



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**IAGO ALENCAR ROLIM**

**A NATUREZA JURÍDICA DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU: ENTRE A FORÇA  
COGENTE DAS DETERMINAÇÕES E O *SOFT LAW* NO CONTROLE EXTERNO**

**FORTALEZA**

**2026**

IAGO ALENCAR ROLIM

**A NATUREZA JURÍDICA DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU: ENTRE A FORÇA  
COGENTE DAS DETERMINAÇÕES E O *SOFT LAW* NO CONTROLE EXTERNO**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Orientador:** Profa. Dra. Fernanda Cláudia Araújo da Silva.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

A353n Alencar Rolim, Iago.

A NATUREZA JURÍDICA DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU: ENTRE A FORÇA  
COGENTE DAS DETERMINAÇÕES E O SOFT LAW NO CONTROLE EXTERNO / Iago  
Alencar Rolim. – 2026.

60 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,  
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2026.

Orientação: Prof. Me. Fernanda Cláudia Araújo da Silva.

1. Tribunal de Contas da União. 2. Recomendação. 3. Natureza Jurídica. 4. Soft Law. 5.  
Controle Externo. I. Título.

CDD 340

---

IAGO ALENCAR ROLIM

**A NATUREZA JURÍDICA DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU: ENTRE A FORÇA  
COGENTE DAS DETERMINAÇÕES E O *SOFT LAW* NO CONTROLE EXTERNO**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Orientadora:** Profa. Dra. Fernanda Cláudia Araújo da Silva.

Aprovada em: 15/01/2026.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Fernanda Cláudia Araújo da Silva (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Lígia Melo de Casemiro  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Mestrando Arthur Quirino dos Santos  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho, para além de sua natureza acadêmica, representa uma jornada de cinco anos trilhada na Universidade Federal do Ceará, um ciclo definido por intenso aprendizado, persistência e, acima de tudo, uma profunda evolução pessoal e intelectual. Manifesto minha sincera gratidão a todos que viabilizaram meu ingresso nesta instituição, aos que me ampararam durante o percurso e àqueles que foram fundamentais para que eu pudesse, hoje, celebrar o encerramento deste ciclo. Agradeço especialmente:

A Deus, princípio e fim de todas as coisas.

Aos meus pais, Iara e Laercio, pelo apoio incondicional e por serem o alicerce de tudo o que sou. Agradeço pelo amor, pelo incentivo constante e pela retidão dos ensinamentos que me guiaram. Obrigado por me ensinarem a enfrentar as adversidades com altivez, a buscar novos horizontes e, sobretudo, por me mostrarem que a educação é a ferramenta mais poderosa de transformação e pela qual não se deve medir esforços.

Ao meu irmão, Gustavo, que transcende o laço fraterno para ser um amigo e mentor. Agradeço por cuidar de mim, por compartilhar sua sabedoria e por me guiar nos momentos de incerteza. Sua trajetória acadêmica e sua parceria são fontes constantes de inspiração.

À Eliene, minha segunda mãe, pelo zelo, cuidado. Sua presença em minha vida é um privilégio que prezo imensamente.

Aos meus familiares, cujo carinho, apoio e amor foram fundamentais.

Aos meus amigos, que tornaram esta jornada mais leve e significativa. Agradeço pela escuta atenta, pelos momentos de descontração e por me apresentarem novas perspectivas de mundo, ensinando-me o verdadeiro valor da amizade. Em especial, agradeço:

Aos amigos de escola: Antônio Gutierrez, Vinícius Monteiro, Arthur Wronsky e Cairo Kaue.

Aos amigos que o basquete me presenteou: Deah, João Guilherme, Abner Rodrigues, Mabi Moura, Gabriel Bruno, Wellingson Texeira, André Lucas, Matheus Araújo, Matheus Sampaio, João Henrique, Carlos Eduardo, Ítalo Carneiro e Rammon Mesquita.

Aos amigos da Atlética Centenária: Osvaldo Sóstenes, Lara Paiva e A. Maravas.

Aos amigos da Liga de Arbitragem: João Victor Carneiro, Marcelo Mello, Maria Eduarda Rocha, Levi Albuquerque e Matheus Barbosa.

Aos amigos que os eventos da Pró-Reitoria de Internacionalização me proporcionaram: Cezário Victor, Felipe Goyanna e Larissa Leoncio.

Aos amigos do escritório ASFSB: Taynara Costa, Rubens Falcão, Isabella Rocha, Wendell Oliveira, Bruna Bezerra, Mario Marrathma, e Jorge Luis.

Aos companheiros da Olimpíada Nacional de Direito Administrativo: Renan Sá, Lara Lessa, Louise Castro, Marcus Vinícius, Filipe Passos, Andressa Sampaio, Rubens Falcão e Larissa Leoncio.

Aos meus professores, verdadeiros castelos do saber e faróis em minha formação. Minha profunda admiração pela vocação docente e pela generosidade em compartilhar não apenas conteúdos, mas lições de vida. Agradeço por despertarem em mim o rigor intelectual e o pensamento crítico. Vossas trajetórias de ética e excelência profissional são os espelhos nos quais buscarei refletir minha atuação futura. Destaco minha gratidão:

À minha orientadora de escola, Shirley Lins, e todos os professores que contribuíram com minha educação básica e média.

Às eminentes professoras da graduação, Fernanda Cláudia e Ligia Melo, por exercem o magistério com excelência e por serem referências de saber, retidão e integridade. Manifesto minha profunda gratidão pela generosidade com que partilharam seus conhecimentos, guiando-me com maestria pelas sutilezas do Direito e despertando em mim o fascínio pelo rigor intelectual.

Aos meus mentores no universo jurídico: Renato Rodrigues, George Santos, Pedro Barbosa, Taynara Costa e Mário Marrathma, por lapidarem minha visão prática da advocacia.

Aos servidores e colaboradores da Faculdade de Direito da UFC, figuras indispensáveis para o funcionamento da nossa Casa de Saber. Agradeço pelo trabalho zeloso e pela convivência sempre cordial, com um agradecimento especial ao Seu Odir, ao Marcelo das Xerox e ao Nelson.

Por fim, à minha companheira de todas as horas, Letícia Lopes. Obrigado por ser o meu porto seguro e por caminhar ao meu lado desde a rotina ordinária, como um bom e velho domingo preguiçoso, até os momentos extraordinários, como os encontros de líderes mundiais em prol da educação. Sua presença me instiga a ser um ser humano melhor a cada dia e prova que, mesmo na sobriedade da Faculdade de Direito, o amor encontra espaço para florescer.

## RESUMO

Analisa-se a natureza jurídica das recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), investigando o descompasso entre sua definição dogmática e sua aplicação fática no controle externo brasileiro. Partindo da análise da Constituição Federal de 1988, da legislação infraconstitucional, da normativa interna da Corte de Contas e da doutrina especializada, examina-se se tais atos preservam sua essência colaborativa ou se assumem feições coercitivas veladas. O método de pesquisa qualitativa e documental explora o hiato existente entre a teoria do direito flexível (*soft law*) e a eficácia material das recomendações como indutoras de condutas administrativas. Ao confrontar a natureza cogente das determinações com o caráter persuasivo das recomendações, o estudo descreve como mecanismos de monitoramento sistemático, a pressão reputacional institucional e a técnica do *comply or explain* transmudam sugestões de melhoria em ordens impositivas indiretas. Conclui-se que o desvirtuamento institucional do instituto gera uma ambiguidade funcional que alimenta o chamado Direito Administrativo do Medo, resultando na inibição da discricionariedade legítima do gestor e na hipertrofia do controle externo.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas da União; Recomendação; Natureza Jurídica; *Soft Law*; Controle Externo.

## ABSTRACT

This paper analyzes the legal nature of recommendations issued by the Brazilian Court of Accounts (TCU), investigating the gap between their dogmatic definition and their factual application in Brazilian external control. Based on the analysis of the 1988 Federal Constitution, infraconstitutional legislation, the Court's internal regulations, and specialized doctrine, it seeks to examine whether such acts preserve their collaborative essence or assume veiled coercive features. The qualitative and documentary research method explores the hiatus between soft law theory and the material effectiveness of recommendations as inducers of administrative conduct. By confronting the cogent nature of determinations with the persuasive character of recommendations, the study analyzes how systematic monitoring mechanisms, institutional reputational pressure, and the "comply or explain" technique transmute improvement suggestions into indirect impositive orders. It concludes that the institutional distortion of the instrument creates a functional ambiguity that fuels the so-called "Administrative Law of Fear," resulting in the inhibition of the manager's legitimate discretion and the hypertrophy of external control.

**Keywords:** Brazilian Court of Accounts; Recommendation; Legal Nature; Soft Law; External Control.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CF/88	Constituição Federal de 1988
CN	Congresso Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
EEE	Economicidade, Eficiência e Efetividade
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOA	Lei Orçamentária Anual.
LOTUCU	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal.
MP	Ministério Público
MS	Mandado de Segurança
PPA	Plano Plurianual
RITCU	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A SISTEMÁTICA DO CONTROLE EXTERNO: DO IDEAL REPUBLICANO À CONCRETIZAÇÃO NORMATIVA .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 Paradigma constitucional do controle da Administração Pública.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 O controle da administração pública: aspectos conceituais, tipologias e o sistema constitucional de fiscalização .....</b>	<b>18</b>
<b>2.3 A Posição Institucional do Tribunal de Contas da União .....</b>	<b>22</b>
<b>3 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, ATRIBUIÇÕES, COMPETÊNCIAS E LIMITES. ....</b>	<b>25</b>
<b>3.1 Competência para praticar atos sancionatórios .....</b>	<b>28</b>
<b>3.2 Competência para praticar atos de comando .....</b>	<b>34</b>
<b>3.3 Competência para levantar dados e produzir informações.....</b>	<b>38</b>
<b>4 A COMPETÊNCIA ORIENTATIVA DO TCU: NATUREZA JURÍDICA E DESAFIOS DAS RECOMENDAÇÕES NO CONTROLE EXTERNO. ....</b>	<b>44</b>
<b>4.1. Competência para formular orientações gerais.....</b>	<b>44</b>
<b>4.2 As Recomendações: Definição e Natureza Jurídica .....</b>	<b>46</b>
<b>4.3 As problemáticas e consequências do uso indevido das recomendações .....</b>	<b>50</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>57</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O sistema de controle da Administração Pública no Brasil, pressupõe que a gestão dos recursos coletivos deve estar submetida a uma fiscalização constante, técnica e racional. Diante disso, no centro dessa engrenagem de controle, situa-se o Tribunal de Contas da União (TCU), instituição que, ao longo das décadas, consolidou-se não apenas como um órgão de auxílio ao Poder Legislativo, mas como uma entidade dotada de autonomia e prerrogativas que a posicionam como um dos principais indutores da governança pública no país.

Historicamente, o fortalecimento da Corte de Contas, cujas raízes remontam ao ideal republicano de Rui Barbosa, visava à criação de um corpo de magistratura intermediário capaz de limitar o arbítrio na execução orçamentária. No entanto, o cenário contemporâneo, pós-Constituição de 1988, revela uma atuação muito mais complexa e capilarizada. De um lado, sobressaem-se as funções sancionatórias e mandamentais, operacionalizadas sobretudo pelas determinações, instrumentos robustos de repressão por meio dos quais o Tribunal impõe ordens corretivas diretas para restaurar a legalidade ferida. De outro, nota-se o fortalecimento de uma faceta orientadora e pedagógica, expressa na emissão de recomendações.

É justamente sobre essa segunda vertente que a presente pesquisa se debruça. A recomendação deveria distinguir-se da natureza impositiva da determinação por possuir caráter estritamente colaborativo, voltado a oferecer oportunidades de melhoria sem o constrangimento de obrigações imediatas. Todavia, a realidade administrativa revela um cenário paradoxal onde existe uma zona cinzenta na qual a aplicação deste instrumento acaba por ganhar novas dimensões, fazendo com que suas características normativas sejam desvirtuadas e o instrumento se torne uma forma de ampliação do controle como um meio coercitivo velado.

Diante disso, o trabalho propõe-se a enfrentar a seguinte pergunta-problema: Qual a natureza jurídica das recomendações do TCU? Investiga-se, então, se o instituto permanece fiel à sua proposta original de auxílio e diálogo técnico ou se a dinâmica institucional da Corte acabou por transmutá-lo em um mecanismo de coerção disfarçada, capaz de intervir na discricionariedade do administrador sem o lastro de uma ilegalidade estrita.

A hipótese que guiará esta investigação sugere a existência de uma ambiguidade funcional. Busca-se se a combinação entre o monitoramento sistemático, a pressão reputacional da Corte e mecanismos como o *comply or explain* não estaria gerando uma eficácia impositiva que emula o rigor do *hard law*.

Para responder ao questionamento, a metodologia adotada será o estudo jurídico de natureza qualitativa, mediante pesquisa bibliográfica e documental. A análise terá como base a

Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992), o Regimento Interno da Corte, assim como suas resoluções, em especial as Resoluções-TCU nº 315/2020 e nº 344/2022. Além disso, o referencial teórico busca um diálogo com a doutrina administrativa clássica e com autores contemporâneos que investigam o tema.

Dessa forma, a estrutura deste trabalho foi organizada em três capítulos fundamentais que visam fornecer os subsídios necessários para o enfrentamento da pergunta-problema. No Capítulo 2, o objetivo é resgatar as bases históricas e o paradigma constitucional que fundamentam a existência do TCU. Investiga-se como a transição do paradigma da legalidade para a juridicidade administrativa influenciou as competências da Corte e de que maneira a autonomia institucional deve se equilibrar com o dever de autolimitação frente aos demais Poderes.

No Capítulo 3, faz-se um exame analítico da tipologia das competências funcionais do Tribunal. Analisa-se o poder de julgar contas, a aplicação de sanções e a expedição de determinações, buscando delimitar os contornos da "jurisdição direta" da Corte. O intuito é compreender em que circunstâncias o Tribunal pode agir de forma mandamental, onde termina sua competência coercitiva e sancionatória. Além disso, será identificado o espaço em que as auditorias operacionais começam a transitar entre a fiscalização de conformidade e a avaliação de desempenho.

Por fim, no Capítulo 4 entrar-se no cerne da investigação. Busca-se definir o conceito de recomendação à luz do "direito flexível" e confrontá-lo com a aplicação prática institucional, investigando-se as problemáticas decorrentes de um possível uso indevido desse instrumento e analisando fenômenos decorrentes de sua aplicação prática. O escopo será verificar se a recomendação se mantém como uma ferramenta de governança ou se atua como um fator de hipertrofia do controle externo.

Com esse itinerário, a pesquisa pretende não apenas descrever o funcionamento do TCU, mas problematizar os limites da sua influência orientadora, fornecendo elementos para uma compreensão crítica sobre a segurança jurídica e a autonomia da gestão pública no Brasil contemporâneo.

## 2 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A SISTEMÁTICA DO CONTROLE EXTERNO: DO IDEAL REPUBLICANO À CONCRETIZAÇÃO NORMATIVA

Em 1890, logo após a Proclamação da República, Rui Barbosa sustentou que, para a existência de uma sociedade política bem instituída, se mostraria imprescindível exigir dos administradores públicos a observância de um orçamento entendido como instituição inviolável e soberana, voltada a prover as necessidades coletivas com o menor sacrifício possível aos contribuintes<sup>1</sup>. Essa concepção de orçamento como peça central da organização financeira do Estado implicava concebê-lo não apenas como lei formal, mas como verdadeiro mecanismo de racionalização e limitação do poder de gasto, cuja eficácia dependeria da fiscalização de sua execução. Em outras palavras, não bastaria instituir novas regras orçamentárias, seria indispensável averiguar e controlar a forma como os recursos públicos são aplicados e utilizados.

É nesse contexto de transição institucional que Rui Barbosa propõe a criação daquilo que, algumas décadas mais tarde, se consolidaria como o Tribunal de Contas da União (TCU). Nas suas palavras, tratava-se de criar um:

Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias - contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil<sup>2</sup>.

Inspirado em modelos europeus de cortes de contas, especialmente, o belga, o francês e o italiano, o projeto delineava um órgão mediador entre a legislatura e a administração que não se limitasse a uma função meramente observadora, mas atuasse como agente ativo de contenção de infrações orçamentárias. Pretendia-se, assim, criar uma instância tecnicamente qualificada e institucionalmente estável de controle sobre a gestão das finanças públicas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> BARBOSA, Rui. A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do TCU**, Brasília, n. 82, p. 253–262, 1999. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113>. Acesso em: 18 nov. 2025.

<sup>2</sup> BARBOSA, Rui. A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do TCU**, Brasília, n. 82, p. 253–262, 1999. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113>. Acesso em: 18 nov. 2025, p. 254.

<sup>3</sup> BARBOSA, Rui. A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do TCU**, Brasília, n. 82, p. 253–262, 1999. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113>. Acesso em: 18 nov. 2025, p. 254.

Sob tais circunstâncias, o Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, dispôs pela primeira vez sobre o Tribunal de Contas e conferiu-lhe atribuições de examinar, revisar e julgar todos os atos relacionados a ativos e passivos do Tesouro, inclusive de forma prévia<sup>4</sup>:

Art. 1º E' instituido um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes á receita e despeza da Republica.

Art. 2º Todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos differentes Ministerios, susceptiveis de crear despeza, ou interessar as finanças da Republica, para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará, pondo-lhes o seu visto, quando reconheça que não violam disposição de lei, nem excedem os creditos votados pelo Poder Legislativo.<sup>5</sup> (sic)

A leitura do dispositivo supra revela que, em sua gênese, a Corte foi investida de competência para exercer um controle *a priori* sobre os atos do Poder Executivo, materializado na figura do visto. Em síntese, o Tribunal deveria avaliar de forma prévia todos os atos que criassem despesas e registrá-los, pondo o seu “visto”, quando reconhecesse a existência de violação à disposição legislativa ou excedesse os créditos votados pelo Legislativo<sup>6</sup>. Caso, entretanto, verificasse que não poderia registrar o ato, deveria devolver ao ordenador, motivando a sua recusa. Porém, se o gestor visualizasse como imprescindível a medida impugnada, poderia proceder com a execução sob sua responsabilidade e o Tribunal deveria informar ao Congresso a respeito, registrando o ato “sob reserva”<sup>7</sup>.

A arquitetura dessa fiscalização incorporou influências fundamentais do direito comparado europeu. Do modelo italiano, absorveu-se a abrangência do controle, cuja incidência alcançava a totalidade dos atos e contratos geradores de despesa. Por sua vez, a inspiração no modelo belga moldou uma sistemática moderada na qual o tribunal detinha um poder de veto limitado, operacionalizado pelo instituto do registro sob reserva<sup>8</sup>.

Contudo, embora a legislação estabelecesse as fundações deste projeto, o Tribunal não foi instituído naquele ano, pois parte da organização e das funções estabelecidas para

---

<sup>4</sup> ABBUD, Wassila Caleiro. **Natureza jurídica da atividade de controle pelos Tribunais de Contas**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.

<sup>5</sup> BRASIL. Decreto nº 966-A, de 7 de outubro de 1890. Crêa o Tribunal de Contas. Coleção de Leis da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 1890.

<sup>6</sup> GIAMUNDO NETO, Giuseppe. **As garantias do processo no Tribunal de Contas da União: Princípios constitucionais**, Código de Processo Civil/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>7</sup> GIAMUNDO NETO, Giuseppe. **As garantias do processo no Tribunal de Contas da União: Princípios constitucionais**, Código de Processo Civil/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>8</sup> GIAMUNDO NETO, Giuseppe. **As garantias do processo no Tribunal de Contas da União: Princípios constitucionais**, Código de Processo Civil/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

concretizar as competências discriminadas no Decreto nº 966-A dependiam da expedição de regulamentações provenientes do Ministério da Fazenda, estas que não foram proferidas à época<sup>9</sup>.

Apesar deste desfecho no ano de 1890, a iniciativa de Rui Barbosa foi profícua, pois, no ano seguinte, com a promulgação da Constituição da República de 1891, o Tribunal de Contas passou a ter um assento reservado na Carta Magna, sendo devidamente regularizado e instituído nos anos posteriores. A leitura original do projeto de Rui Barbosa revela, portanto, que o Tribunal de Contas surge historicamente vinculado à necessidade de submeter a atividade financeira do Estado a um controle institucionalizado, capaz de limitar o arbítrio na execução orçamentária e de responsabilizar os gestores públicos. A criação do referido tribunal, portanto, insere-se em um movimento mais amplo para a construção de mecanismos de controle sobre a Administração Pública, buscando assegurar a conformidade da atuação administrativa aos parâmetros constitucionais, legais e orçamentários.

Para compreender, de forma adequada, a posição ocupada pelo Tribunal de Contas da União no sistema constitucional brasileiro contemporâneo, mostra-se necessário, primeiramente, delinear as noções gerais de controle orçamentário e financeiro e as mudanças que ocorreram ao longo da história no que tange as atribuições do Tribunal de Contas até a Constituição Federal de 1988.

## **2.1 Paradigma constitucional do controle da Administração Pública**

Ainda no século XVII, Montesquieu advertia que todo homem que possui poder é levado a dele abusar se a este não for imposto limites. Necessário, portanto, que pela disposição das coisas, o poder limite o próprio poder. Dessa forma, a constituição das leis deve ser estruturada com a finalidade de evitar o constrangimento de indivíduos a fazer o que a lei não exige, assim como impedir de realizar aquilo que a lei não proíbe<sup>10</sup>.

A partir dessa premissa, evidencia-se que a separação de poderes constitui ideia indissociável e ordenadora para a concepção de um Estado Democrático de Direito. Esta divisão, conforme Geraldo Ataliba, é a “fórmula suprema de expressão e garantia do princípio

---

<sup>9</sup> ABBUD, Wassila Caleiro. **Natureza jurídica da atividade de controle pelos Tribunais de Contas**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.

<sup>10</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 166.

republicano, em sua dupla face de contenção do poder e manutenção dos órgãos que o exercem, equilibradamente”<sup>11</sup>.

Assim, a engenharia do Estado Democrático de Direito não se esgota na mera distribuição de competências funcionais, mas impõe uma organização complexa em que tenha como base duas ideias ordenadoras, sendo a primeira, de caráter subjetivo, assegurando aos indivíduos um *status* jurídico protegido via direitos fundamentais, e a segunda de natureza objetiva, erigindo o princípio da constitucionalidade e da separação de poderes como pilares da estrutura estatal<sup>12</sup>.

Sob essa ótica, a função administrativa em um regime republicano não admite poder absoluto ou vontade própria. A atuação do Estado deve se voltar, obrigatoriamente, para a satisfação do interesse público e para a garantia dos direitos fundamentais. Afinal, como o poder pertence ao povo, vide art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988<sup>13</sup>, o administrador público somente age com legitimidade se respeitar rigorosamente essas finalidades.

Por conseguinte, para se respeitar o interesse público e as garantias dos direitos fundamentais, a Administração Pública está sujeita à lei, a qual é concebida pela vontade geral do povo que compõe o próprio Estado. Dessa premissa surge o princípio da legalidade, consagrado como base fundamental do Estado Democrático de Direito, pois sua essência é subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática<sup>14</sup>. Nas palavras de José Afonso da Silva, o princípio da legalidade impõe limites ao Poder Público, garantindo que o Estado “não pode exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, nem mandar ou tampouco proibir nada aos seus administrados, senão em virtude de lei”<sup>15</sup>.

Essa diretriz impõe uma distinção fundamental entre o regime jurídico privado e o público, uma vez que na esfera particular vigora a autonomia da vontade, ou seja, permite-se aos indivíduos realizar tudo aquilo que não lhes seja vedado, entretanto, a atuação estatal submete-se ao postulado da vinculação positiva à legalidade. Nesse sentido, a lição clássica de

---

<sup>11</sup> ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 51.

<sup>12</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 250.

<sup>13</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 dez. 2025.

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 45.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 45.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 426.

Hely Lopes Meirelles assevera que “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”<sup>16</sup>.

Tal subordinação não é meramente doutrinária, mas possui assento constitucional expresso. A Constituição Federal de 1988, visando blindar a gestão da coisa pública contra o arbítrio e o patrimonialismo, estipulou em seu art. 37<sup>17</sup> princípios cogentes, sendo estes a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, os quais condicionam a validade de todo e qualquer ato administrativo.

Então, por força do referido artigo, o administrador público não é guiado única e exclusivamente pela lei, mas pela aplicação de todo o arcabouço jurídico vigente do Estado, ou seja, de acordo com as regras e princípios de direito. Nas lições de Carlos Ayres Britto, isto “termina por fazer a atividade administrativa uma atividade de aplicação *ex officio* do Direito”<sup>18</sup>. Não sem motivo que, ao se referir ao Estado brasileiro contemporâneo, não se afirma ser um Estado de Lei ou Estado de Legalidade, mas sim um Estado de Direito<sup>19</sup>.

A Doutrina Administrativista, após Constituição de 1988, propôs a evolução do princípio da legalidade denominado princípio da juridicidade, o qual estabelece que a atividade estatal administrativa deve respeitar não só a lei formal, mas também aos princípios constitucionais na qual está inserida<sup>20</sup>. Segundo Gustavo Binenbojm:

Deve ser a Constituição, seus princípios e especialmente seu sistema de direitos fundamentais, o elo de unidade a *costurar* todo o arcabouço normativo que compõem o regime jurídico administrativo. A superação do paradigma da legalidade administrativa só pode dar-se com a substituição da lei pela Constituição como cerne da vinculação administrativa à juridicidade.<sup>21</sup>

Diante disso, a superação do positivismo estrito em favor da juridicidade administrativa impõe ao gestor um ônus hermenêutico mais complexo, porquanto sua atuação não se limita à subsunção mecânica à letra da lei, mas exige a conformidade material com a principiologia constitucional.

---

<sup>16</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros Editores; 44ª ed. 2020, pp 82-83.

<sup>17</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 dez. 2025.

<sup>18</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. I, nº.9, dez., 2001, p. 09-10.

<sup>19</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 79.

<sup>20</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 79.

<sup>21</sup> BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 36.

Nesse contexto, a existência de formas de controle revela-se essencial para evitar que a aplicação *ex officio* do Direito transborde para o subjetivismo ou para a ineficiência. A atividade fiscalizatória consolida-se, assim, como pressuposto do próprio Estado Democrático de Direito, assegurando que a vontade do administrador não se sobreponha à vontade constitucional.

## **2.2 O controle da administração pública: aspectos conceituais, tipologias e o sistema constitucional de fiscalização**

Como abordado anteriormente, é inerente a aceção de República a existência de um regime de controle e de responsabilização daqueles que gerem a coisa pública, pois quem possui o poder do Estado tem o dever de prestar contas de seus atos para o povo, trabalhando em função deste<sup>22</sup>.

Por consequência, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de controle que tem como principais finalidades a verificação da adequação das condutas estatais ao que está estabelecido em seu texto e em demais normas<sup>23</sup>, a prestação de contas por aqueles que administram recursos públicos<sup>24</sup> ou que se utilizem destes, e a averiguação e a garantia da racionalidade da atuação estatal visando o máximo benefício ao interesse público com o menor custo social<sup>25</sup>. Logo, para se compreender este sistema constitucional de controle e suas finalidades, é necessário estabelecer o significado do termo “controle” e suas definições.

Existem muitas discussões na academia quanto à etimologia da palavra controle e sobre os diferentes sentidos que esta pode assumir dependendo do contexto em que for utilizada<sup>26</sup>. A explicação mais aceita pela doutrina para a sua origem é no latim fiscal medieval,

---

<sup>22</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre o direito financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 423.

<sup>23</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre o direito financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 423.

<sup>24</sup> GIAMUNDO NETO, Giuseppe. **As garantias do processo no Tribunal de Contas da União**: Princípios constitucionais, Código de Processo Civil/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>25</sup> FRANCO, Antônio Luciano Pacheco de Souza. O Controle da Administração Pública em Portugal. **Revista do Tribunal de Conta**, t. I, jul-dez., 1993, p. 1-5.

<sup>26</sup> SCAPIN, Romano. **A expedição de provimentos provisórios pelos Tribunais de Contas**: das “medidas cautelares” à técnica antecipatória no controle externo brasileiro. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.

o qual seria a base linguística utilizada pelos franceses para a criação do termo *contre-rolé*<sup>27</sup>, que significa a relação de contribuintes a ser verificada pelos exatores<sup>28</sup>.

Sob esta ótica de diferentes sentidos atribuídos a palavra controle, Odete Medauar apresenta seis dimensões diferentes para o termo trazidos pela doutrina francesa, destacando os sentidos de: (i) dominação (subordinação, centralização, monopolização); (ii) direção (comando, gestão); (iii) limitação (regulamentação, proibição); (iv) vigilância ou fiscalização (supervisão, inspeção, censura); (v) verificação (exame, constatação); e (vi) registro (identificação, equivalência, autenticação)<sup>29</sup>.

Dialogando com essa multiplicidade semântica, Floriano de Azevedo Marques Neto propõe uma sistematização tripartite do instituto. Para o autor, o controle se manifesta em três acepções, sendo estas: a procedimental (inerente à própria submissão da administração aos ritos e normas legais), a de articulação (voltada à organização interna e uniformização da atuação estatal) e, por fim, a técnico-jurídica (em sentido estrito)<sup>30</sup>. É nesta última vertente, entendida como fiscalização e correção, que o controle assume seu caráter de monitoramento, com o escopo precípua de identificar falhas e sanear vícios ou ilegalidades na conduta administrativa.

Partindo dessa delimitação conceitual estrita, Di Pietro consagra o controle da Administração Pública como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”<sup>31</sup>.

Na mesma linha intelectual, Odete Medauar refina o conceito na dimensão técnico-jurídica, definindo-o como a “verificação da conformidade da atuação (da Administração

---

<sup>27</sup> Conforme Plácido e Silva, o significado de controle é estabelecido da seguinte forma: Derivado do francês *controler* (registrar, inspecionar, examinar) ou do italiano *controllo* (registro, exame), admitiu-se o vocábulo na técnica comercial para indicar inspeção ou exame, que se processa nos papéis ou nas operações, registradas a cada instante, nos estabelecimentos comerciais. Significa, assim, a fiscalização organizada dentro do próprio estabelecimento para controlar todos os negócios que vão se realizando, seja por meio das conferências imediatas, seja por meio de registros especiais, que vão anotando tudo o que se vai fazendo. Também se aplica o vocábulo para indicar a fiscalização geral e periódica, promovida na escrita ou contabilidade de um estabelecimento, por meio de técnicos ou contadores vindos de fora, a pedido do próprio comerciante, ou por imposição de seus banqueiros. Extensivamente, diz-se que tal estabelecimento está sob controle de determinada organização de técnicos contabilistas (SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. **Vocabulário jurídico conciso**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 216).

<sup>28</sup> MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 21.

<sup>29</sup> MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 21.

<sup>30</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, n. 100, Belo Horizonte, abr., 2010.

<sup>31</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 830.

Pública) a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado”<sup>32</sup>.

Complementarmente, José dos Santos Carvalho Filho densifica a definição ao tratar o controle da Administração Pública como “conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade em qualquer das esferas de poder”<sup>33</sup>. Salienta-se que o autor estabelece a distinção entre fiscalização e revisão. O termo fiscalização é definido como o “poder de verificação que se faz sobre a atividade dos órgãos e agentes administrativos”<sup>34</sup>, enquanto revisão é definida como o “poder de corrigir as condutas administrativas”<sup>35</sup>.

Nesse panorama classificatório, Odete Medauar<sup>36</sup> oferece uma sistematização robusta que disseca o instituto sob múltiplos prismas. Valendo-se do critério do agente controlador, a autora distingue o controle interno, operado dentro da própria estrutura da Administração, do controle externo, exercido por ente ou instituição alheia à organização fiscalizada<sup>37</sup>.

Embora todas as tipologias possuam inegável relevância, impõe-se destacar aquela fundamentada no critério do agente controlador, dada a sua prevalência na arquitetura constitucional pátria, porquanto a Constituição de 1988, essencialmente em seus arts. 70 e 74, elegeu a dicotomia entre Controle Interno e Controle Externo como a base estruturante do sistema de fiscalização financeira e orçamentária do Estado:

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

---

<sup>32</sup> MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 32.

<sup>33</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025, p.804.

<sup>34</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

<sup>35</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

<sup>36</sup> MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 31-32.

<sup>37</sup> Não obstante, a doutrinadora avança para categorizar a fiscalização quanto à oportunidade (momento) e à extensão da análise. No que tange ao tempo, o controle pode se configurar como prévio, concomitante ou sucessivo à prática do ato. Já em relação ao objeto da fiscalização, a autora destaca que o escrutínio não se restringe à legalidade estrita ou contábil, mas expande-se para abarcar o mérito, a ética e, fundamentalmente, a boa administração, focada na eficiência e nos resultados da gestão. Além disso, quanto à iniciativa, o controle classifica-se como de ofício (espontâneo), provocado ou compulsório, variando conforme o modo de desencadeamento da atividade fiscalizatória (MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020).

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) <sup>38</sup>

Os referidos dispositivos revelam que a titularidade primária do controle externo foi outorgada ao Poder Legislativo. Considerando sua prerrogativa funcional de editar leis e aprovar o orçamento, é de se compreender que, se o aparato legislativo é de sua competência, é seu dever fiscalizar a execução devida deste pelo Poder Executivo, assegurando a estrita conformidade entre a aplicação dos recursos e o planejamento previamente delimitado <sup>39</sup>.

Não obstante essa titularidade legislativa na seara orçamentária, convém elucidar que a expressão “Controle Externo” possui espectro constitucional mais amplo, não sendo exclusivo das Cortes de Contas. A doutrina e a própria constituição consagram essa terminologia para designar o exercício da fiscalização por uma entidade sobre outra que lhe seja exógena, como ocorre, por exemplo, no controle da atividade policial pelo Ministério Público (MP). Assim, o traço distintivo do instituto é a “realização do controle feita por um poder sobre outro” <sup>40</sup>, embora cada órgão deva atuar estritamente dentro de suas balizas de competência.

Contudo, a Constituição reconhece que o Legislativo não conseguiria fiscalizar, sozinho, todos os atos da administração pública nesta matéria, bem como também deveria existir alguma forma de controle sobre seus próprios atos. Diante disso, determina que cada Poder deve manter seu próprio sistema de fiscalização, denominado Controle Interno.

Segundo as lições de Hélio Mileski, o Controle Interno voltado à fiscalização contábil, financeira e orçamentária pode ser conceituado como aquele “efetuado pelos órgãos administrativos, no âmbito da própria Administração, sob o comando de um órgão central e, por isso, organizado de forma sistêmica, no sentido de atuar de maneira integrada em todos os Poderes do Estado” <sup>41</sup>.

Estabelecidas estas ponderações, o presente trabalho delimita seu objeto de estudo à vertente externa desse sistema. Embora o controle interno possua inegável relevância, é na fiscalização externa que se concentram as maiores controvérsias jurídicas. Portanto, para compreender a real extensão desses poderes, torna-se indispensável analisar, a seguir, a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União e a evolução de suas competências.

---

<sup>38</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 dez. 2025.

<sup>39</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 45.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

<sup>40</sup> PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 4.ed. São Paulo: Método, 2017, p. 496.

<sup>41</sup> MILSEKI, Hélio. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2003, p. 160.

### 2.3 A Posição Institucional do Tribunal de Contas da União

A Constituição de 1988 estabelece o sistema de controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial sobre as bases do Controle Externo<sup>42</sup> e do Controle Interno, os quais atuam de forma integrada, complementando-se em uma única relação operacional<sup>43</sup>. Sob a leitura do texto constitucional, é necessário ressaltar que a utilização do termo “auxílio”<sup>44</sup> pelo constituinte não deve conduzir a uma interpretação de subordinação hierárquica da Corte de Contas em relação ao Poder Legislativo, confundindo sua função com a sua natureza<sup>45</sup>. Nas lições de Odete Medauar:

Na verdade, a Constituição Federal em nenhum dispositivo utiliza a expressão ‘órgão auxiliar’; dispõe que o controle externo no Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração, em auxílio, em apoio, ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização. Tendo em vista que a própria Constituição assegura, ao Tribunal de Contas, as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Poder Legislativo.<sup>46</sup>

No que tange à Constituição atual, foi escolha da própria instituição permanecer atrelada ao Poder Legislativo. Diante do contexto histórico de redemocratização do país, a Corte de Contas optou estrategicamente por aproveitar o ensejo do processo de fortalecimento do

---

<sup>42</sup> Como já delimitado, o Controle Externo é de competência do Poder Legislativo, sendo o Congresso Nacional (CN) responsável pelo seu exercício em âmbito federal. Nas demais esferas, cabe às assembleias legislativas nos estados, a Câmara Legislativa no Distrito Federal e as Câmaras Municipais nos municípios. A materialização desse Controle Externo não é exercida de forma solitária pelo Parlamento, uma vez que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 71, atribui ao Congresso Nacional o exercício deste controle com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 45.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024).

<sup>43</sup> SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 175, p. 36–46, jan./mar., 1989, p. 43.

<sup>44</sup> É forçoso, porém, reconhecer que a controvérsia em torno da terminologia ‘auxiliar’ e a natureza do tribunal encontra respaldo na própria trajetória histórica da instituição, pois a Corte foi posicionada de diferentes modos nas Constituições do país. Em sua primeira aparição constitucional, na Constituição de 1891, a Corte havia sido estabelecida na parte das Disposições Gerais e não foi relacionado com nenhum dos Poderes. Já na Constituição de 1934, foi alocada no Capítulo IV, o qual tratava dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais, acompanhando o Ministério Público e os Conselhos Técnicos responsáveis por auxiliar o Poder Executivo. Por outro lado, a Constituição de 1937 estabeleceu a Corte de Contas no Capítulo referente ao Poder Judiciário. Finalmente, apenas a partir da Constituição de 1946, a instituição foi posicionada no capítulo dedicado ao Poder Legislativo e assim foi replicado nas Constituições de 1967 e 1988 (GIAMUNDO NETO, Giuseppe. **As garantias do processo no Tribunal de Contas da União: Princípios constitucionais, Código de Processo Civil/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019).

<sup>45</sup> MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 138.

<sup>46</sup> MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 138.

Legislativo, com a ampliação de competências e prerrogativas, supondo que seria um espaço favorável para a ampliação de suas atribuições e instrumentos de controle<sup>47</sup>.

Entretanto, essa inserção no Título referente ao Poder Legislativo não deve conduzir à conclusão equivocada de que a Corte de Contas seja um órgão integrante da estrutura orgânica do Parlamento ou que a ele se subordine hierarquicamente, como trazido anteriormente. A própria Constituição Federal de 1988 é taxativa ao estabelecer, em seu art. 44, que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional e este é composto exclusivamente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Assim, extrai-se que o Poder Legislativo não é composto pelo Tribunal de Contas da União<sup>48</sup>. Por conseguinte, o TCU possui uma posição peculiar no ordenamento jurídico, o que Celso Antônio Bandeira de Mello afirmou ser um “conjunto orgânico perfeitamente autônomo”<sup>49</sup>.

Analisando-se por diferentes óticas, todas revelam que o Tribunal de Contas é autônomo. Administrativamente é autônomo, pois lhe são atribuídas as mesmas prerrogativas dos Tribunais do Poder Judiciário previstas no art. 96 da Constituição. Ou seja, compete-lhe, por exemplo, eleger seus órgãos diretivos, elaborar seu regimento interno, prover os cargos necessários à sua administração, conceder licenças, férias e outros tipos de afastamentos a seus membros e servidores e propor ao Legislativo criar e extinguir cargos, bem como fixar o subsídio de seus membros<sup>50</sup>. Funcionalmente é autônomo, tendo em vista que é assegurado aos seus Ministros as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ)<sup>51</sup>. É financeiramente autônomo, porquanto tem capacidade de elaborar sua proposta orçamentária e de gerir os recursos destinados às suas atividades<sup>52</sup>. Tal autonomia é essencial à existência da Corte, uma vez que esta não poderia realizar plenamente suas funções se fosse dependente financeiramente de outro órgão controlador de suas dotações<sup>53</sup>.

---

<sup>47</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>48</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista da Esmese**, Aracaju, n. 2, p. 71-84, 2002.

<sup>49</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Funções do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, n. 72, out-dez., 1984, p.136.

<sup>50</sup> GIAMUNDO NETO, Giuseppe. **As garantias do processo no Tribunal de Contas da União: Princípios constitucionais**, Código de Processo Civil/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>51</sup> GIAMUNDO NETO, Giuseppe. **As garantias do processo no Tribunal de Contas da União: Princípios constitucionais**, Código de Processo Civil/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>52</sup> GIAMUNDO NETO, Giuseppe. **As garantias do processo no Tribunal de Contas da União: Princípios constitucionais**, Código de Processo Civil/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 34.

<sup>53</sup> MAZZILI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989, p 61.

Salienta-se, contudo, que a autonomia da Corte de Contas não é uma conclusão apenas doutrinária, mas também da própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Conforme a ementa proferida por unanimidade na ADI nº 4418:

As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira, da quais decorre, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, conforme interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal.<sup>54</sup>

Nota-se a convergência entre as disposições constitucionais, a doutrina administrativista e a jurisprudência da Suprema Corte no que se refere ao afastamento definitivo de qualquer tese que visualize o Tribunal de Contas da União como mero departamento técnico ou apêndice do Parlamento. Pondera-se, portanto, que a Corte de Contas “se trata de órgão constitucional de controle, independente e autônomo, que não pertence e nem se subordina a qualquer dos três Poderes da União”<sup>55</sup>.

Estabelecida esta premissa institucional, torna-se possível avançar para a análise dogmática das competências e funções do Tribunal de Contas da União, investigando, primordialmente, suas origens normativas, suas limitações e suas aplicabilidades.

---

<sup>54</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4481, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-092. DIVULG 18-05-2015. PUBLIC 19-05-2015.

<sup>55</sup> GIAMUNDO NETO, **Giuseppe. As garantias do processo no Tribunal de Contas da União: Princípios constitucionais, Código de Processo Civil/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

### 3 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, ATRIBUIÇÕES, COMPETÊNCIAS E LIMITES.

Preliminarmente, impõe-se delimitar o que se entende por competência. Para isto, adota-se a clássica lição de Celso Antônio Bandeira de Mello o qual a define como “o círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos”<sup>56</sup>. De forma sintética, significa a aptidão legal conferida a uma entidade pública ou autoridade pública para executar determinadas atividades<sup>57</sup>.

Para o exame das competências da Corte de Contas, impõe-se superar a mera reprodução do rol constitucional em favor de uma sistematização que revele a dinâmica funcional do órgão. Nesse sentido, adota-se a classificação proposta por André Rosilho, o qual examina as atribuições do Tribunal a partir dos produtos de suas fiscalizações<sup>58</sup>. Tal recorte metodológico mostra-se pertinente na medida em que considera o resultado prático da atuação de controle. Os produtos, então, são definidos como “atos que o Tribunal produz em decorrência dos procedimentos que realiza”<sup>59</sup>, e, a partir deles, as competências do TCU são sistematizadas em seis eixos de atuação: “1) editar normas; 2) praticar atos sancionatórios; 3) praticar atos de comando; 4) levantar dados e produzir informações; 5) formular orientações gerais; e 6) representar”<sup>60</sup>.

Além disso, o autor estabelece que, para compreender as referidas competências<sup>61</sup>, deve-se utilizar dois filtros: o objeto e os parâmetros de controle. Assim, a partir do pensamento de Sundfeld e Arruda Câmara, Rosilho define objeto de controle como “o conjunto de fatos,

---

<sup>56</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 127.

<sup>57</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

<sup>58</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>59</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Contratações Públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 182.

<sup>60</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 112.

<sup>61</sup> Seguindo as disposições dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988, evidencia-se que o Tribunal de Contas da União tem uma amplitude de objetos de fiscalização, englobando matérias financeiras, orçamentárias, patrimoniais, contábeis e operacionais.

atos e procedimentos da Administração Pública ou de Terceiros que o Tribunal examina e, a seguir, avalia, positiva ou negativamente”<sup>62</sup>.

Neste recorte, compreende-se a fiscalização financeira como a utilização correta dos recursos públicos durante o exame de atos unilaterais ou bilaterais e de procedimentos os quais, direta ou indiretamente, se realizam despesas ou receitas públicas<sup>63</sup>. A vertente orçamentária, por sua vez, monitora a conformidade da execução com o sistema de planejamento legislativo (PPA, LDO, LOA e LRF), enquanto a contábil, seria a contabilização de recursos de forma correta, tendo como base os livros e documentos de escrituração dos diversos órgãos públicos e demonstrativos das receitas e despesas efetuadas em um período<sup>64</sup>.

Sob outra ótica, a fiscalização patrimonial volta-se à gestão do patrimônio público de forma correta, envolvendo a administração, aquisição e alienação de bens móveis e imóveis<sup>65</sup>. Nas palavras de Odete Medauar, refere-se à “análise sobre os bens integrantes do patrimônio público, móveis ou imóveis, forma de utilização, atos de uso de particulares, atos e contratos relativos à alienação, conservação, etc”<sup>66</sup>. Por fim, a fiscalização operacional tem como finalidade, na síntese de Sundfeld e Arruda Câmara, “avaliar o desempenho de um conjunto de operações administrativas sob o parâmetro de economicidade, eficiência e efetividade/EEE”<sup>67</sup>.

Estabelecido o entendimento dos objetos de controle, necessário compreender também o segundo filtro: os parâmetros de controle. Trata-se da referência adotada pela Corte para apreciar de forma positiva ou negativa a matéria de fiscalização<sup>68</sup>. Segundo o art. 70 da Constituição Federal de 1988, os parâmetros de controle são a legalidade, a legitimidade e a economicidade”<sup>69</sup>.

---

<sup>62</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Contratações Públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 182.

<sup>63</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Contratações Públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013.

<sup>64</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>65</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Contratações Públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013.

<sup>66</sup> MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 127.

<sup>67</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Contratações Públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 187.

<sup>68</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Contratações Públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013.

<sup>69</sup> Como já abordado no Capítulo 2, o controle de legalidade, nesta análise compreendido como juridicidade, é o exame formal da validade dos atos administrativos de execução do orçamento em relação ao ordenamento jurídico.

Já a legitimidade, segundo Hélio Saul Mileski, “significa proceder à investigação dos elementos ideológicos e teleológicos do ato praticado pelo administrador”<sup>70</sup>. Percebe-se que é um parâmetro intimamente ligado ao contexto e à finalidade em que o ato é praticado, sendo relacionado ao intuito de atingir o interesse público. Nas palavras de Bruno Nagata, “a legitimidade evidenciará se a atividade financeira do Estado foi fiel ao seu escopo precípua: a persecução do bem comum”<sup>71</sup>.

Trata-se de uma tarefa complexa analisar tal parâmetro, uma vez que envolve elevada abstração e a utilização de padrões morais intangíveis para distinguir o certo do errado<sup>72</sup>. Consequentemente, deve-se buscar auxílio nas bases principiológicas, mais especificamente na razoabilidade e proporcionalidade, para compreender se a decisão do administrador partilhou, na exata medida, os ônus e os bônus que correspondem aos membros da coletividade<sup>73</sup>. Portanto, como afirma Nagata, “a análise da legitimidade deve partir da realidade, mais especificamente, de situações concretas, em que se fará um verdadeiro juízo de ponderação entre as necessidades públicas e os meios e recursos adequados para atendê-las”<sup>74</sup>.

Por fim, a economicidade pode ser conceituada como o “comportamento que, nos limites de uma certa disponibilidade de meios, tende à obtenção do máximo resultado”<sup>75</sup>. Ou seja, como dispõe Régis Fernandes de Oliveira, “diz respeito a se saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo, para chegar-se à despesa e se ela se fez com modicidade, dentro da equação custo-benefício”<sup>76</sup>.

Portanto, a economicidade, assim como a legitimidade, não são parâmetros fáceis de delimitar, porém apesar de suas complexidades, é necessário destacar que eles “não ensejam avaliações propriamente jurídicas, baseadas no binômio legal/ilegal [...]. Envolve, isto sim,

---

Nas palavras de Odete Medauar, “à verificação da conformação do ato, medida ou atuação administrativa às respectivas normas embasadoras” (MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 140).

<sup>70</sup> MILSEKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 294.

<sup>71</sup> NAGATA, Bruno Mitsuo. A limitação da discricionariedade em matéria orçamentária pelos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 377.

<sup>72</sup> NAGATA, Bruno Mitsuo. A limitação da discricionariedade em matéria orçamentária pelos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

<sup>73</sup> NAGATA, Bruno Mitsuo. A limitação da discricionariedade em matéria orçamentária pelos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

<sup>74</sup> NAGATA, Bruno Mitsuo. A limitação da discricionariedade em matéria orçamentária pelos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 378.

<sup>75</sup> MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 141.

<sup>76</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Manual de direito financeiro**. 5 ed. São Paulo: RT, 2002, p. 94.

avaliações de outra natureza – econômica (custo/benefício), política (adequado e inadequado), filosófica (justo/injusto), etc<sup>77</sup>”.

Fixadas as premissas conceituais acerca dos objetos e parâmetros de controle, cumpre delimitar o escopo da presente investigação. Tendo em vista que o objetivo central deste trabalho reside na aferição da natureza jurídica das recomendações, o itinerário analítico concentrar-se-á, primordialmente, nas competências para praticar atos sancionatórios, especificamente na função de julgar contas, para expedir atos de comando e para formular orientações gerais. O exame aprofundado dessas categorias funcionais fornecerá a base teórica necessária para distinguir os instrumentos de imposição daqueles de mera orientação, permitindo, assim, situar as recomendações na arquitetura decisória da Corte de Contas.

### 3.1 Competência para praticar atos sancionatórios

A presente competência refere-se à possibilidade que parte do ordenamento jurídico concedeu ao Tribunal de Contas da União para “agir impositivamente sobre sujeitos determinados ou ao menos determináveis por meio da prática de atos sancionatórios de cunho administrativo”<sup>78</sup>, o quais podem ser caracterizados pela presença da Administração Pública em um dos polos da relação, como a parte lesada, e pela ausência de natureza penal da sanção<sup>79</sup>.

Diante disso, a materialização de tal competência implica a intervenção direta na esfera jurídica dos fiscalizados. Ao operacionalizar o poder sancionador, a Corte de Contas edita atos dotados de coercibilidade e eficácia imediata, aptos a constituir ou desconstituir direitos. Além disso, dada a natureza eminentemente repressiva e punitiva dessa atuação, o controle opera-se, via de regra, *a posteriori*, ou seja, concretiza-se somente após a consumação dos atos ou fatos imputados aos agentes passíveis de responsabilização, exigindo-se um procedimento apuratório robusto para que as imposições de eventuais penalidades sejam válidas<sup>80</sup>.

É nesse contexto que surgem duas das atribuições mais expressivas da Corte: i) a função de julgar contas; e ii) a função para aplicar sanções. Para o escopo deste trabalho, a

---

<sup>77</sup> ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. 358f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 116.

<sup>78</sup> ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 149.

<sup>79</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

<sup>80</sup> ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

análise será concentrada na atribuição de julgar contas e as suas características, como o objeto e os parâmetros de controle, os sujeitos passivos e, apenas incidentalmente, o caráter sancionatório decorrente do julgamento, porquanto não seria proveitoso para o fim perseguido compreender de forma tão aprofunda a dinâmica das sanções e suas espécies, o quais poderão ser objeto de investigações futuras.

Estabelecido isso, a atribuição de julgar contas constitui o núcleo da identidade institucional do Tribunal de Contas da União, sendo, em última análise, o que justifica a sua designação como "Tribunal". É por meio do exercício desta função que a Corte de Contas deixa de atuar como mero órgão de auxílio ou consulta para assumir uma função decisória própria, emitindo juízos de valores impositivos e vinculantes sobre a conduta daqueles que administram e se utilizam dos recursos públicos<sup>81</sup>.

Para a exata compreensão desta atribuição, deve-se distinguir a função de apreciar contas (art. 71, inciso I da CF/88), e a de julgar contas (art. 71, inciso II, da CF/88). Esta, segundo Rosilho, “importa em escrutinizar-las e em tomar decisão concreta sobre sua licitude, a qual poderá, ou não, levar a punição de seus responsáveis (sujeitos submetidos pelo Direito à jurisdição do Tribunal quando do desempenho dessa específica atribuição)”<sup>82</sup>. Aquela, por sua vez, seria vinculada à competência de levantar dados e produzir informações, não sendo a Corte legitimada, no seu exercício, para tomar decisões impositivas e vinculantes como na atribuição de julgar<sup>83</sup>.

A título elucidativo, a apreciação de contas resulta em um parecer prévio de natureza técnica destinado a subsidiar o julgamento final das contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional, o qual irá emitir juízo eminentemente político. Enquanto isso, o julgamento de contas consubstancia uma jurisdição técnica e definitiva, não dependendo de ratificação do Poder Legislativo para produzir efeitos, possuindo, conseqüentemente, autonomia decisória.

Salienta-se que, apesar da utilização do termo jurisdição, inclusive no próprio texto constitucional (art. 73 da CF/88), não existe um consenso na doutrina jurídica quanto ao viés jurisdicional da atribuição de julgar contas. Por exemplo, Odete Medauar afirma que “no texto da Constituição Federal figura a expressão *julgamento das contas*, e não *apreciação das contas*,

---

<sup>81</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>82</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 152.

<sup>83</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

alguns autores conferem natureza jurisdicional a esta função. Mostra-se mais adequado não conferir natureza jurisdicional a função alguma do Tribunal de Contas”<sup>84</sup> (grifou-se). Marçal Justen Filho identifica uma função quase jurisdicional que se justificaria pela forma “processual dos atos e em vista da estrutura autônoma e independente para produzir a instrução e o julgamento”<sup>85</sup>. Jorge Ulysses Jacoby Fernandes defende que “no atual modelo constitucional positivo, ficou indelevelmente definido o exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas”<sup>86</sup>.

No âmbito do judiciário<sup>87</sup>, evidenciam-se, ainda, grandes discussões a respeito da temática, porquanto a Súmula nº 347 do STF continua em vigor apesar de ter sido elaborada na vigência da Constituição Federal de 1967 e não se mostrar adequada à nova realidade constitucional. A súmula estabelece que o “Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”<sup>88</sup>.

Frente ao dissenso doutrinário exposto, filia-se ao entendimento de que as atividades do Tribunal de Contas, embora revistam-se de forma processual e independência funcional, não possuem natureza jurisdicional propriamente dita. Apesar da nomenclatura “julgamento”, tal função permanece vinculada à esfera administrativa, carecendo de definitividade e de imutabilidade<sup>89</sup> características da esfera judicial, tendo em vista que suas decisões são passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, este sim detentor do monopólio da jurisdição em sentido estrito. Além disso, utilizando-se da mesma cognição proferida quanto a análise da vinculação da Corte ao Poder Legislativo, verifica-se que a jurisdição é uma no ordenamento constitucional brasileiro, não sendo, portanto, o TCU incluído no rol do art. 92 da

---

<sup>84</sup> MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 144.

<sup>85</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13.ed.São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, pp. 1132-1133.

<sup>86</sup> FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby, **Tribunais de Contas do Brasil, jurisdição e competência**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 173.

<sup>87</sup> Atualmente, o Supremo parece caminhar para mudar seu entendimento, assim como para rever a vigência da referida súmula. Um forte indício disso foi o julgamento do Mandado de Segurança nº 35.410/DF pelo plenário do STF em 13 de abril de 2021. Na ocasião, estabeleceu-se a cognição de que o “Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeito *erga omnes* e *vinculantes* no âmbito de toda a Administração Pública Federal” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança nº 35.410 Distrito Federal**. Impetrante: Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil. Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 12 de abril de 2021). Apesar da decisão resultar em fortes indícios de uma conclusão para a temática, ainda não existe consenso no STF e, possivelmente, continuará sendo objeto de decisões futuras até a consolidação desse novo entendimento, como pode se verificar por decisões posteriores, a exemplo do Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 25.888/DF, julgado pelo plenário em 22 de agosto de 2023.

<sup>88</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 347**. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Diário da Justiça, [Brasília], 17 jan. 1964.

<sup>89</sup> Nesse sentido, cabe destacar que existem discussões a respeito da coisa julgada administrativa, contudo, por não ser o escopo desta análise, não se adentrará neste debate.

CF/88. Assim, a atuação da instituição configura-se como um controle administrativo externo de caráter técnico, e não como uma extensão do Poder Judiciário.

Independentemente desta discussão, a qual não é o objeto deste trabalho, verifica-se pela análise atenta do art. 71, inciso II em conjunto com o inciso VIII da CF/88, uma vez realizado o julgamento das contas, a Corte poderá, caso constatada ilegalidade ou irregularidade, aplicar sanções previstas na legislação, bem como multa proporcional e, existindo débito, poderá também imputá-lo ao responsável. Nestes dois últimos cenários, ressalta-se que a decisão proferida possui eficácia de título executivo, vide §3º do artigo 71<sup>90</sup>.

Frisa-se, contudo, que o julgamento final das contas não necessariamente ensejará uma sanção, uma vez que existe a possibilidade de as contas estarem de acordo com o ordenamento jurídico, podendo estas serem declaradas regulares ou regulares com ressalvas. Inclusive, junto ao texto constitucional, o art. 16 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU) detalha com maior rigor as possibilidades de julgamentos, suas hipóteses e suas consequências:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

§ 1º O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.

§ 2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas c e d deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária:

a) do agente público que praticou o ato irregular, e

b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

§ 3º Verificada a ocorrência prevista no parágrafo anterior deste artigo, o Tribunal providenciará a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>91</sup> BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm). Acesso em: 29 dez. 2025.

Esta atribuição se origina da competência de aplicar atos sancionatórios, “pois, caso venha declarar a irregularidade de contas, automaticamente poderá, por força da Constituição, responsabilizar os sujeitos culpados pelas ilicitudes que as inquinaram de vício [...] O processo de contas é todo ele orientado à responsabilização”<sup>92</sup>. Diante desta possibilidade de responsabilização, é necessário compreender quem são os indivíduos sujeitos à prestação de contas e quais são os limites da jurisdição do tribunal no julgamento desta.

Ao interpretar o art. 71, inciso II, da CF/88, é possível identificar que existem regimes diferentes de prestação de contas para dois grandes grupos de sujeitos, ambos inseridos no parágrafo único do art. 70<sup>93</sup>. Segundo Rosilho, o primeiro grupo está exposto na primeira parte do inciso II do art. 71 e se refere a “administradores<sup>94</sup> e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal”<sup>95</sup>. Exceção à regra seria o Presidente da República, uma vez que o julgamento das contas é realizado pelo Congresso Nacional. Diante o exposto, Rosilho classifica a primeira parte como contas ordinárias<sup>96</sup>, ou seja, “que devem ser anualmente prestadas por sujeitos específicos e por meio das quais o Tribunal procura aferir a gestão financeira de órgãos e entes da administração pública federal”<sup>97</sup>.

Já a segunda parte faz referência a um grupo mais amplo de sujeitos que devem submeter suas contas ao TCU, pois o art. 71, inciso II, “obrigou que todos os sujeitos enquadrados no parágrafo único do art. 70, sem distinção, submetessem suas contas ao TCU – evidentemente autorizando seu posterior julgamento, mas apenas em caso de prejuízo ou de dano ao erário”<sup>98</sup>. Além disso, destaca-se que a ausência de vínculo com o Estado não isenta o responsável do dever de prestar contas, porquanto, uma vez constatado o dano ao erário, a

---

<sup>92</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 153.

<sup>93</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>94</sup> Entende-se por administradores e demais responsáveis, todos aqueles que possuem o dever de prestar contas ao Congresso, ao Tribunal de Contas da União e aos órgãos de controle interno em decorrência do fato de gerenciarem recursos, bens, valores públicos ou, ainda porque assumiram obrigações de natureza pecuniária em nome da União.

<sup>95</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 154.

<sup>96</sup> FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby, **Tribunais de Contas do Brasil, jurisdição e competência**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

<sup>97</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 155.

<sup>98</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 155.

legitimação passiva no processo de controle externo estende-se a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que houver dado causa ao prejuízo. Logo, Rosilho classifica esta segunda parte como contas especiais, as quais “só serão julgadas pelo TCU quando da ocorrência de dano ao erário (e não anualmente, como no caso das contas ordinárias)”<sup>99</sup>.

Avançando na análise, outra questão crucial refere-se aos parâmetros de julgamento destas contas. O TCU possui liberdade para analisar as contas que lhe são submetidas a partir dos parâmetros de suas atividades de controle, ou seja, os parâmetros de legalidade, legitimidade e economicidade<sup>100</sup>. Entretanto, destaca-se que, apesar de utilizar os três parâmetros, as contas, ao serem julgadas pela Corte, “só poderão ser declaradas irregulares em caso de expressa violação à lei”<sup>101</sup>. Ou seja, atos ilegítimos e antieconômicos, por conta própria, não poderão dar origem a decisões declaratórias de irregularidade de contas, mas tão somente quando somados a outros atos, de natureza diversa, que resultem da violação da lei<sup>102</sup>. Rosilho defende esta visão como decorrência da própria interpretação da constituição, o que, realmente, faz sentido, uma vez que, em suas palavras: “1) irregularidade de contas dá ensejo a sanções (art. 71, VIII); 2) sanções pressupõem infração à lei (Art. 5º, XXXIX); 3) logo, julgamento de contas que resulte em declaração de irregularidade de contas necessariamente pressupõe infração a lei”<sup>103</sup>.

Consequentemente, a reprovação de contas com fundamento exclusivo em critérios de legitimidade ou economicidade, desacompanhados de uma infração legal objetiva, representaria uma invasão do mérito administrativo e uma extrapolação dos limites do controle externo<sup>104</sup>. Isto porque a "irregularidade" é uma nota de desvalor que autoriza o exercício do poder repressivo do Estado.

Ao passo que a fiscalização pode apontar falhas de gestão sob o prisma da eficiência, eficácia e economicidade, o julgamento sancionatório exige o parâmetro da

---

<sup>99</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 156.

<sup>100</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>101</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 156.

<sup>102</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>103</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 158.

<sup>104</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

juridicidade estrita. Nesse sentido, a aplicação do artigo 16, inciso III, da LOTCU deve ser interpretada em harmonia com o princípio da reserva legal. Logo, se a conduta do administrador se insere nas opções lícitas oferecidas pelo ordenamento, a Corte de Contas não possui legitimidade para puni-lo apenas por discordar da escolha técnica realizada, sob pena de converter o controle em uma instância de governo paralela<sup>105</sup>, ou, nas palavras do autor, um “revisor geral da atividade administrativa (função que propositalmente não lhe foi conferida pelo constituinte)”<sup>106</sup>.

Soma-se a isso a necessidade de a Corte se restringir à sua especialidade material. A competência para julgar e, portanto, impor sanções, deve restringir-se às matérias de natureza financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial. Em questões puramente de desempenho administrativo, em que o TCU avalia a qualidade da política pública, o papel do Tribunal tende a deslocar-se da chamada "jurisdição direta" para uma "jurisdição indireta". Enquanto a primeira se manifesta por meio de ordens e punições, a segunda volta-se à produção de diagnósticos e ao diálogo com o gestor. É nesse espaço de atuação não impositiva que se situa a transição entre o dever de sancionar atos ilegais e a faculdade de sugerir melhorias operacionais<sup>107</sup>.

Sendo assim, o julgamento de contas representa o ápice da atividade impositiva do Tribunal, consolidando sua função repressiva por meio de decisões que extrapolam a mera censura administrativa. Essa feição marcadamente coercitiva e vinculante da chamada jurisdição direta estabelece a delimitação necessária para a compreensão das competências de natureza persuasiva da Corte, as quais, diversamente do julgamento, buscam o aprimoramento da gestão por meio de orientações e recomendações.

### 3.2 Competência para praticar atos de comando

Superada a análise da vertente sancionadora, que possui natureza eminentemente repressiva e se volta à punição de condutas pretéritas, cumpre examinar a competência do Tribunal de Contas da União para expedir atos de comando. Diferentemente das sanções, que visam atingir o patrimônio ou os direitos políticos do responsável, os atos de comando têm por

---

<sup>105</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>106</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 160.

<sup>107</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

objeto a própria atividade administrativa, projetando-se para o presente e para o futuro com o intuito de corrigir ilegalidades ou impedir a consumação de danos ao erário.

Conforme Rosilho, “parcela das normas do ordenamento jurídico dotou o TCU de competência para praticar atos de comando, isto é, para criar por força própria, deveres de fazer ou não fazer a terceiros, agentes públicos ou não”<sup>108</sup>. Ou seja, a Corte pode emitir atos constitutivos ou desconstitutivos de direitos e emitir ordens que podem produzir efeitos jurídicos concretos e imediatos. Dentre as possibilidades de atuação decorrentes de tal competência observa-se: i) apreciar atos de pessoal para fins de registro; ii) ordenar a prática de atos por terceiros; iii) tomar medidas cautelares; iv) ordenar o envio de informações ao TCU<sup>109</sup>.

Nesse contexto, com foco no escopo deste trabalho, empenha-se em discorrer acerca da função de ordenar a prática de atos por terceiros e no seu principal instrumento o qual seja as determinações. Opta-se por tal metodologia, pois, para se compreender a natureza jurídica das recomendações, é necessário entender a aplicação e os limites das determinações, tendo em vista que são partes de uma relação dicotômica.

A Constituição Federal estabelece em seu art. 71, IX, que é de competência do Tribunal “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”<sup>110</sup>. Dispositivo que é reproduzido tanto na LOTCU, art. 45, como em seu Regimento Interno, art. 1º, XXI.<sup>111</sup>

Entretanto, salienta-se que a forma utilizada para corrigir o ato e, conseqüentemente, adequá-lo à legislação fica a cargo da discricionariedade do sujeito que teve seu ato impugnado. Em outras palavras, apesar o TCU possuir a competência para emitir o comando e assinar prazo para a adoção de providências, cabe a autoridade administrativa decidir por concordar com a manifestação da Corte ou, então, defender a legalidade de seu ato praticado, resistindo e opondo-se aos apontamentos. Neste último cenário, a autoridade assume o risco de arcar com as possíveis implicações de sua decisão, como ter as contas julgadas

---

<sup>108</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 201.

<sup>109</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>110</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República.

<sup>111</sup> Nesse contexto, extrai-se da interpretação do texto constitucional que se concebeu à Corte a possibilidade de emitir ato de comando com fim de determinar o cumprimento da legislação pela Administração Pública em determinado prazo.

irregulares, ter o ato sustado ou ter uma multa aplicada, tendo, em última instância, que recorrer ao judiciário<sup>112</sup>.

Como se percebe pela presente exposição, referiu-se à autoridade administrativa para o cumprimento dessas ordens. Expõe-se, desta forma, pois o texto constitucional, ao dispor sobre esta função, restringiu o campo de atuação da corte sobre “órgãos ou entidades”, ou seja, o destinatário da norma é o Poder Público, excluindo a possibilidade de assinar prazo a agentes externos<sup>113</sup>. Esta referência a Administração Pública, inclui tanto a “administração direta (composta por órgãos, unidades administrativas desprovidas de personalidade jurídica) como a administração indireta (composta por entes, unidade administrativas dotadas de personalidade jurídica própria)”<sup>114</sup>.

Para além da delimitação subjetiva, é necessário analisar os limites materiais que circunscrevem essa competência. Ao interpretar o aludido inciso IX do artigo 71 da CF/88, Rosilho é categórico ao afirmar que o poder de expedir determinações para o exato cumprimento da lei vincula-se estritamente ao parâmetro da legalidade. Logo, o TCU não possui legitimidade para impor comportamentos baseados em critérios de conveniência, oportunidade ou eficiência, caso a conduta do gestor esteja amparada pelo ordenamento jurídico<sup>115</sup>. Dessa forma, a expedição de atos de comando pressupõe, invariavelmente, a violação de uma norma legal<sup>116</sup>.

Somado a este contexto, a jurisdição da Corte sofre outra restrição fundamental para a emissão de tais atos, qual seja a pertinência temática. A competência para ordenar a prática de atos por terceiros não transforma o TCU em um supervisor universal da República, sendo, então, a referida competência limitada às matérias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Diante disso, o Tribunal não pode expedir

---

<sup>112</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>113</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>114</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 217.

<sup>115</sup> ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>116</sup> Ou seja, se o ato administrativo impugnado estiver dentro da moldura da discricionariedade conferida pela lei ao gestor, falece competência à Corte para determinar sua alteração sob o pretexto de buscar uma melhor gestão. Portanto, a determinação é instrumento de correção de ilegalidades, e não de aprimoramento de mérito administrativo.

determinações sobre atividades-fim dos órgãos jurisdicionados ou sobre questões regulatórias que não tenham repercussão direta no erário ou na gestão financeira<sup>117</sup>.

Diferentemente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ou do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), os quais receberam do texto constitucional, via Emenda Constitucional nº 45/2004, a possibilidade de exercerem controle administrativo hierárquico e disciplinar sobre seus membros, podendo imiscuir-se em questões de gestão interna, o TCU recebeu do texto constitucional a possibilidade de realizar o controle externo apenas sobre sua matéria de competência<sup>118</sup>.

Contudo, ordinariamente, observa-se uma "zona cinzenta" onde esses limites teóricos frequentemente se perdem, uma vez que o próprio Regimento Interno do TCU (RITCU), em seu art. 250, inciso III, contribui para essa imprecisão. Segundo este inciso, a Corte, ao analisar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, “recomendará a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, encaminhando os autos à unidade técnica competente, para fins de monitoramento do cumprimento das determinações”<sup>119</sup>.

O texto recomenda a adoção de providências relativas às melhorias de desempenho, não se falando em irregularidade ou ilegalidade, mas apenas de aprimoramento. Entretanto, no final do dispositivo, trata de determinações, como sinônimo de recomendação. A redação aberta do dispositivo e a sua aplicação prática geram confusão entre o que é mandatório, para corrigir ilegalidades, e o que é meramente orientativo, para aprimorar a gestão, permitindo que sugestões de melhoria sejam, por vezes, veiculadas ou interpretadas com força coercitiva, gerando insegurança jurídica e desvirtuando o papel pedagógico da Corte<sup>120</sup>.

A despeito dessa histórica<sup>121</sup> imprecisão regimental, impende destacar que o próprio TCU, num esforço de racionalização e autolimitação, editou resoluções para delimitar os

---

<sup>117</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>118</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>119</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno**. Brasília: TCU, 2025.

<sup>120</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>121</sup> Nesse contexto, elaborou-se a Resolução nº 265, de 9 de dezembro de 2014, revogada após as alterações ocorridas da LINDB, pela Resolução-TCU nº 315/2020. É inegável que a Resolução nº 265/2014 foi um marco para a distinção dos referidos institutos, porém esta foi restrita a apresentar os limites e os elementos essenciais que deveriam conter nas determinações. Só na Resolução nº 315/2020 ocorreu a conceituação deste instituto, estabelecendo que este seria considerado uma “deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 315/2020**. Brasília: TCU, 2020). Ao vincular expressamente a determinação ao conceito de 'irregularidade' (violação legal), a Resolução 315/2020 corrobora a tese de que os atos de comando

critérios para a emissão de determinações, recomendações e ciências, tentando diferenciar estes instrumentos<sup>122</sup>.

Essa confusão conceitual entre o que é mandatório e o que é colaborativo é o cerne do problema que se buscará enfrentar mais adiante, ao tratarmos das recomendações. Por ora, fixa-se a premissa de que os atos de comando, em sua pureza dogmática, são ordens vinculantes voltadas à restauração da legalidade financeira.

Estabelecidos esses pontos, evidencia-se que, para que o Tribunal possa julgar contas, aplicar sanções ou expedir determinações, ele necessita, preliminarmente, conhecer a realidade administrativa. É nesse ponto que se insere a competência para levantar dados e produzir informações a qual abordaremos a seguir.

### 3.3 Competência para levantar dados e produzir informações

Finalizado o estudo das competências decisórias e coercitivas, torna-se necessário investigar o suporte instrumental que fundamenta e viabiliza a atuação da Corte de Contas. Trata-se da competência para levantar dados e produzir informações, esta que não possui um fim em si mesma, mas caracteriza-se como uma atividade-meio indispensável, uma vez que é em virtude dela que o TCU acessa a realidade administrativa, angaria evidências e constrói o lastro fático necessário para subsidiar seus julgamentos, sanções, atos de comando e orientações<sup>123</sup>.

Esta competência é ampla e possui diversos produtos, como relatórios, opiniões e pareceres. Pode-se desdobrá-la em duas atribuições específicas, sendo estas a de “apreciar contas” e a de “investigar e fiscalizar”<sup>124</sup>. Para o escopo deste estudo, a análise irá se concentrar na atribuição de investigar e fiscalizar, especificamente, em seus instrumentos de inspeções e auditorias, tendo em vista que as recomendações são provenientes, em grande parte, dos levantamentos e achados desses meios.

---

não se prestam à tutela da eficiência pura ou ao aprimoramento de gestão, funções estas reservadas às recomendações, como melhor será abordado a *posteriori*. Assim, a moderna normativa interna da Corte parece buscar dissolver a “zona cinzenta” outrora existente, alinhando-se aos postulados da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e reforçando a legalidade como baliza intransponível para a expedição de ordens cogentes.

<sup>122</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>123</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016

<sup>124</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

No que tange à materialização da função investigativa e fiscalizatória, a Constituição Federal estabelece os fundamentos primordiais para que o Tribunal realize, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como preste informações ao Poder Legislativo quando solicitado. Especificamente, trata-se dos incisos IV e VII:

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

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

(...)

VII - 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;<sup>125</sup>

Evidencia-se, pela análise dos dispositivos, que o constituinte optou por apenas estabelecer o que o tribunal é competente para realizar dentro do campo dessas atribuições, deixando, porém, de defini-las conceitualmente. Inclusive, tal lacuna não é restrita apenas à CF/88, como também se repetiu na própria LOTCU, a qual, em seus artigos 38 e 41, se limitou a informar como poderiam se operacionalizar tais instrumentos, sem explicá-los<sup>126</sup>. Tal vácuo somente foi sanado pelo RITCU que se debruçou sobre o tema, explicitando a distinção entre os institutos, como também estabelecendo novos aparelhos (levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos) para auxiliar os já existentes, sem extrapolar as competências estabelecidas pela Constituição<sup>127</sup>. Conforme o RITCU em seus art. 238 e seguintes:

Art. 238. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:  
I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;  
II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e  
III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

Art. 239. Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

<sup>125</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Art. 71, incisos IV e VII. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 jan. 2026.

<sup>126</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>127</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;  
 II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;

III – subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

Art. 240. Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

Art. 241. Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e

II – avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

(...)

Art. 243. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.<sup>128</sup>

Percebe-se que o regimento interno, ao densificar conceitos que a Constituição deixou em aberto, visa conferir maior precisão e tecnicidade à atuação controladora. Essa taxonomia de instrumentos não possui finalidade puramente teórica, mas, ao contrário, também fornece as ferramentas necessárias para que o controle externo possa adaptar sua intensidade e profundidade de acordo com a natureza do ente ou do programa objeto de exame.

É precisamente em virtude dessa diversidade de instrumentos fiscalizatórios que se projeta um espectro subjetivo abrangente, o qual permite à jurisdição da Corte de Contas alcançar não apenas os órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, sujeitam-se às inspeções e as auditorias todas as unidades administrativas dos três Poderes da União, assim como as entidades que integram a administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal<sup>129</sup>. A incidência dessa atividade fiscalizatória orienta-se pela finalidade específica de cada procedimento, o que torna necessária a delimitação técnica entre os instrumentos da auditoria e da inspeção.

Embora ambos integrem o gênero fiscalização, cada uma possui características e teleologias próprias. As inspeções são ordinariamente utilizadas ao longo da instrução de processos para suprimir lacunas de informações e omissões que são necessárias para o exame

<sup>128</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2025.

<sup>129</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

mais preciso da matéria pela Corte<sup>130</sup>. Nas palavras de Jorge Ulysses Jacoby Fernandes “a inspeção volta-se para a verificação de informações necessárias à regularidade dos juízos firmados em sede de controle, equivalendo muitas vezes às diligências”<sup>131</sup>. Ou seja, não são instrumentos autônomos de fiscalização, mas instrumentos utilizados para gerarem maiores subsídios durante o curso de outras ações de controle com o intuito de promover deliberações mais acertadas pelo Tribunal<sup>132</sup>.

Enquanto isso, diferentemente das inspeções, as auditorias são instrumentos autônomos de fiscalização utilizados para atingir as finalidades expressas pelo art. 239, incisos I, II e III do RITCU<sup>133</sup>. Pelas disposições do próprio Tribunal, vide Portaria-TCU nº 280/2010, define-se auditoria como “o processo sistemático documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado”<sup>134</sup>. Pelas elucidicações da Corte, verifica-se tratar de um conceito abstrato que se traduz na possibilidade de o TCU exercer uma fiscalização ampla. Contudo, a própria portaria, busca delimitar os objetos de controle que serão avaliados separando em dois grupos de auditoria, sendo estas as auditorias de regularidade e as auditorias operacionais.

As auditorias de regularidade têm por finalidade “examinar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão dos responsáveis jurisdicionados ao Tribunal”<sup>135</sup>, sendo dividida em dois subgrupos: i) auditorias de conformidade, que visam analisar a legalidade dos atos praticados em conformidade com o ordenamento jurídico; e ii) auditorias contábeis, as quais visam aferir a regularidade das demonstrações contábeis<sup>136</sup>.

---

<sup>130</sup> LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Método, 2015, p. 311.

<sup>131</sup> FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 303.

<sup>132</sup> MERLOTTO, Nara Carolina. **A atuação do Tribunal de Contas da União sobre as agências reguladoras: entre a independência e o controle**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

<sup>133</sup> MERLOTTO, Nara Carolina. **A atuação do Tribunal de Contas da União sobre as agências reguladoras: entre a independência e o controle**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

<sup>134</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-TCU nº 280, de 8 de dezembro de 2010**. Aprova as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2010.

<sup>135</sup> MERLOTTO, Nara Carolina. **A atuação do Tribunal de Contas da União sobre as agências reguladoras: entre a independência e o controle**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 83.

<sup>136</sup> MERLOTTO, Nara Carolina. **A atuação do Tribunal de Contas da União sobre as agências reguladoras: entre a independência e o controle**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Já as auditorias operacionais existem com o fim de avaliar o desempenho da Administração Pública por meio do exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, garantindo o constante aperfeiçoamento da gestão pública. Ou seja, o foco deste tipo de auditoria é a preocupação com o desempenho e não com o cumprimento da legalidade<sup>137</sup>.

Apesar de possuírem objetos e parâmetros de controle distintos, todas as auditorias seguem um padrão no qual devem, ao final, emitir relatório que explicita quais foram os objetivos, as questões levantadas, o escopo, a metodologia, os achados, as conclusões e as propostas de encaminhamento<sup>138</sup>. Dentro dessas propostas de encaminhamento, o tribunal poderá emitir, a depender do tipo de auditoria, medidas saneadoras, medidas cautelares, determinações ou recomendações.

Quanto a estas duas últimas propostas, a Portaria-TCU nº 280/2010 é categórica ao delimitar que, caso sejam utilizadas, devem ser “formuladas focando em ‘o quê’ deve ser aperfeiçoado e não ‘o como’, tendo em vista a discricionariedade do gestor e ao fato de que a equipe de auditoria não detém a única ou melhor solução para o problema identificado”<sup>139</sup>.

É aqui que surge um ponto de atenção em relação as auditorias operacionais. Como demonstrado, todas as auditorias seguem o padrão procedimental exposto, podendo elas em seus relatórios apresentarem as referidas propostas de encaminhamento. Entretanto, quando tratamos da auditoria operacional estamos diante de uma fiscalização que busca avaliar aspectos qualitativos das políticas e gastos públicos sob a égide dos parâmetros da legitimidade e da economicidade. Então, se seu intuito é produzir informações sobre o funcionamento da Administração Pública, promover transparência e criar subsídios para o aprimoramento de suas práticas e políticas, não seria pertinente que, ao analisar matérias não financeiras, o Tribunal vincule a Administração Pública às suas conclusões<sup>140</sup>.

Logo, o correto é, ao constatar uma gestão ineficiente que não viola diretamente o ordenamento jurídico, a Corte formular propostas de aprimoramento consubstanciadas em recomendações, pois apenas possui competência para emitir determinações quando identificada infração a norma. Exceção, evidentemente, seria a identificação, em sede de auditoria

---

<sup>137</sup> MERLOTTO, Nara Carolina. **A atuação do Tribunal de Contas da União sobre as agências reguladoras: entre a independência e o controle**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

<sup>138</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-TCU nº 280, de 8 de dezembro de 2010**. Aprova as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2010.

<sup>139</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-TCU nº 280, de 8 de dezembro de 2010**. Aprova as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2010, p. 51.

<sup>140</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

operacional, de alguma ilegalidade em matéria financeira, pois, então, a Corte poderia, dentro dos limites de sua jurisdição, emitir atos de comando ou aplicar sanções.

Contudo, o cenário concreto revela, por vezes, uma distorção desse modelo ideal, pois, na prática administrativa, o TCU, ao exarar recomendações em sede de auditoria operacional, acaba por veicular determinações disfarçadas de sugestões, vinculando o gestor público às suas escolhas técnicas específicas. Esse fenômeno, ao transpor os limites da orientação, gera um constrangimento indevido à discricionariedade do administrador, que se vê forçado a aderir ao entendimento do Tribunal sob o receio de uma futura responsabilização. Assim, o que deveria ser um diálogo colaborativo para o aprimoramento da gestão acaba transfigurando-se em uma imposição indireta, na qual o rótulo de "recomendação" serve apenas para contornar a ausência de uma ilegalidade estrita que fundamentaria uma determinação.

Nesse contexto, após estabelecer um panorama sobre a complexa arquitetura de competências do Tribunal de Contas da União, diferenciando a atuação punitiva e repressiva de seu poder de comando e de fiscalização, passa-se ao próximo capítulo, o qual abordará a competência de emitir orientações gerais e, conseqüentemente, a natureza jurídica das recomendações, bem como as eventuais problemáticas que envolvem seu uso.

## 4 A COMPETÊNCIA ORIENTATIVA DO TCU: NATUREZA JURÍDICA E DESAFIOS DAS RECOMENDAÇÕES NO CONTROLE EXTERNO.

A competência para formular orientações gerais representa a vertente menos coercitiva e mais prospectiva da atuação do Tribunal de Contas da União, uma vez que a sua faculdade de emitir opiniões e representações com impacto político é bastante extensa<sup>141</sup>. Diferentemente das demais até então apresentadas, esta não possui fundamento em normas constitucionais ou legais específicas, sendo, portanto, uma consequência natural das outras competências e atribuições que o ordenamento jurídico concedeu a Corte<sup>142</sup>. Contudo, deve-se destacar que não é pelo fato de ter sua existência como uma decorrência de outras competências que a emissão de orientações deve se restringir a ser utilizada exclusivamente no uso das demais, podendo, então, o Tribunal desempenhá-la em conjunto ou isoladamente<sup>143</sup>.

O presente capítulo dedica-se, portanto, ao enfrentamento do problema central desta pesquisa: a natureza jurídica das recomendações. O itinerário analítico se iniciará com o exame da competência orientativa, delimitando os seus conceitos e instrumentos à luz da doutrina contemporânea e da normativa interna da Corte. Na sequência, procede-se à definição das recomendações e ao debate sobre a sua natureza jurídica, questionando se tais atos se enquadram efetivamente como instrumentos de *soft law* ou se possuem uma carga de coercitividade indireta. Por fim, serão abordadas as problemáticas práticas decorrentes do uso deste instrumento, analisando os seus possíveis impactos no cotidiano dos gestores e a sua relação com o chamado "Direito Administrativo do Medo".

Dessa forma, a análise inicia-se pela compreensão da moldura que autoriza o Tribunal a atuar como indutor de boas práticas, sem, contudo, dispor de poder sancionatório imediato.

### 4.1. Competência para formular orientações gerais

Nesse sentido, nota-se que, por não possuir previsão expressa, sua atribuição de proferir orientações gerais pode ter como sujeito passivo quaisquer dos jurisdicionados do art.

---

<sup>141</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; ARRUDA CÂMARA, Jacintho. Competências de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. Contratações Públicas e seu controle. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 183.

<sup>142</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>143</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

70, parágrafo único, da CF/88, inclusive, valendo-se da mesma ótica para os parâmetros e objetos de controle, os quais podem ser atribuídos sob a legalidade, a legitimidade ou a economicidade dentro das matérias financeiras, contábeis, orçamentárias, patrimoniais e operacionais<sup>144</sup>.

Além disso, dada a ausência de moldura normativa rígida para a emissão dessas orientações a sua materialização não ocorre de forma unívoca, mas adapta-se ao grau de generalidade e à finalidade do exame realizado, manifestando-se por meio de diferentes veículos, como informes, relatórios, pareceres, decisões, entre outros<sup>145</sup>.

Essa plasticidade instrumental reflete, em última análise, o deslocamento paradigmático da atuação do Tribunal quando se afasta da função de julgador para assumir o papel de indutor de governança. Assim, a diversidade de meios pelos quais as orientações se manifestam é o reflexo de uma lógica de controle que não busca a retribuição ou a correção impositiva, mas a persuasão técnica.

Desse modo, enquanto as competências sancionatórias e de comando, analisadas anteriormente, focam na punição de desvios ou na correção de ilegalidades, a função orientativa assenta-se no paradigma do auxílio e da colaboração. Ou seja, essa competência, em sua natureza, não visa desconstituir atos específicos ou sancionar gestores, mas sim fornecer diretrizes que balizem a conduta da Administração Pública, promovendo o aprimoramento da gestão.

Tendo em evidência tal escopo, é possível notar que as auditorias operacionais se mostram intimamente relacionadas com esta competência, pois é pela avaliação da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade realizadas por este tipo de fiscalização que a Corte consegue exercer, majoritariamente, apesar de não ser exclusivamente, sua competência de emitir orientações gerais. É por conta da matéria deste tipo de auditoria, a qual, na teoria, não pode ser sujeita a sanções, bem como pelo fato de se tratar de uma zona cinzenta onde não há limitações normativas específicas, que o TCU pode exercer um de seus instrumentos ampliação de controle, o qual seja as recomendações<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>145</sup> ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>146</sup> MAURITY, Soraya Noura y. As recomendações expedidas pelos Tribunal de Contas da União: uma batalha reputacional camuflada de soft law?. *In*: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (org.). **Transformações do Direito Administrativo**: controle de administração pública: diagnósticos e desafios. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022, p. 172-196.

Logo, fixadas as premissas gerais sobre a competência de emitir orientações gerais, passa-se a analisar as recomendações sob seu aspecto jurídico e, conseqüentemente, sob seu aspecto institucional dentro da dinâmica de atuação da corte.

#### 4.2 As Recomendações: Definição e Natureza Jurídica

Dentre o plexo de instrumentos que compõem a competência orientativa do TCU, a recomendação se destaca como um dos institutos de maior complexidade dogmática. A própria jurisprudência da Corte passou por diversos entendimentos até chegar à definição adotada contemporaneamente. Tal instrumento sempre foi muito utilizado pela instituição, porém nem a Constituição, nem os regramentos legais e nem os regramentos infralegais se dispuseram a conceituá-lo, diferenciá-lo ou estabelecer propriamente os seus limites e o seu modo de utilização.

Visualizando-se que sempre existiram dúvidas quanto a aplicação das recomendações, o Tribunal editou a Resolução-TCU nº 265/2014, já citada anteriormente. Esta sanou parte dos questionamentos ao estabelecer a forma de uso e o formato que deveriam ser produzidas as recomendações, contudo, ao fazer isso, deixou de responder à pergunta essencial: qual a definição deste instrumento? Na verdade, com uma análise atenta, percebe-se que ao tentar responder parte dos questionamentos, a Corte levantou muitos outros. Isso é evidente ao apreciar suas disposições, pois as diretrizes utilizadas nas recomendações são as mesmas que das determinações. Elucida-se tal ponto com o exame das seguintes disposições da Resolução-TCU nº 265/2014:

Art. 3º A determinação deverá observar, ainda, os seguintes requisitos:

I - tratar de matéria inserida no âmbito das competências do Tribunal;

II - priorizar aspectos mais relevantes, com vistas à correção das principais deficiências identificadas;

III - estar fundamentada nos fatos apontados e/ou na análise efetuada no relatório e na instrução técnica, no parecer do Ministério Público junto ao Tribunal e no voto do relator;

IV - ser redigida de forma clara, precisa e completa, evidenciando "o que" deve ser aperfeiçoado ou corrigido e não "como" fazer; e

V - ser precedida de avaliação da viabilidade de sua implementação, quando couber.

(...)

Art. 6º As recomendações para adoção de providências, previstas no inciso III do Art. 250 do Regimento Interno, observarão o disposto no Art. 3º desta Resolução e os modelos do Anexo II.<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 265, de 9 de dezembro de 2014**. Brasília: TCU, 2014.

Ou seja, sequer existiu uma distinção clara a respeito dos instrumentos, restando, portanto, a jurisprudência da Corte responder as lacunas que perduravam. Em um primeiro momento, estabeleceu-se o entendimento em diversos acórdãos, como por exemplo os acórdãos 2.242/2019-Plenário<sup>148</sup>, 600/2019-Plenário<sup>149</sup>, 8.528/2017-Primeira-Câmara<sup>150</sup>, 1.131/2009-Plenário<sup>151</sup>, que as recomendações teriam caráter orientativo e as determinações caráter cogente. Inclusive, necessário salientar que as recomendações “embora não sejam de cumprimento obrigatório, não podem ser desconsideradas pelo gestor, sem justificativas adequadas”<sup>152</sup> sob pena de responsabilização.

Entretanto, mesmo existindo, teoricamente, cognição consolidada, ainda existia divergências as quais demonstravam fragilidades a respeito da natureza e aplicação das recomendações, uma vez que existiria a defesa para a análise de cada caso concreto para saber se era possível o ingresso de recurso contra recomendações propostas pelo Tribunal e, caso pudesse, se haveria possibilidade de sucumbência da parte<sup>153</sup>. No âmbito do Acórdão 2.533/2015-Plenário, o Ministro Relator Bruno Dantas deixou essa divergência bem clara:

Quanto ao cabimento de recurso contra recomendações, registro que, no meu entender, não é absoluta a regra de que deliberações desse tipo não geram sucumbência à parte e não ensejam pretensão recursal. A aplicabilidade desse entendimento deve ser analisada a cada caso concreto, conforme verificado e proposto pela Serur quando de seu primeiro pronunciamento nos autos, no exame de admissibilidade cujas razões foram por mim acolhidas. De qualquer forma, cabe esclarecer aos recorrentes que, de maneira geral, as recomendações exaradas pelo TCU, a exemplo daquelas constantes do acórdão recorrido, assemelham-se a orientações e diretrizes, desprovidas de caráter impositivo, e são, por isso, incapazes de alcançar a esfera jurídica do jurisdicionado. Elas não geram sucumbência, razão pela qual, na maior parte das vezes, não são suficientes para preencher o pressuposto do interesse recursal<sup>154</sup>

Inclusive, tal divergência não foi única, sendo reiterada em acórdãos posteriores, como o Acórdão 2.242/2019-Plenário. Entretanto, salienta-se que essa dissonância não seria

---

<sup>148</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2242/2019 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 18 de set. de 2019.

<sup>149</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 600/2019 – Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes, 20 de mar. de 2019.

<sup>150</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 8528/2017 – Primeira Câmara**. Relator: Ministro Bruno Dantas, 5 de set. de 2017.

<sup>151</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 396/2010 – Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes, 10 de mar. de 2010.

<sup>152</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 600/2019 – Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes, 20 de mar. de 2019.

<sup>153</sup> PESSOA, Leanne Araújo Holanda de Paula. **Os limites de controle do Tribunal de Contas da União: uma análise da atuação da corte de contas no estabelecimento da política de governança pública do governo federal**. 2019. 208 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

<sup>154</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2533/2015 – Plenário**. Relator: Ministro Bruno Dantas, 14 de out. de 2015.

tão discrepante quanto a apresentada pelo Acórdão 8.528/2017-Primeira Câmara, o qual o Ministro Relator afirmou que existiram casos extraordinários onde o cumprimento da recomendação foi analisado como se determinação fosse, por gerar sucumbência<sup>155</sup>.

Diante desse contexto de incertezas decisórias, o TCU, visando aprimorar a qualidade de suas decisões, deixando-as mais claras, objetivas e racionais, bem como adequadas as alterações introduzidas na LINDB, editou a também já citada Resolução-TCU nº 315/2020<sup>156</sup>. Nesta normativa foram definidas as recomendações como “deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo”<sup>157</sup>. Além disso, como abordado no capítulo anterior, diferenciou essas orientações das determinações ao estabelecer que estas possuem caráter mandamental e pressupõem uma ilegalidade a ser saneada. Destaca-se também que a distinção apresentada não se restringiu apenas ao campo conceitual, pois distinguiu também os fundamentos de utilização e aplicação de cada um dos institutos, ao contrário da Resolução-TCU nº 265/2014. Demonstra-se:

Art.11. As recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las.

§ 1º As recomendações devem se basear em critérios, tais como leis, regulamentos, boas práticas e técnicas de comparação (*benchmarks*), e, preferencialmente, atuar sobre a principal causa do problema quando tenha sido possível identificá-la.

§ 2º Para a formulação da proposta de recomendação deverão ser observados os seguintes pressupostos:

I - atuar diretamente nas causas do problema;

II - contribuir para que o tratamento das causas dos problemas agregue valor à unidade jurisdicionada, baixando custos, simplificando processos de trabalho, melhorando a qualidade e o volume dos serviços ou aprimorando a eficácia e os benefícios para a sociedade;

III - observar os requisitos de viabilidade prática, objetividade e motivação, indicando ações para cuja realização não haja obstáculos de ordem legal, financeira, operacional, temporal, de pessoal e outros que inviabilizem a implementação das medidas;

IV - apresentar boa relação custo-benefício e considerar as eventuais alternativas propostas pela unidade jurisdicionada; e

V - apontar oportunidades de melhoria relevantes, indicando o que pode ser feito e o resultado esperado, sem descrever aspectos procedimentais afetos à competência da unidade jurisdicionada.

Art. 12. Não devem ser formuladas recomendações genéricas e distantes da realidade prática da unidade jurisdicionada, em especial quando:

I - a complexidade do problema, em função de sua dimensão e da multiplicidade de suas causas, resultar em diagnóstico impreciso ou incompleto;

<sup>155</sup> PESSOA, Leanne Araújo Holanda de Paula. **Os limites de controle do Tribunal de Contas da União: uma análise da atuação da corte de contas no estabelecimento da política de governança pública do governo federal.** 2019. 208 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

<sup>156</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 315, de 22 de abril de 2020.** Brasília: TCU, 2020.

<sup>157</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 315, de 22 de abril de 2020.** Brasília: TCU, 2020.

II - a comparação entre a situação existente e o critério não evidenciar discrepância significativa; ou

III - a medida pretendida estiver fundamentada em técnicas de comparação (*benchmarks*) ou boas práticas, sem a demonstração de que os fatores que conduzem ao resultado superior da situação paradigmática possam efetivamente ser implementados ou adaptados ao caso cujo desempenho se pretenda aprimorar.

Parágrafo único. As recomendações não devem se basear exclusivamente em critérios que contenham elevada carga de abstração teórica ou conceitos jurídicos indeterminados, permitindo enquadrar achados de múltiplas espécies ou ordens<sup>158</sup>.

Evidente, portanto, o esforço despendido pela instituição para densificar suas normas e pacificar as possíveis nebulosidades advindas destes instrumentos. Contudo, apesar deste empenho, não se pode dizer que houve respostas acerca da essência jurídica das recomendações. A despeito da clareza quanto ao seu caráter colaborativo e à ausência do caráter mandamental, subsiste uma zona de penumbra sobre a real eficácia dessas deliberações e o grau de liberdade conferido ao gestor para ignorá-las, refletindo diretamente em seu enquadramento no campo da *soft law* ou *hard law*.

Dentro deste contexto, com base unicamente nas características trazidas na definição da normativa interna da Corte, seria o mais adequado enquadrar as recomendações diretamente no campo do “direito flexível”<sup>159</sup>. Conforme Soraya Maurity, pode-se identificar três elementos essenciais que lhe caracterizam como tal: i) adesão voluntária; ii) ausência de força vinculante imediata e; iii) formalização e estruturação técnica<sup>160</sup>.

O primeiro elemento reside na sua finalidade de orientar ou modificar comportamentos, buscando, prioritariamente, obter a adesão voluntária dos seus destinatários em vez da imposição. O segundo elemento é a ausência de força vinculante imediata, o que impede a criação autônoma de direitos ou deveres e marca a fronteira entre o direito flexível e o *hard law* (leis e regulamentos), visto que tais atos não possuem os requisitos procedimentais

<sup>158</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 315, de 22 de abril de 2020**. Brasília: TCU, 2020.

<sup>159</sup> A escolha da palavra “recomendação” não é banal ou sem motivação. Sua utilização remonta às práticas de conferências diplomáticas anteriores à sua popularização por organismos internacionais, sendo empregada com o intuito estratégico de conferir maior segurança aos destinatários ao sugerir orientações baseadas em imprecisões deliberadas. Sob a perspectiva da Teoria do Direito, as recomendações são frequentemente classificadas como atos de “não direito” ou meros aconselhamentos, caracterizando-se como manifestações jurídicas desprovidas de obrigatoriedade que buscam apenas orientar condutas. Em razão da ausência de força cogente, tais instrumentos possuem um prestígio normativo reduzido, de modo que sua efetividade reside mais na qualidade técnica e na racionalidade do conteúdo proposto do que propriamente na autoridade do órgão que as emite (MAURITY, Soraya Noura y. As recomendações expedidas pelos Tribunal de Contas da União: uma batalha reputacional camuflada de *soft law*? *In*: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (org.). **Transformações do Direito Administrativo: controle de administração pública: diagnósticos e desafios**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022, pp. 172-196).

<sup>160</sup> MAURITY, Soraya Noura y. As recomendações expedidas pelos Tribunal de Contas da União: uma batalha reputacional camuflada de *soft law*? *In*: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (org.). **Transformações do Direito Administrativo: controle de administração pública: diagnósticos e desafios**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022, pp. 172-196.

ou materiais para inovar imperativamente no ordenamento jurídico. Por último, o terceiro elemento exige que o ato apresente um grau de formalização e estruturação técnica que o assemelhe às normas jurídicas tradicionais, critério este que permite distinguir o *soft law* de outras formas de influência puramente declaratórias ou sociais, como a moral, a doutrina ou simples exortações políticas.

Portanto, em um cenário voltado exclusivamente à definição normativa apresentada pela Resolução-TCU nº 315/2020, as recomendações podem ser enquadradas diretamente no domínio mais amplo do *soft law*, pois não possuem caráter vinculante, apresentam grau de formalização assemelhado a normas jurídicas e dependem, teoricamente, da adesão voluntária do jurisdicionado por terem caráter colaborativo. Entretanto, na prática, existem aspectos institucionais que distorcem a aplicação das recomendações no referido campo, sendo necessário compreendê-los a fim de visualizar até que ponto pode considerar esse instrumento da Corte uma *soft law*.

#### 4.3 As problemáticas e consequências do uso indevido das recomendações

É interessante notar que as recomendações do TCU, apesar de não possuírem caráter cogente, apresentam grande adesão por parte dos seus jurisdicionados. Na verdade, causa estranheza constatar que, em determinadas áreas de controle da Corte, como sob as Agências Reguladoras, o cumprimento das recomendações chega a ser equivalente aos das determinações<sup>161</sup>. Isto gera o questionamento: como um instrumento não cogente consegue ter tanta eficácia quanto aqueles que são? Nesse sentido, para responder essa indagação, pode-se ter em mente três principais motivos: i) grau reputacional alcançado pela Corte; ii) normativas internas que ampliam de forma deliberada a utilização das recomendações; e iii) uso do mecanismo *comply or explain*<sup>162</sup>.

A adesão das orientações expedidas pela Corte é sustentada, em parte, pelo seu elevado prestígio institucional. Esta reputação foi criada ao longo dos anos, sendo, decorrência

---

<sup>161</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de; REHEM, Danilo; MERLOTTO, Nara; GABRIEL, Yasser. Reputação institucional e o controle das Agências Reguladoras pelo TCU. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 278, p. 37-70, 2019.

<sup>162</sup> MAURITY, Soraya Noura y. As recomendações expedidas pelos Tribunal de Contas da União: uma batalha reputacional camuflada de soft law? *In*: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (org.). **Transformações do Direito Administrativo**: controle de administração pública: diagnósticos e desafios. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022, pp. 172-196.

direta da ampliação de suas competências pós CF/88<sup>163</sup> e do contexto histórico do país que contribuiu para a formação de uma opinião pública favorável aos órgãos de controle<sup>164</sup>. Somado a estes pontos, é necessário também citar a excelência técnica<sup>165</sup> do Tribunal, bem como os meios de *enforcement*<sup>166</sup> empregados para garantir a adesão. Assim, a eficácia das recomendações está intimamente relacionada a reputação institucional da autoridade que lhe profere e na ameaça implícita de uma futura punição a ser aplicada, em caso de discordância daquilo que foi apresentado pelo jurisdicionado.

No plano normativo, observa-se que o RITCU contribuiu para uma indistinção estratégica entre as faculdades de recomendar e determinar<sup>167</sup>. Essa indefinição, somada à ausência de prazos prescricionais para a edição desses instrumentos, conforme art. 12 da Resolução-TCU nº 344/2022<sup>168</sup>, confere ao órgão uma zona nebulosa de atuação na qual consegue ampliar seu controle e intervir a qualquer tempo, induzindo o gestor ao cumprimento da medida por receio de que em um futuro indeterminado, possa ter seu ato impugnado e ser pessoalmente sancionado<sup>169</sup>.

---

<sup>163</sup> DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. A evolução do controle externo e o Tribunal de Contas da União nos 30 anos da Constituição Federal de 1988. In: TOFFOLI, Dias (Org.). **30 anos da Constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 401-423.

<sup>164</sup> A recorrência de escândalos de corrupção e má gestão orçamentária no Brasil desgastou a confiança pública nas autoridades e no sistema representativo. Esse cenário impulsionou o protagonismo político e midiático das instituições de controle, que passaram a ocupar maior espaço na cena pública, especialmente por meio da aplicação de sanções aos gestores. (BATALHA, Luciano Morandi. **O Tribunal de Contas Operacional: Contexto, conceito e conteúdo**. 2023. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023).

Na perspectiva da população, seria, então, o “simbolismo de uma Corte que julga a Administração Pública”, pois traria justiça a aqueles que desvirtuam as contas públicas (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PAMA, Juliana Bonacorsi de. Diálogos fora de esquadro: o controle das agências reguladoras pelo Tribunal de Contas da União. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte. n. 120, p. 231).

<sup>165</sup> A percepção favorável acerca do corpo técnico do TCU fundamenta-se em diversos pilares, destacando-se o rigor seletivo do concurso público e o elevado patamar remuneratório da carreira. Somam-se a esses fatores a sólida experiência profissional dos servidores e o constante aperfeiçoamento técnico mediante o intercâmbio de conhecimentos em fóruns de especialização (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PAMA, Juliana Bonacorsi de. Diálogos fora de esquadro: o controle das agências reguladoras pelo Tribunal de Contas da União. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte. n. 120).

<sup>166</sup> Para este estudo, compreende-se como as sanções pessoais e multas aplicadas aos jurisdicionados nos casos em que negligenciarem, sem justificativas, as recomendações emitidas. Ou seja, seriam consideradas formas de “reforço” ao aprimoramento e cumprimento da conduta impugnada.

<sup>167</sup> Como já abordado no capítulo 3, o RITCU, por exemplo, incorre em uma ambiguidade terminológica ao utilizar no inciso III do art. 250, a expressão “recomendará” no início do dispositivo e no final deste propõe “cumprimento das determinações”, gerando uma zona cinzenta de interpretação e aplicação do dispositivo.

<sup>168</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022**. Brasília: TCU, 2022.

<sup>169</sup> No contexto internacional este tipo de situação é chamada de *benign big gun*. Se refere a instituições que aplicam medidas flexíveis ou soft enquanto possuem poder de *enforcement* coercitivo e direto (MAURITY, Soraya Noura y. As recomendações expedidas pelos Tribunal de Contas da União: uma batalha reputacional camuflada de soft law? In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (org.). **Transformações do Direito Administrativo: controle de administração pública: diagnósticos e desafios**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022. p. 182).

Por fim, a jurisprudência da Corte consolidou a técnica do *comply or explain*<sup>170</sup> como instrumento decorrente das recomendações. Nesse modelo, embora a recomendação não possua força cogente imediata, sua inobservância impõe ao administrador um ônus argumentativo qualificado, exigindo-lhe a apresentação de justificativas circunstanciadas para poder desviar do padrão sugerido.

Estabelecido estes fatores de eficácia, verifica-se que as recomendações transitam em um domínio de ambiguidade, pois, como demonstrado no tópico anterior, formalmente, apresentam-se como *soft law*, contudo, materialmente, opera como *hard law* devido ao monitoramento sistemático, sanções indiretas e à pressão reputacional exercida sobre o gestor.

Diante disso, a emissão indiscriminada e sem critérios restritivos para a emissão das recomendações possui o potencial de gerar uma patologia funcional na instituição, uma vez que o seu exercício irrestrito acaba por descaracterizar a própria natureza do controle.

O desvirtuamento institucional das recomendações manifesta-se, primordialmente, nessa transmutação de um instrumento de auxílio em um mecanismo de coerção velada, subvertendo a própria lógica do *soft law*. Ao utilizar o prestígio técnico e a ameaça implícita de sanções futuras para garantir seu cumprimento, o Tribunal rompe com o paradigma da cooperação e da adesão voluntária a suas sugestões.

Além disso, a utilização da técnica do *comply or explain* cria uma inversão do ônus decisório prejudicial à eficiência administrativa, deixando de ser uma oportunidade de melhoria para se tornar uma ordem condicionada. Consequentemente, pressiona o gestor a um conformismo burocrático, onde, eventualmente, priorizará a sua proteção jurídica pessoal em detrimento da busca pela solução mais inovadora ou adequada às especificidades da demanda.

O resultado, portanto, é a consolidação de um "Direito Administrativo do Medo"<sup>171</sup>, no qual o gestor público, temendo o desgaste reputacional e a responsabilização pessoal, renuncia à sua discricionariedade legítima para adotar passivamente as escolhas do controlador. Algo que já é possível ser visualizado no cotidiano, uma vez que, existem Agência Reguladoras, por exemplo, que possuem departamentos inteiros para implementar as recomendações

---

<sup>170</sup> Por exemplo, o já citado Acórdão nº 600/2019-Plenário, Acórdão nº 1171/2014 – Plenário e Acórdão nº 73/2014 Plenário

<sup>171</sup> Segundo Rodrigo Valgas, o Direito Administrativo do Medo significa: “a interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público.” (SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p 333)

exaradas pela Corte<sup>172</sup>. Esse cenário desnatura a função orientativa, transformando-a em uma espécie de regulação da gestão pública sem o necessário lastro de legitimidade democrática ou limites procedimentais claros.

Em última análise, a elevada taxa de cumprimento das recomendações pelo gestor público não deve ser interpretada como um indicador absoluto de êxito pedagógico, mas, inversamente, como um sintoma de um possível desvirtuamento do sistema de controle. O fato de tais orientações serem sistematicamente seguidas não legitima, por si só, o modo como esse poder é exercido, visto que, em um Estado de Direito, o Controle Externo deve atuar não apenas como sancionador da gestão pública quando verificada ilegalidade, mas também prestando suporte para o seu aprimoramento em outras matérias sem substituir a vontade política do administrador.

Portanto, o cenário exposto revela uma desconexão profunda entre a roupagem jurídica e a eficácia material do instituto: enquanto sua natureza jurídica permanece adstrita ao campo do *soft law*, sua aplicação fática transmuda-se em um mecanismo de pressão que emula o rigor do *hard law*. Esse hiato impõe a necessidade urgente de balizar o alcance de tais instrumentos, assegurando que o Tribunal de Contas da União não se utilize da flexibilidade normativa para exercer uma soberania técnica que ignore as competências constitucionais e os limites da legalidade estrita.

Conclui-se, assim, que a permanência da recomendação no domínio do “direito flexível” não pode servir de salvo-conduto para a hipertrofia do controle, sob pena de converter a função orientadora em um fator de paralisia e inibição da eficiência administrativa.

---

<sup>172</sup> Exemplo claro disso é a criação pela Anvisa do Plano de Providências relativo aos Acórdão emitidos pelo TCU em 2015. (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de; REHEM, Danilo; MERLOTTO, Nara; GABRIEL, Yasser. Reputação institucional e o controle das Agências Reguladoras pelo TCU. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 278, n. 2, p. 37–70, 2019)

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação desenvolvida ao longo deste estudo permitiu consolidar um diagnóstico crítico e multifacetado sobre a atual sistemática de controle operada pelo Tribunal de Contas da União. Mais do que uma mera análise descritiva de competências, esta pesquisa confirmou que o reconhecimento da ampla autonomia funcional, administrativa e financeira da Corte, confirmada pela Constituição Federal de 1988, é o pressuposto indispensável para compreender uma expansão de poderes que hoje desafia as balizas clássicas do Direito Administrativo e da própria separação de poderes.

A análise histórica e constitucional revelou que a superação da visão do Tribunal como um apêndice do Legislativo não foi um evento neutro, mas um deslocamento de poder que exigiria, em contrapartida, um sistema robusto de autolimitação. Concluiu-se que o dever de zelar pela juridicidade e pela eficiência administrativa não confere ao controlador uma soberania técnica absoluta. Pelo contrário, a legitimidade da atuação do TCU reside na sua estrita aderência ao ordenamento jurídico, de modo que qualquer transbordamento para além das competências contábil, financeira e orçamentária constitui uma incursão indevida na reserva de administração e no mérito das escolhas políticas.

Ao verticalizar o exame das competências impositivas, restou demonstrado que a arquitetura funcional da Corte é regida por uma lógica de contenção que deveria ser intransponível. A investigação sobre o poder sancionatório e a faculdade de emitir atos de comando evidenciou que a jurisdição direta do Tribunal, capaz de julgar contas, aplicar multas e expedir determinações, possui como fundamento a legalidade estrita. Sustenta-se, portanto, que a declaração de irregularidade de condutas ou a imposição de deveres de fazer ou não fazer são atos que exigem o lastro inegociável de uma infração legal objetiva. Sem a violação da lei, o Tribunal carece de autoridade para emitir comandos que vinculem seus jurisdicionados.

Além disso, o exame detalhado das auditorias operacionais e da competência orientativa revelou o que se pode classificar como uma patologia do controle externo contemporâneo. A resposta fundamental desta pesquisa é que as recomendações do TCU padecem de uma ambiguidade funcional e sistêmica. Juridicamente, o instituto habita o domínio do *soft law*, sendo estruturado sob os pilares da colaboração, da persuasão técnica e da adesão voluntária. Entretanto, materialmente, a atuação da Corte desnatura essa essência ao instrumentalizar mecanismos de indução que emulam a força do *hard law*.

Concluiu-se que existe uma desconexão profunda e preocupante entre a roupagem jurídica (colaborativa) e a eficácia material (coercitiva) das recomendações. O monitoramento

sistemático do cumprimento das deliberações, somado à utilização estratégica do capital reputacional institucional, transmuda a sugestão de melhoria em uma ordem implícita. O ápice dessa distorção materializa-se na técnica do *comply or explain*, pois impõe ao gestor um ônus argumentativo qualificado para justificar o não atendimento de uma recomendação, invertendo a lógica do controle. Nesse cenário, o administrador não adere à recomendação por convicção técnica, mas por uma estratégia de autoproteção jurídica, visando evitar o desgaste institucional e a iminência de uma futura responsabilização imotivada.

As consequências desse hibridismo jurídico são nocivas e já se manifestam de forma nítida na gestão pública brasileira, notadamente no âmbito das Agências Reguladoras. Diante disso, a investigação permitiu concluir que a emissão indiscriminada de recomendações para intervir em escolhas puramente discricionárias acaba por consolidar o fenômeno do Direito Administrativo do Medo. O resultado é um conformismo burocrático paralisante, uma vez que o gestor público, temendo a mão pesada de um controlador que monitora sob o prisma da eficiência subjetiva, abdica de sua autonomia criativa e de sua responsabilidade política para tornar-se um executor passivo das escolhas técnicas do Tribunal.

Sustenta-se, que o Tribunal de Contas, ao utilizar o "direito flexível" para dirigir condutas administrativas, assume o papel de gestor sem arcar com os ônus e as consequências práticas das decisões implementadas. Há um déficit democrático evidente quando o órgão de controle substitui a vontade do administrador, o qual foi legitimado pelo mandato ou pela investidura técnica, por diagnósticos de auditoria que, embora qualificados, não possuem a responsabilidade pela execução orçamentária nem pelo atendimento direto das necessidades sociais.

Logo, o cumprimento sistemático das recomendações, frequentemente celebrado em relatórios de desempenho do Tribunal, não deve ser lido como um indicador absoluto de sucesso pedagógico. Pelo contrário, deve ser interpretado como um sintoma de hipertrofia do controle externo e de fragilização da autonomia administrativa. Assim, o fato de as recomendações serem seguidas com o mesmo rigor das determinações não legitima o seu uso fora das balizas da legalidade, mas na verdade, revela a eficácia de uma coerção velada.

Por fim, ressalta-se que o presente trabalho atingiu seu propósito ao realizar este exaustivo diagnóstico dogmático e institucional. Não se pretendeu, nos limites desta pesquisa, a apresentação de propostas de reforma normativa ou soluções imediatistas, uma vez que a identificação precisa da natureza híbrida e disfuncional das recomendações é o pressuposto indispensável para viabilizar o debate sobre a racionalização do sistema e seus impactos.

Portanto, as controvérsias e patologias ora levantadas servirão de substrato para o desenvolvimento de investigações acadêmicas futuras voltadas à proposição de mecanismos de contenção e racionalização do controle externo.

## REFERÊNCIAS

ABBUD, Wassila Caleiro. **Natureza jurídica da atividade de controle pelos Tribunais de Contas**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARBOSA, Rui. A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do TCU**, Brasília, n. 82, p. 253-262, 1999.

BATALHA, Luciano Morandi. **O Tribunal de Contas Operacional: Contexto, conceito e conteúdo**. 2023. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 7 de outubro de 1890**. Crêa o Tribunal de Contas. Coleção de Leis da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 1890.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1992].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4418** (ou 4481). Relator: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 35.410** Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 12 de abril de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 347**. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Diário da Justiça, Brasília, 17 jan. 1964.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-TCU nº 280, de 8 de dezembro de 2010**. Aprova as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 265, de 9 de dezembro de 2014**. Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 315, de 22 de abril de 2020**. Brasília: TCU, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022**. Brasília: TCU, 2022.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. I, n. 9, dez. 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. A evolução do controle externo e o Tribunal de Contas da União nos 30 anos da Constituição Federal de 1988. In: TOFFOLI, Dias (Org.). **30 anos da Constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil, jurisdição e competência**. 3ª ed. (ou 4ª ed.). Belo Horizonte: Fórum, 2013 (ou 2016).

FRANCO, Antônio Luciano Pacheco de Souza. O Controle da Administração Pública em Portugal. **Revista do Tribunal de Conta**, t. I, jul-dez., 1993.

GIAMUNDO NETO, Giuseppe. **As garantias do processo no Tribunal de Contas da União: Princípios constitucionais, Código de Processo Civil/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Método, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, n. 100, Belo Horizonte, abr., 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA (ou PAMA), Juliana Bonacorsi de; REHEM, Danilo; MERLOTTO, Nara; GABRIEL, Yasser. Reputação institucional e o controle das Agências Reguladoras pelo TCU. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 278, p. 37-70, 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PAMA, Juliana Bonacorsi de. Diálogos fora de esquadro: o controle das agências reguladoras pelo Tribunal de Contas da União. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte. n. 120.

MAURITY, Soraya Noura y. As recomendações expedidas pelos Tribunal de Contas da União: uma batalha reputacional camuflada de soft law? In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (org.). **Transformações do Direito Administrativo: controle de administração pública: diagnósticos e desafios**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022, pp. 172-196

- MAZZILI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.
- MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros; 44ª ed. 2020.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Funções do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, n. 72, out-dez., 1984.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de (org.). **Transformações do Direito Administrativo: controle de administração pública: diagnósticos e desafios**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022. p. 172-196.
- MERLOTTO, Nara Carolina. **A atuação do Tribunal de Contas da União sobre as agências reguladoras: entre a independência e o controle**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- MILSEKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- NAGATA, Bruno Mitsuo. A limitação da discricionariedade em matéria orçamentária pelos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Manual de direito financeiro**. 5 ed. São Paulo: RT, 2002.
- OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 4.ed. São Paulo: Método, 2017.
- PESSOA, Leanne Araújo Holanda de Paula. **Os limites de controle do Tribunal de Contas da União: uma análise da atuação da corte de contas no estabelecimento da política de governança pública do governo federal**. 2019. 208 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre o direito financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAPIN, Romano. **A expedição de provimentos provisórios pelos Tribunais de Contas: das “medidas cautelares” à técnica antecipatória no controle externo brasileiro**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 45.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. **Vocabulário jurídico conciso**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 175, p. 36–46, jan./mar., 1989.

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