ela aprovada. Tais atividades de fiscalização poderão ser de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, ocorrendo nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como nas entidades da administração indireta incluídas fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.⁶²

Fica clara a possibilidade de fiscalizar o próprio Senado ou alguma de suas unidades administrativas, fiscalizar Tribunais Regionais e Superiores, fiscalizar unidades militares ou unidades de produção como refinarias de petróleo e usinas de geração elétrica, **não sendo estabelecida nenhuma exceção ou imunidade** em relação à competência fiscalizatória do TCU. Essa amplitude da competência fiscalizatória é fundamental para assegurar a efetividade do controle externo, garantindo que nenhum órgão ou entidade que maneje recursos públicos federais possa eximir-se da fiscalização pela Corte de Contas.

3.6. Fiscalização das Contas Nacionais de Empresas Supranacionais (Inciso V)

A principal empresa supranacional de cujo capital social a União participa é a **Itaipu Binacional**. O dispositivo prevê que, na gestão da empresa, a parcela identificável como contas nacionais nos termos do tratado constitutivo estará sujeita à fiscalização do TCU. A jurisprudência do TCU evoluiu e no **Acórdão TCU nº 1.014/2015**, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, considerou-se que a eventual impossibilidade de identificar nas demonstrações contábeis de Itaipu Binacional registros específicos que possam ser classificados como contas nacionais não impede que o controle externo aplique o conceito como conjunto de informações relevantes à boa governança da empresa no que tange aos interesses da Sociedade e do Estado brasileiros.⁶³

⁶¹ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁶² Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁶³ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

Em 2020, no julgamento da **ACO 1.905**, o plenário do STF, por unanimidade, acompanhou o relator Ministro Marco Aurélio, estabelecendo que eventual fiscalização pelo TCU só poderá ocorrer nos termos acordados com a República do Paraguai e materializados em instrumento diplomaticamente firmado entre os dois Estados soberanos. Essa decisão reconheceu os limites da jurisdição brasileira em relação à empresa binacional, condicionando a fiscalização do TCU à existência de acordo diplomático que discipline a matéria no plano das relações internacionais.⁶⁴

3.7. Fiscalização dos Recursos Repassados aos Entes Federados (Inciso VI)

O inciso VI do artigo 71 da Constituição Federal atribui ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante **convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres** a estado, Distrito Federal ou município, não se cuidando da totalidade dos recursos repassados aos entes federados, mas sim daqueles efetuados mediante **transferências voluntárias** por intermédio de convênios ou outros instrumentos congêneres. As transferências constitucionais obrigatórias, como os fundos de participação, não se incluem nessa hipótese, sendo fiscalizadas pelos respectivos Tribunais de Contas estaduais ou municipais após o repasse aos entes beneficiários.⁶⁵

No que concerne aos recursos do **Sistema Único de Saúde**, a **Decisão TCU nº 506/1997 – Plenário** firmou entendimento de que os recursos repassados pelo SUS aos estados, Distrito Federal e municípios constituem recursos federais e que estão sujeitos à fiscalização desta Corte as ações e serviços de saúde pagos à conta desses recursos. A **Súmula STJ nº 208** estabelece que compete à Justiça Federal processar e julgar Prefeito Municipal por desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal, de modo que sendo federais os recursos, o controle externo compete ao TCU e a jurisdição penal à Justiça Federal. Esse entendimento tem importante repercussão prática, pois atrai para a esfera federal tanto a fiscalização administrativa quanto a persecução criminal de irregularidades envolvendo recursos federais transferidos a estados e municípios.⁶⁶

3.8. Prestação de Informações ao Congresso Nacional (Inciso VII)

Cumpra ao TCU prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas. A **Resolução TCU nº 215/2008** disciplinou o tratamento de solicitações do Congresso Nacional, estabelecendo que as solicitações têm natureza urgente, tramitação preferencial e são apreciadas exclusivamente pelo Plenário do TCU, sendo vedado o encerramento do processo antes do atendimento integral do pedido. Essa competência reforça a função de auxílio do TCU ao Poder

⁶⁴ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁶⁵ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁶⁶ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

Legislativo, assegurando que o Parlamento disponha das informações necessárias para o exercício de suas atribuições de fiscalização e controle.⁶⁷

O **Acórdão TCU nº 2.130/2017 – Plenário**, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, exemplifica solicitação do Senado Federal de auditoria de conformidade no repasse de recursos ao Fundo Constitucional do Distrito Federal e regularidade de sua aplicação. Esse tipo de atuação demonstra a importância da cooperação institucional entre o TCU e o Congresso Nacional para efetividade do controle externo, permitindo que o Parlamento obtenha informações técnicas qualificadas sobre matérias de seu interesse.⁶⁸

3.9. Aplicação de Sanções aos Responsáveis (Inciso VIII)

Compete ao TCU **aplicar aos responsáveis**, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei. A Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) disciplina as sanções aplicáveis, que incluem: multa proporcional ao dano causado ao erário; multa por infração administrativa; inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança; declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação na Administração Pública Federal. Essas sanções conferem efetividade às decisões do Tribunal de Contas, assegurando que os responsáveis por irregularidades sejam efetivamente responsabilizados.⁶⁹

3.10. Prazo para Adoção de Providências (Inciso IX)

Compete ao TCU **assinar prazo** para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade. Essa competência permite ao Tribunal de Contas atuar de forma preventiva e corretiva, determinando a correção de ilegalidades antes que causem danos irreversíveis ao erário ou aos direitos dos administrados. O **Acórdão TCU nº 953/2012 – Plenário**, relatado pelo Ministro Substituto Weder de Oliveira, exemplifica deliberação para correção de ilegalidades relacionadas ao registro da distribuição de feitos aos diversos juízos e emissão de certidões. O **Acórdão TCU nº 1.735/2022 – Plenário** estabeleceu que não compete ao TCU reclassificar o nível de acesso a informações qualificadas como sigilosas por órgão jurisdicionado, todavia em caso de ilegalidade na prática do ato de classificação da informação pode o Tribunal assinar prazo para anulação do ato.⁷⁰

3.11. Sustação de Atos e Contratos (Inciso X e §§1º e 2º)

3.11.1. Sustação de Atos

A **sustação de ato** difere substancialmente da **sustação de contrato** conforme norma constitucional. Em ambos os casos há etapa preliminar, que é a determinação ao jurisdicionado para sustação, encerrando-se a atuação da Corte de Contas se o gestor atender à determinação. Se não for

⁶⁷ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁶⁸ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁶⁹ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁷⁰ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

atendido, caberá ao **TCU sustar diretamente a execução do ato impugnado**, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal e aplicando multa ao responsável. Essa competência permite ao Tribunal de Contas impedir a produção de efeitos de atos administrativos ilegais, protegendo o patrimônio público e os direitos dos administrados.⁷¹

3.11.2. Sustação de Contratos

Na hipótese de **contrato**, o ato de sustação será adotado diretamente mediante **decreto legislativo pelo Congresso Nacional**, que solicitará ao Poder Executivo as medidas cabíveis incluindo ações de indenização, arresto de bens e assunção da obra no estado em que se encontra. Se no prazo de noventa dias o Congresso Nacional ou Poder Executivo não efetivarem tais medidas, prevê a Constituição Federal que o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato. O **Decreto Legislativo nº 106/1995** exemplifica sustação pelo Congresso Nacional de contrato firmado entre a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e a Assistência ao Menor Enfermo por encontrar-se eivado de irregularidade.⁷²

Sustar contrato significa **retirar-lhe a eficácia**, a produção dos efeitos financeiros e executivos, não sendo sinônimo de rescisão, cabendo à autoridade que recebe a comunicação avaliar os efeitos da sustação na vida do contrato. O **MS 23.550**, relatado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, estabeleceu que o Tribunal de Contas da União, embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos, tem competência para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou. Esse precedente é importante porque esclarece os limites da atuação do TCU em relação aos contratos administrativos, distinguindo a competência para determinar a anulação (que o TCU possui) da competência para efetivamente anular ou sustar (que cabe ao Congresso Nacional ou, subsidiariamente, ao próprio TCU após decurso do prazo constitucional).⁷³

3.12. Representação ao Poder Competente (Inciso XI)

Compete ao TCU **representar ao Poder competente** sobre irregularidades ou abusos apurados. Essa competência permite ao Tribunal de Contas comunicar a outros órgãos estatais a ocorrência de irregularidades que extrapolem sua competência para correção, viabilizando a adoção das providências cabíveis pela autoridade competente. Por exemplo, quando o TCU constata indícios de crime, representa ao Ministério Público para adoção das providências penais cabíveis; quando verifica irregularidades em processo judicial, representa ao órgão correcional do Poder Judiciário; quando identifica ilegalidades que demandam alteração legislativa, representa ao Congresso Nacional.⁷⁴

⁷¹ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁷² Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁷³ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁷⁴ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

3.13. Eficácia de Título Executivo das Decisões (§3º)

Segundo o artigo 71, parágrafo 3º, da Constituição Federal, as decisões do Tribunal de que resulte imputação de **débito** ou **multa** terão eficácia de **título executivo**. Essa previsão constitucional confere às decisões condenatórias do TCU força executiva própria, dispensando a necessidade de processo de conhecimento perante o Poder Judiciário para constituição do título. A cobrança dos valores pode ser realizada diretamente mediante execução, observado o procedimento próprio. Essa eficácia executiva reforça a autoridade das decisões do Tribunal de Contas e a efetividade do sistema de controle externo, assegurando que os responsáveis por débitos e irregularidades sejam efetivamente responsabilizados.⁷⁵

3.14. Relatórios Trimestrais e Anuais ao Congresso Nacional (§4º)

Trimestral e anualmente, o Tribunal deverá encaminhar ao Congresso Nacional **relatório de suas atividades**, devendo o relatório anual apresentar análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade. Essa obrigação de prestação de contas pelo próprio órgão de controle materializa o princípio da transparência e permite ao Parlamento avaliar o desempenho do Tribunal de Contas no exercício de suas funções constitucionais. Os relatórios fornecem ao Congresso Nacional visão abrangente das atividades de fiscalização desenvolvidas pelo TCU, dos resultados alcançados e dos recursos empregados.⁷⁶

3.15. Atuação da Comissão Mista de Orçamento (§§1º e 2º do Artigo 72)

A **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização** poderá, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob forma de investimentos não programados ou subsídios não aprovados, solicitar à autoridade governamental responsável que no prazo de cinco dias preste os esclarecimentos necessários. Se tais esclarecimentos não forem prestados ou se a Comissão os considerar insuficientes, será solicitado ao Tribunal de Contas pronunciamento conclusivo sobre a matéria no prazo de trinta dias. Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação. Apenas o presidente da Comissão Mista de Orçamento tem legitimidade para solicitar pronunciamento conclusivo ao Tribunal. A doutrina denomina este processo de **veto absoluto proibitivo**, tratando-se de hipótese bastante rara não havendo notícia de situação em que a norma tenha sido aplicada desde a promulgação da Constituição.⁷⁷

⁷⁵ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁷⁶ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁷⁷ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

4. Composição e Organização do Tribunal de Contas da União: Análise do Artigo 73

4.1. Estrutura Institucional e Jurisdição

O Tribunal de Contas da União é integrado por **nove Ministros**, tem sede no Distrito Federal, possui quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional. O *caput* do artigo 73 da Constituição Federal prevê que o TCU exercerá, no que couber, as atribuições previstas no artigo 96 da Constituição Federal referentes às competências privativas dos tribunais que lhes asseguram **autonomia administrativa**, tais como: eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos; organizar suas secretarias e serviços auxiliares; prover por concurso público os cargos necessários à sua administração; conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e servidores; e propor ao Poder Legislativo a criação, extinção de cargos e remuneração dos seus serviços auxiliares.⁷⁸

Em alguns Estados foram votadas emendas constitucionais e leis de iniciativa de parlamentares dispendo sobre funcionamento dos Tribunais de Contas ferindo sua autonomia, tendo tais normas sido declaradas **inconstitucionais** pelo STF a exemplo da **ADI 4418** relatada pelo Ministro Dias Toffoli, **ADI 5453** relatada pelo Ministro Marco Aurélio e **ADI 5323** relatada pela Ministra Rosa Weber. Esses precedentes reafirmam a autonomia institucional dos Tribunais de Contas, impedindo que o Poder Legislativo interfira em sua organização e funcionamento por meio de leis de iniciativa parlamentar.⁷⁹

4.2. Requisitos de Investidura dos Ministros

São cinco os **requisitos** exigidos pela Constituição para nomeação para Ministro do Tribunal de Contas da União: **ser brasileiro** (nato ou naturalizado); possuir **mais de trinta e cinco e menos de setenta anos** de idade; **idoneidade moral e reputação ilibada**; **notórios conhecimentos** jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e **mais de dez anos de exercício** de função ou efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos supramencionados. Os requisitos de nacionalidade, idade e experiência são **objetivos**, enquanto os de formação e principalmente de idoneidade moral e reputação ilibada têm suscitado acesos debates mormente por ocasião de indicações polêmicas. A **Resolução TCU nº 334/2021** dispõe sobre instituição de requisitos e procedimentos para verificação do cumprimento dos requisitos constitucionais de investidura de Ministros do TCU.⁸⁰

4.3. Forma de Escolha dos Ministros

A forma de escolha dos Ministros é disciplinada no §2º do artigo 73, que estabelece composição mista entre indicações do Poder Executivo e do Poder Legislativo: **um terço** dos Ministros é escolhido pelo **Presidente da República**, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre

⁷⁸ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁷⁹ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁸⁰ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; **dois terços** dos Ministros são escolhidos pelo **Congresso Nacional**. Essa forma de composição busca equilibrar a representatividade institucional, permitindo que tanto o Executivo quanto o Legislativo participem da formação do colegiado responsável pelo controle externo, ao mesmo tempo em que assegura a participação de membros da carreira do próprio Tribunal.⁸¹

4.4. Garantias e Prerrogativas dos Ministros

Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas **garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens** dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto a aposentadoria e pensão, as normas constantes do artigo 40 da Constituição Federal. Essa equiparação aos magistrados de Tribunal Superior confere aos Ministros do TCU status institucional elevado, assegurando-lhes independência funcional para o exercício de suas atribuições constitucionais. O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.⁸²

5. Tribunais de Contas dos Estados e Municípios: Aplicação do Artigo 75

5.1. Princípio da Simetria

O artigo 75 da Constituição Federal estabelece que as normas constantes da Seção IX (artigos 70 a 74) 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. Esse dispositivo consagra o **princípio da simetria** na organização dos Tribunais de Contas, determinando que as regras constitucionais federais sirvam de modelo obrigatório para os Estados e Municípios, ressalvadas as especificidades decorrentes da autonomia federativa.⁸³

5.2. Composição dos Tribunais Estaduais

O parágrafo único do artigo 75 estabelece que as Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por **sete Conselheiros**. A Constituição vedou, no artigo 31, §4º, a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais,

⁸¹ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁸² Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

⁸³ Cf. JACOBY FERNANDES, 2016; Cf. LIMA, 2025;

preservando apenas os existentes à época da promulgação da Constituição de 1988, que são os Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, Ceará, Goiás e Pará, e os Tribunais de Contas do Município de São Paulo e do Rio de Janeiro. Os demais municípios têm suas contas fiscalizadas pelos Tribunais de Contas dos Estados ou pelos Tribunais de Contas dos Municípios, onde existentes.⁸⁴

- **Lógica do tema: tribunal de contas da união e controle externo**

A arquitetura constitucional do controle externo revela sistema sofisticado de **fiscalização democrática** das finanças públicas, estruturado sobre quatro pilares fundamentais: **legitimidade democrática, expertise técnica, autonomia institucional e efetividade sancionatória**. Essa estrutura não é produto do acaso, mas resultado de evolução histórica que buscou harmonizar a tradição parlamentar de controle das finanças públicas com a necessidade de fiscalização técnica especializada, evitando tanto a politização excessiva do controle quanto a tecnocracia despida de legitimidade popular.

O primeiro pilar – a **legitimidade democrática** – manifesta-se na vinculação do controle externo ao Poder Legislativo, órgão de representação popular por excelência. A inserção do Tribunal de Contas no capítulo constitucional dedicado ao Poder Legislativo não é mera opção topográfica, mas expressa a concepção de que o controle das finanças públicas constitui função essencialmente parlamentar, derivada da tradição histórica segundo a qual o povo, por meio de seus representantes, deve autorizar a arrecadação de tributos e fiscalizar sua aplicação. Essa legitimidade democrática assegura que o controle externo atenda aos interesses da sociedade, e não a agendas corporativas ou tecnocráticas.

O segundo pilar – a **expertise técnica** – materializa-se na criação do Tribunal de Contas como órgão especializado para auxílio ao Congresso Nacional. A complexidade da gestão pública contemporânea torna inviável que o corpo legislativo, composto por representantes de diversas formações e interesses, examine diretamente a regularidade de milhares de atos administrativos praticados anualmente pela administração pública. O TCU supre essa limitação, fornecendo análises técnicas qualificadas que subsidiam a atuação do Parlamento e exercendo diretamente competências que demandam conhecimento especializado, como o julgamento das contas de gestão e a apreciação da legalidade dos atos de pessoal.

O terceiro pilar – a **autonomia institucional** – garante que o Tribunal de Contas exerça suas funções com independência e imparcialidade. A localização em Seção própria dentro do capítulo do Poder Legislativo, o exercício de competências análogas às dos tribunais judiciais, a equiparação dos Ministros aos membros do Superior Tribunal de Justiça e a vedação de leis de iniciativa parlamentar sobre funcionamento do TCU são elementos que asseguram essa autonomia. Sem independência funcional, o Tribunal de Contas não poderia fiscalizar adequadamente os Poderes da República, inclusive o próprio Poder Legislativo ao qual auxilia.

⁸⁴ CF. JACOBY FERNANDES, 2016; CF. LIMA, 2025;

O quarto pilar – a **efetividade sancionatória** – confere consequências práticas às decisões do controle externo. A competência para aplicar multas, imputar débitos, declarar inidoneidade de licitantes, assinar prazo para correção de ilegalidades e sustar atos administrativos dota o sistema de instrumentos coercitivos que asseguram o cumprimento de suas determinações. A eficácia de título executivo conferida às decisões que imputam débito ou multa permite a cobrança judicial dos valores sem necessidade de processo de conhecimento prévio, reforçando a autoridade das decisões do Tribunal.

A **distribuição de competências** entre Congresso Nacional e Tribunal de Contas reflete escolha deliberada de harmonização entre controle político e controle técnico. Ao Parlamento reserva-se o julgamento político das **contas de governo** do Chefe do Executivo, que avaliam globalmente a gestão governamental sob perspectiva macro, verificando cumprimento de limites constitucionais, observância da legislação fiscal e alcance das metas de governo. Ao Tribunal atribui-se o julgamento técnico das **contas de gestão** dos administradores e responsáveis, que examinam a regularidade de atos específicos sob perspectiva micro, verificando legalidade, legitimidade e economicidade de licitações, contratos, pagamentos e demais atos de gestão.

A distinção entre **legalidade**, **legitimidade** e **economicidade** como parâmetros do controle permite ao sistema transcender o formalismo legal para examinar a efetividade das políticas públicas, a razoabilidade das escolhas alocativas e a adequação dos meios aos fins constitucionalmente protegidos. A legalidade assegura conformidade com as normas jurídicas; a legitimidade verifica atendimento ao interesse público e observância de padrões éticos; a economicidade avalia a relação entre custos e resultados. Esses três critérios, aplicados às cinco dimensões da fiscalização (contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional), proporcionam avaliação abrangente da gestão pública.

O **dever universal de prestação de contas** estabelecido no parágrafo único do artigo 70 expressa o princípio republicano de que onde houver recursos públicos haverá necessidade de controle e responsabilização. A amplitude desse dever, que alcança não apenas órgãos públicos mas também entidades privadas que gerenciem recursos estatais, assegura que nenhum agente possa manejar patrimônio público sem demonstrar a regularidade de sua gestão. A exceção reconhecida à OAB pelo Supremo Tribunal Federal não infirma esse princípio, mas apenas reconhece as peculiaridades de entidade que desempenha função constitucional de defesa da ordem jurídica.

O **princípio da simetria** aplicável aos Tribunais de Contas estaduais e municipais assegura uniformidade nacional do sistema de controle, garantindo que todos os entes federativos disponham de órgãos de fiscalização estruturados segundo o modelo constitucional federal. Essa uniformidade é fundamental para efetividade do controle em Estado federativo complexo como o brasileiro, onde

recursos públicos circulam entre União, estados e municípios mediante transferências constitucionais e voluntárias.

A jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** e do **Superior Tribunal de Justiça** consolidou interpretação que fortaleceu as competências do TCU, reconhecendo sua legitimidade para: fiscalizar empresas estatais independentemente de explorarem atividade econômica ou prestarem serviço público; negar registro a atos contrários à legalidade mesmo quando fundados em decisão judicial (ressalvada a intangibilidade dos pagamentos determinados por coisa julgada); determinar correção de ilegalidades em todos os Poderes da República; e aplicar sanções efetivas aos responsáveis por irregularidades. Essa jurisprudência evidencia o papel central do controle externo na concretização dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem a administração pública brasileira.

Em síntese, o Tribunal de Contas da União constitui **guardião constitucional** dos recursos públicos, exercendo função essencial ao Estado Democrático de Direito mediante fiscalização técnica, independente e efetiva da gestão pública, em auxílio ao Poder Legislativo e em defesa do interesse coletivo. Sua atuação contribui não apenas para correção de ilegalidades e responsabilização de gestores ímprobos, mas também para aperfeiçoamento da administração pública e melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

- **Quadro sinótico expandido**

Tema	Explicação detalhada
Conceito de controle externo	Fiscalização da administração pública exercida por órgãos estranhos à estrutura do Poder fiscalizado, garantindo imparcialidade e independência na avaliação da gestão dos recursos públicos. É exercido pelo Poder Legislativo com auxílio técnico do Tribunal de Contas. A denominação "externo" decorre precisamente dessa característica: o controle é realizado por órgão que não pertence à estrutura administrativa do ente controlado, diferenciando-se do controle interno exercido por cada Poder sobre seus próprios atos.
Fundamento histórico	A tradição de controle parlamentar das finanças públicas remonta à " <i>Magna Carta</i> " inglesa de 1215, consolidando-se no princípio " <i>no taxation without representation</i> " (nenhuma tributação sem representação). No Brasil, o Tribunal de Contas foi instituído pela Constituição de 1891, inaugurando modelo que seria aperfeiçoado nas Constituições subsequentes até alcançar a configuração atual estabelecida pela Constituição de 1988.

Localização constitucional	Título IV (Organização dos Poderes), Capítulo I (Poder Legislativo), Seção IX (Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária), artigos 70 a 75 da CF/88. A localização em Seção própria, distinta das Seções dedicadas ao Congresso Nacional e suas Casas, confere autonomia institucional ao TCU, evidenciando que não se subordina hierarquicamente ao Poder Legislativo.
Natureza jurídica do TCU	Órgão constitucional autônomo dotado de independência funcional, que não integra a estrutura de nenhum dos três Poderes tradicionais, embora auxilie o Poder Legislativo no exercício do controle externo. Essa natureza foi reconhecida pelo STF na ADI 4.190. Possui competências de autogoverno análogas às dos tribunais judiciários (art. 96 da CF).
Espécies de controle externo	O controle externo constitui gênero que abarca duas espécies complementares: o Controle Parlamentar Indireto , realizado pelo Parlamento com auxílio técnico do Tribunal de Contas, como ocorre na apreciação das contas do Presidente mediante parecer prévio; e o Controle Técnico Direto , exercido autonomamente pelo Tribunal de Contas sem interferência de outros órgãos, como ocorre no julgamento das contas dos administradores.
Fiscalização contábil	Dimensão tradicional do controle que verifica a exatidão dos lançamentos realizados nos livros e sistemas de escrituração, conferindo se os registros contábeis refletem fielmente os fatos administrativos ocorridos e se estão em conformidade com os princípios de contabilidade pública. Disciplinada principalmente pela Lei nº 4.320/1964.
Fiscalização financeira	Dimensão tradicional do controle que avalia a correção dos pagamentos e saques efetuados, verificando se os recursos foram movimentados em conformidade com a programação financeira e o cronograma de desembolso. Examina a regularidade dos fluxos de entrada e saída de recursos.
Fiscalização orçamentária	Dimensão tradicional do controle que examina a legalidade da abertura de créditos adicionais, a observância das dotações aprovadas pelo Poder Legislativo, o cumprimento das metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e a compatibilidade da execução com o planejamento governamental.
Fiscalização patrimonial	Dimensão tradicional do controle que confere a exatidão do inventário de bens públicos, verificando a regularidade da aquisição, utilização, guarda e

	alienação dos bens móveis e imóveis pertencentes ao patrimônio público. Abrange controle de tombamento, incorporação e baixa de bens.
Fiscalização operacional	Inovação da CF/88 que incorporou modernas técnicas de auditorias de programas para avaliar efetividade da gestão pública. Divide-se em auditoria de desempenho operacional (eficiência dos processos) e auditoria de avaliação de programa (efetividade das políticas públicas). Permite análise de resultados concretos das ações governamentais, transcendendo a mera verificação de conformidade legal.
Princípio da legalidade	Parâmetro de avaliação que verifica a conformidade dos atos administrativos com as normas legais, decretos, regulamentos, instruções normativas e demais atos normativos aplicáveis. Examina aspectos formais e materiais dos atos de gestão, verificando competência da autoridade, procedimento adequado e observância dos requisitos legais.
Princípio da legitimidade	Parâmetro de avaliação que ultrapassa a verificação formal da legalidade, envolvendo valores sociais, moralidade administrativa e interesse público. Implica conformidade não apenas com a lei em sentido estrito, mas com o Direito em sentido amplo. O desvio de finalidade constitui expressão típica do ato ilegítimo. Ato formalmente legal pode ser ilegítimo se afrontar finalidades constitucionais ou princípios éticos (exemplo: aquisição de bebidas alcoólicas para creche).
Princípio da economicidade	Parâmetro de avaliação que significa minimização dos custos dos recursos utilizados sem comprometimento dos padrões de qualidade. Não significa gastar menos, mas gastar bem , atendendo às necessidades com custo razoável. Vincula-se ao princípio da eficiência. Impõe ao administrador o dever constitucional de evitar soluções absurdamente ineficientes.
Atos antieconômicos	Classificam-se em três categorias: por sobrepreço ou superfaturamento (preço acima do mercado ou pagamento por serviços não prestados); por desnecessidade (quantidade desnecessária ou momento inadequado, gerando desperdício); por omissão ou má gestão (execução inadequada, utilização imprópria ou não utilização, gerando disfunções).
Correlação art. 70 x art. 37	Os critérios do controle externo (art. 70) correlacionam-se aos princípios da administração pública (art. 37): legalidade x legalidade (aplicável às fiscalizações contábil, financeira, orçamentária e patrimonial); legitimidade x impessoalidade, moralidade e publicidade; economicidade x eficiência (aplicável especialmente à fiscalização operacional).

<p>Aplicação de subvenções</p>	<p>Transferências de recursos orçamentários destinadas a cobrir despesas de custeio de entidades beneficiadas (Lei nº 4.320/1964, art. 12, §3º). Dividem-se em subvenções sociais (instituições assistenciais ou culturais sem fins lucrativos) e subvenções econômicas (empresas de caráter industrial, comercial ou agrícola). Beneficiários devem prestar contas. Atualmente regidas também pelo art. 26 da LRF.</p>
<p>Renúncia de receitas</p>	<p>Abrange isenções, anistias, remissões, subsídios, créditos fiscais e benefícios tributários. A LRF exige demonstrativo de estimativa e compensação na LDO e LOA. Toda concessão ou ampliação de benefício tributário deve estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e medidas de compensação. TCU fiscaliza verificando eficiência, eficácia, economicidade e real benefício socioeconômico. Portaria TCU nº 174/2022 aprovou Referencial de Controle de Benefícios Tributários.</p>
<p>Dever universal de prestação de contas</p>	<p>Obrigação constitucional de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos (art. 70, parágrafo único, com reda�o da EC 19/1998). Princípio fundamental do regime republicano: onde houver recursos públicos, há necessidade de controle e presta�o de contas. Instituto correlato e indissociável da responsabilidade por administra�o de recurso alheio.</p>
<p>Conceito de "contas"</p>	<p>Conjunto de informa�es obtidas sobre determinada gestão em certo período, garantida sua confiabilidade (veracidade e representatividade), que permite avalia�o da legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da gestão. Não se restringe a demonstrativos contábeis, abrangendo relatórios de gestão, indicadores de desempenho e outros elementos. � conceito muito mais amplo que meramente contábil ou aritmético.</p>
<p>Entidades sujeitas ao controle</p>	<p>Administra�o direta e indireta; empresas públicas e sociedades de economia mista (MS 25.092/STF); fundos constitucionais e de investimento; OS, OSCIP e OSC quanto aos recursos públicos; Conselhos de regulamenta�o profissional (MS 21.797/STF); beneficiários de incentivos fiscais; serviços sociais aut�nomos; projetos patrocinados pelo CNPq e CAPES. Exce�o �nica: OAB (RE 1.182.189 – Tema 1.054).</p>
<p>Omissão na presta�o de contas</p>	<p>Enseja: instaura�o de tomada de contas especial; caracteriza�o de improbidade administrativa (art. 11, VI, Lei 8.429/1992); crime de</p>

	responsabilidade (Lei 1.079/1950 e DL 201/1967); impossibilidade de receber transferências voluntárias (art. 25, §1º, IV, "a", LRF). A prestação de contas é princípio da governança pública (Decreto 9.203/2017).
Parecer prévio (art. 71, I)	O TCU aprecia (não julga) as contas anuais do Presidente da República mediante parecer prévio em 60 dias. O julgamento cabe ao Congresso Nacional mediante Decreto Legislativo. Refere-se às contas de governo (avaliação macro, política). Parecer pode ser pela aprovação (com ou sem ressalvas) ou rejeição. ADI 2.238 declarou inconstitucional o art. 56, caput, da LRF que previa pareceres separados por Poder.
Julgamento de contas (art. 71, II)	O TCU julga as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos. Decisão definitiva no âmbito administrativo, sem ratificação pelo Legislativo. Refere-se às contas de gestão (avaliação micro, técnica). Alcança ordenadores de despesas, membros de comissões de licitação, pregoeiros, dirigentes, liquidantes, inventariantes. Decisões que imputam débito ou multa têm eficácia de título executivo.
Contas de governo	Demonstram a conduta do Chefe do Executivo nas funções políticas de planejamento e controle das políticas públicas. Avaliação macro de natureza política. Examina cumprimento de limites constitucionais (saúde, educação), observância da LRF (dívida, pessoal), alcance de metas fiscais. Procedimento: parecer prévio do TCU + julgamento político pelo Parlamento (Decreto Legislativo). Uma por exercício.
Contas de gestão	Evidenciam atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por administradores e responsáveis. Avaliação micro eminentemente técnica. Examina legalidade, legitimidade e economicidade de licitações, contratos, pagamentos, atos específicos. Procedimento: julgamento técnico direto pelo TC (Acórdão). Várias por exercício. Pode gerar imputação de débito e multa com eficácia de título executivo.
Apreciação de atos de pessoal (art. 71, III)	TCU aprecia, para fins de registro, a legalidade de: atos de admissão de pessoal a qualquer título (inclusive temporários da Lei 8.745/1993); concessões de aposentadorias, reformas e pensões . Exceções: nomeações para cargos em comissão; melhorias posteriores com mesmo fundamento legal. Apreciação consiste em conceder ou negar registro. Súmula TCU 231: concurso obrigatório em toda Administração Indireta.

<p>Aposentadoria como ato complexo</p>	<p>Segundo o STF (MS 19.973), a concessão de aposentadoria é ato administrativo complexo que somente se aperfeiçoa com o registro pelo TC. Depende da manifestação de vontade de dois órgãos: autoridade que concede + TC que aprecia legalidade. Competência técnica do TC para negar registro não se subordina à revisão pelo Legislativo (RE 576.920 – Tema 047).</p>
<p>Registro e coisa julgada</p>	<p>TCU pode negar registro a ato praticado conforme determinação judicial, mas não pode determinar suspensão de pagamento coberto por coisa julgada (MS 23.665, MS 25.460). Solução: nega-se registro, abstendo-se de determinar suspensão (Ac. TCU 2.191/2006). Situação coberta pela coisa julgada só pode ser modificada por ação rescisória.</p>
<p>Auditorias e inspeções (art. 71, IV)</p>	<p>Podem originar-se: por iniciativa própria do TCU (Regimento Interno); ou por solicitação dos Presidentes do Senado, Câmara, comissões técnicas ou de inquérito. Natureza: contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial. Alcance: todos os Poderes e entidades da administração indireta. Não há exceção ou imunidade: pode fiscalizar Senado, tribunais superiores, unidades militares.</p>
<p>Empresas supranacionais (art. 71, V)</p>	<p>Principal exemplo: Itaipu Binacional. TCU fiscaliza parcela identificável como "contas nacionais" nos termos do tratado constitutivo. Ac. TCU 1.014/2015: impossibilidade de identificar registros específicos não impede controle de informações relevantes à boa governança. STF (ACO 1.905): fiscalização só nos termos acordados diplomaticamente com Paraguai.</p>
<p>Transferências voluntárias (art. 71, VI)</p>	<p>TCU fiscaliza recursos repassados pela União a estados, DF e municípios mediante convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres. Não abrange transferências constitucionais obrigatórias (fundos de participação). Recursos do SUS transferidos aos entes federados são recursos federais sujeitos ao TCU (Decisão 506/1997). Súmula STJ 208: Justiça Federal julga desvio de verba federal.</p>
<p>Informações ao Congresso (art. 71, VII)</p>	<p>TCU presta informações solicitadas pelo Congresso, suas Casas ou Comissões sobre fiscalizações e auditorias. Resolução TCU 215/2008: solicitações têm natureza urgente, tramitação preferencial, apreciação exclusiva pelo Plenário, vedado encerramento antes do atendimento integral. Função de auxílio técnico ao Parlamento.</p>

Sanções (art. 71, VIII)	TCU aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade ou irregularidade: multa proporcional ao dano; multa por infração administrativa; inabilitação para cargo em comissão ou função de confiança; declaração de inidoneidade de licitante. Disciplinadas pela Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU). Conferem efetividade ao controle.
Prazo para cumprimento (art. 71, IX)	TCU assina prazo para que órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Atuação preventiva e corretiva. Permite correção de ilegalidades antes de causarem danos irreversíveis. Ac. TCU 1.735/2022: em caso de ilegalidade na classificação de informação sigilosa, pode assinar prazo para anulação do ato.
Sustação de atos (art. 71, X)	Procedimento: determinação ao jurisdicionado para sustação → se não atendido, TCU susta diretamente o ato → comunica à Câmara e Senado → aplica multa ao responsável. Sustar significa retirar eficácia, não é sinônimo de anulação. MS 23.550: TCU pode determinar à autoridade que promova anulação do contrato.
Sustação de contratos (art. 71, §1º)	Sustação de contrato cabe ao Congresso Nacional mediante decreto legislativo. Se em 90 dias Congresso ou Executivo não efetivar medidas, TCU decide sobre sustação. Exemplo: DL 106/1995 (contrato UFMS/Assistência ao Menor). Sustar contrato = retirar eficácia, não rescindir. Autoridade avalia efeitos na vida do contrato.
Eficácia de título executivo (art. 71, §3º)	Decisões do TCU que imputem débito ou multa têm eficácia de título executivo. Dispensa processo de conhecimento para cobrança judicial. Permite execução direta dos valores. Reforça autoridade das decisões e efetividade do controle externo.
Relatórios ao Congresso (art. 71, §4º)	TCU encaminha relatórios trimestrais e anuais ao Congresso. Relatório anual deve apresentar análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade. Materializa prestação de contas do próprio órgão de controle. Permite ao Parlamento avaliar desempenho do TCU.
Veto absoluto proibitivo (art. 72, §§1º e 2º)	Comissão Mista de Orçamento, diante de indícios de despesas não autorizadas, solicita esclarecimentos em 5 dias → se insuficientes, solicita pronunciamento conclusivo do TCU em 30 dias → se irregular e com risco de dano irreparável, propõe sustação ao Congresso. Hipótese rara, sem notícia de aplicação desde 1988.

Composição do TCU (art. 73)	9 Ministros com sede em Brasília e jurisdição nacional. Autonomia administrativa análoga aos tribunais judiciários (art. 96): elege órgãos diretivos, elabora regimento interno, organiza serviços, provê cargos por concurso, propõe criação de cargos ao Legislativo. Leis estaduais de iniciativa parlamentar sobre funcionamento de TCs são inconstitucionais (ADI 4418, 5453, 5323).
Requisitos de investidura (art. 73, §1º)	5 requisitos: ser brasileiro (nato ou naturalizado); idade entre 35 e 70 anos; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública; mais de 10 anos de exercício profissional na área. Nacionalidade, idade e experiência são objetivos; idoneidade é subjetivo. Resolução TCU 334/2021 disciplina verificação.
Forma de escolha dos Ministros (art. 73, §2º)	1/3 pelo Presidente da República (aprovação do Senado): 2 alternadamente dentre auditores e membros do MP junto ao TCU (lista tríplice por antiguidade e merecimento). 2/3 pelo Congresso Nacional. Busca equilibrar representatividade institucional e participação de membros da carreira.
Garantias dos Ministros (art. 73, §3º)	Mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do STJ . Aposentadoria e pensão pelo art. 40 da CF. Auditor em substituição: garantias de Ministro titular; nas demais atribuições: garantias de juiz de TRF. Assegura independência funcional.
Princípio da simetria (art. 75)	Normas da Seção IX aplicam-se, no que couber, aos TCs estaduais, do DF e municipais. TCs estaduais: 7 Conselheiros . Vedada criação de novos TCs municipais (art. 31, §4º). Existentes em 1988: TCMs da BA, CE, GO, PA; TC do Município de SP e RJ. Assegura uniformidade nacional do sistema de controle.
Controle externo da atividade policial	Distinto do controle externo do art. 70. Atribuído ao Ministério Público pelo art. 129, VII, da CF. Refere-se à fiscalização do respeito aos fundamentos do Estado Democrático, objetivos da República e princípios das relações internacionais. Regulamentado pelo art. 3º da LC 75/1993. Não se confunde com a fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

- **Tabela de precedentes do STF e TCU sobre o âmbito de atuação do Tribunal de Contas**

Precedente	Tribunal / relator / data	Âmbito de atuação	<i>Ratio decidendi</i>
-------------------	----------------------------------	--------------------------	-------------------------------

ADI 4.190/RJ	STF	Natureza jurídica	O TCU é órgão constitucional autônomo que não integra a estrutura de nenhum dos três Poderes tradicionais, embora auxilie o Poder Legislativo no exercício do controle externo. Reconheceu a independência institucional do Tribunal de Contas.
ADI 849/MT	STF – Min. Sepúlveda Pertence	Contas de gestão do Legislativo	As contas relativas à gestão administrativa-orçamentária das Casas legislativas, de responsabilidade de suas Mesas Diretoras, estão sujeitas ao julgamento do Tribunal de Contas competente. A competência do Poder Legislativo para julgamento restringe-se às contas gerais do Chefe do Executivo. A diversidade entre contas de governo e contas de gestão é manifesta e tradicional.
ADI 1.964-MC/ES	STF – Min. Sepúlveda Pertence	Distinção contas de governo x gestão	Confirmou a distinção constitucional entre contas de governo (apreciadas pelo TC mediante parecer prévio e julgadas politicamente pelo Legislativo) e contas de gestão (julgadas tecnicamente pelo Tribunal de Contas).
ADI 2.238/DF	STF – Julgamento em 2020	Parecer prévio único	Declarou inconstitucional o <i>caput</i> do art. 56 da LRF que previa pareceres prévios separados para contas dos Chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MP. Retornou ao sistema de parecer prévio único abrangendo todas as contas de governo.
ADI 2.324/DF	STF – Min. Alexandre de Moraes – 2020	Julgamento das contas do próprio TC	O §2º do art. 56 da LRF não subtrai a competência dos Tribunais de Contas para julgamento das próprias contas, prevendo apenas atuação opinativa da Comissão Mista de Orçamento. TCs continuam julgando contas de seus ordenadores.
ADI 1175	STF – Min. Marco Aurélio	Julgamento das contas de TCEs	É legítima a competência da Assembleia Legislativa para julgar as contas do Tribunal de

			Contas do Estado. Tendência de julgamento pelo Poder Legislativo das contas de TCEs e TCMs.
MS 25.092/DF	STF – Min. Carlos Velloso – 2005	Empresas estatais	O TCU tem competência para proceder à tomada de contas especial de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das entidades integrantes da administração indireta, não importando se prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica. Superou entendimento anterior do MS 23.875.
MS 23.875/DF	STF – 2004	Empresas estatais (superado)	Entendimento anterior de que não caberia ao TCU julgar contas de administradores de entidades de direito privado, ainda que com capital majoritário do Estado. Superado pelo MS 25.092.
MS 21.797/RJ	STF – Min. Carlos Velloso	Conselhos profissionais	Os Conselhos de regulamentação profissional têm natureza autárquica federal, estando obrigados a prestar contas ao TCU em razão dessa natureza. Estabeleceu a sujeição dos Conselhos ao controle externo federal.
MS 22.643/SC	STF – Min. Moreira Alves	Conselhos Regionais	Os Conselhos Regionais de regulamentação profissional são autarquias federais sujeitas à fiscalização do TCU, e não dos Tribunais de Contas Estaduais, independentemente de sua localização geográfica.
ADI 3026-4/DF	STF	OAB – natureza jurídica	A OAB não é entidade da Administração Indireta da União, não se sujeitando a controle da Administração Federal, a concursos públicos ou à prestação de contas ao TCU. Reconheceu natureza " <i>sui generis</i> " da OAB.
RE 1.182.189/BA (Tema 1.054)	STF – Repercussão geral	OAB – exceção ao controle	O Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da OAB não estão obrigados a prestar contas ao TCU nem a qualquer outra entidade externa. Tese vinculante que consolidou a exceção

			única ao dever universal de prestação de contas.
MS 21.644/DF	STF – Min. Néri da Silveira	Entidades privadas	Entidades de direito privado que recebem recursos de origem estatal sujeitam-se à fiscalização estatal, devendo seus dirigentes prestar contas dos valores recebidos. Fundamenta o controle sobre OS, OSCIP, OSC e demais entidades privadas que gerenciam recursos públicos.
MS 19.973/DF	STF – Min. Bilac Pinto	Ato administrativo complexo	A concessão de aposentadoria é ato administrativo complexo que somente se aperfeiçoa com o registro pelo Tribunal de Contas. Depende da manifestação de vontade de dois órgãos distintos para produzir efeitos jurídicos plenos.
RE 576.920/SC (Tema 047)	STF – Min. Edson Fachin – Repercussão geral	Competência técnica do TC	A competência técnica do Tribunal de Contas ao negar registro de admissão de pessoal não se subordina à revisão pelo Poder Legislativo respectivo. Câmara Municipal não pode rever ato do TCE que nega registro.
MS 21.466/DF	STF – Min. Celso de Mello	Limites da apreciação	No exercício da função de controle, o TCU procede à verificação da legalidade da aposentadoria, determinando efetivação ou não do registro, não dispendo de competência para inovar no título jurídico de aposentação submetido a seu exame.
MS 23.665/DF	STF – Min. Maurício Corrêa	Coisa julgada x registro	Vantagem pecuniária incluída nos proventos por decisão judicial transitada em julgado não pode ter pagamento suspenso por determinação do TCU. Prevalece a intangibilidade da coisa julgada sobre a competência fiscalizatória.
MS 25.460/DF	STF – Min. Carlos Velloso	Coisa julgada x registro	Vantagem incorporada por decisão judicial definitiva não pode ser suprimida pelo TCU. Situação coberta pela coisa julgada somente

			pode ser modificada pela ação rescisória . Reafirmou limites da atuação do TC frente ao Judiciário.
MS 23.550/DF	STF – Min. Sepúlveda Pertence	Contratos administrativos	O TCU, embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos , tem competência para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de origem. Distinguiu competência para determinar da competência para executar a sustação.
ACO 1.905/DF	STF – Min. Marco Aurélio – 2020	Itaipu Binacional	Eventual fiscalização pelo TCU sobre Itaipu Binacional só poderá ocorrer nos termos acordados diplomaticamente com a República do Paraguai e materializados em instrumento firmado entre os dois Estados soberanos. Reconheceu limites da jurisdição brasileira sobre empresa binacional.
ADI 4418, ADI 5453, ADI 5323	STF – Mins. Dias Toffoli, Marco Aurélio, Rosa Weber	Autonomia dos TCs	São inconstitucionais leis estaduais de iniciativa parlamentar que disponham sobre funcionamento dos Tribunais de Contas, por violação à autonomia administrativa. Protege a independência institucional dos TCs contra interferência do Poder Legislativo.
RMS 11.060/GO	STJ	Distinção contas	O conteúdo das contas globais do Chefe do Executivo é diverso das contas dos administradores e gestores. As primeiras submetem-se a parecer prévio e julgamento pelo Parlamento; as segundas, a julgamento direto pelo TC, podendo gerar imputação de débito e multa.
Súmula STJ nº 208	STJ	Competência da Justiça Federal	Compete à Justiça Federal processar e julgar Prefeito Municipal por desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal. Sendo federais os recursos, o controle externo

			competete ao TCU e a jurisdição penal à Justiça Federal.
Decisão TCU nº 506/1997 – Plenário	TCU	Recursos do SUS	Os recursos repassados pelo SUS aos estados, DF e municípios constituem recursos federais e estão sujeitos à fiscalização do TCU as ações e serviços de saúde pagos à conta desses recursos. Fundamenta a fiscalização federal sobre aplicação de recursos da saúde.
Acórdão TCU nº 1.765/2003 – Plenário	TCU	OAB (anterior ao RE 1.182.189)	Rediscutiu a questão da prestação de contas pela OAB, posteriormente superada pelo entendimento do STF que consolidou a exceção.
Acórdão TCU nº 3.006/2015 – 2ª Câmara	TCU	FGTS	Os gestores do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço devem prestar contas ao TCU, uma vez que os valores ali acumulados estão em custódia pública , sob administração e responsabilidade da União. Amplia o alcance do controle a recursos parafiscais.
Acórdão TCU nº 1.014/2015 – Plenário	TCU – Min. Raimundo Carreiro	Itaipu Binacional	A impossibilidade de identificar nas demonstrações contábeis de Itaipu registros específicos como "contas nacionais" não impede que o controle externo aplique o conceito como conjunto de informações relevantes à boa governança no que tange aos interesses brasileiros.
Acórdão TCU nº 2.191/2006 – 1ª Câmara	TCU – Min. Augusto Nardes	Coisa julgada	Em homenagem à intangibilidade da coisa julgada, quando decisão judicial dispuser sobre permanência de verbas consideradas indevidas pelo TCU, nega-se registro ao ato, abstendo-se de determinar suspensão do pagamento. Harmoniza competência do TC com autoridade do Judiciário.
Acórdão TCU nº 1.194/2020 – Plenário	TCU – Min. Ana Arraes	Contas do próprio TCU	As tomadas de contas dos ordenadores de despesas e demais responsáveis do TCU continuam sendo julgadas pelo próprio

			Tribunal, não havendo subtração de competência pela LRF.
Acórdão TCU nº 2.011/2010 – Plenário	TCU	Ato antieconômico	Considerou ato de gestão antieconômico a contratação de obra rodoviária com sobrepreço decorrente de excesso de quantitativo de serviços. Exemplifica aplicação do princípio da economicidade.
Acórdão TCU nº 342/2011 – 1ª Câmara	TCU	Ato antieconômico	Declarou antieconômico o pagamento antecipado de despesas sem efetiva entrega dos bens, assim como a indevida aplicação financeira de recurso público federal em fundo de curto prazo quando deveria aplicá-lo em caderneta de poupança.
Acórdão TCU nº 410/2013 – Plenário	TCU	Economicidade – BDI	Identificou inserção indevida de despesas na taxa de BDI em procedimentos licitatórios da Petrobras. Fixou que a identificação de circunstância potencialmente lesiva ao erário autoriza determinação saneadora fundamentada no princípio da economicidade, sem necessidade de dispositivo legal específico.
Acórdão TCU nº 1.895/2021 – Plenário	TCU	Economicidade – itens de luxo	A previsão de itens de luxo em edital de pregão sem devida justificativa acerca da necessidade e incompatíveis com a finalidade da contratação contraria os princípios da economicidade e moralidade administrativa.
Acórdão TCU nº 1.549/2007 – Plenário	TCU	Renúncia de receitas	Tratou de acompanhamento de renúncia de receitas decorrente da Lei de Informática, determinando correções relacionadas à ilegalidade na destinação de recursos para fins diversos do preconizado no diploma legal.
Acórdão TCU nº 953/2012 – Plenário	TCU – Min. Subst. Weder de Oliveira	Prazo para cumprimento	Exemplifica deliberação para correção de ilegalidades relacionadas ao registro da distribuição de feitos aos diversos juízos e

			emissão de certidões. Demonstra alcance do controle sobre o Poder Judiciário.
Acórdão TCU nº 1.735/2022 – Plenário	TCU	Classificação de informações	Não compete ao TCU reclassificar o nível de acesso a informações qualificadas como sigilosas por órgão jurisdicionado, todavia em caso de ilegalidade na classificação pode assinar prazo para anulação do ato.
Acórdão TCU nº 2.130/2017 – Plenário	TCU – Min. Aroldo Cedraz	Solicitação do Congresso	Exemplifica solicitação do Senado Federal de auditoria de conformidade no repasse de recursos ao Fundo Constitucional do DF e regularidade de sua aplicação. Demonstra cooperação institucional TC-Congresso.
Súmula TCU nº 231	TCU	Concurso público	A exigência de concurso público para admissão de pessoal estende-se a toda a Administração Indireta , incluindo autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas e demais entidades controladas pela União.

Referências

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

LIMA, José Henrique. **Controle Externo: Teoria e Jurisprudência Para os Tribunais de Contas**. 11. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2025.

GUTIER, Murillo Sapia. **Instituições de Direito Administrativo – Controle da Administração Pública**. Uberaba: Rule of Law Publishing, 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: GEN/Atlas, 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2026.