

Suspensão Cautelar de Contratos Administrativos pelos Tribunais de Contas: Possibilidade e Limites à Luz da Nova Lei de Licitações e da Jurisprudência do TCU, STF e do TCE-RJ.

Rodrigo Nascimento Silva¹.

Resumo:

O artigo analisa a possibilidade de os Tribunais de Contas exercerem, em sede cautelar, a competência para suspender a execução de contratos administrativos. Amparado por sólido referencial doutrinário e jurisprudencial, dedicando-se especialmente a apresentar os entendimentos consolidados no Tribunal de Contas da União (TCU), no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), bem como a abordagem normativa inovadora introduzida pela Nova Lei de Licitações e Contratos, o trabalho sustenta a possibilidade de os Tribunais de Contas suspenderem cautelarmente os efeitos financeiros de contratos administrativos cuja execução se revele incompatível com os princípios que orientam sua atuação, desde que observado o contraditório, reconhecendo-se que a sustação configura ato definitivo fundado em cognição exauriente, com o objetivo de evitar a consolidação de lesão irreparável ao erário e assegurar a eficácia da decisão final de mérito sobre a sustação, sem prejuízo da observância de uma lógica consequencialista compatível com a Constituição, distinta dos excessos apresentados pelo art. 147 da Lei nº 14.133/2021, cuja aplicação às deliberações das Cortes de Contas reclama interpretação conforme ao texto constitucional.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Controle Objetivo e Subjetivo de Contratos. Suspensão Cautelar de Contratos. Nova Lei de Licitações e Contratos.

Abstract:

This article analyzes the possibility of Audit Courts exercising, as a precautionary measure, the power to suspend the execution of administrative contracts. Supported by a solid doctrinal and jurisprudential framework, and focusing

¹ Assessor no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ); Professor Convidado do LL.M. em Direito da Infraestrutura e da Regulação da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO RIO); Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento; Pós-Graduado em Direito do Estado e da Regulação.

specifically on presenting the consolidated understandings of the Federal Audit Court, the Federal Supreme Court, and the Audit Court of the State of Rio de Janeiro, as well as the innovative normative approach introduced by the New Bidding and Contracts Law, the work argues that Audit Courts may provisionally suspend the financial effects of administrative contracts whose execution proves incompatible with the principles that guide their actions, provided that the adversarial principle is observed, recognizing that the suspension constitutes a definitive act based on exhaustive knowledge, with the objective of avoiding the consolidation of irreparable harm to the public treasury and ensuring the effectiveness of the final decision on the merits of the suspension, without prejudice to the observance of a consequentialist logic compatible with the Constitution, distinct from the excesses presented by art. 147 of Law No. 14,133/2021, whose application to the deliberations of the Courts of Auditors requires interpretation in accordance with the constitutional text.

Keywords: Audit Courts. Objective and Subjective Contract Control. Precautionary Suspension of Contracts. New Bidding and Contracts Law.

Sumário: 1. Introdução. 2 O Regime Constitucional do Controle Externo sobre Contratos Administrativos. 2.1 O Rito Constitucional da Sustação de Contratos e as Alternativas à Disposição do Poder Legislativo para Exercer suas Competências Corretiva e Impeditiva. 2.2 Momentos de Intervenção dos Órgãos Responsáveis por Promover o Controle Financeiro da Administração Pública: A Competência Corretiva sobre Atos Administrativos pelos Tribunais de Contas e as Competências Corretiva e Impeditiva do Poder Legislativo na Sustação de Contratos. 2.3 A Natureza Política da Decisão Parlamentar de Sustação de Contratos Administrativos. 2.4 A Independência Relativa das Instâncias Decisórias no Controle Objetivo e Subjetivo de Contratos Administrativos. 2.5 Expondo a Divergência: Teriam os Tribunais de Contas Competência Impeditiva para Sustar Cautelarmente Contratos Administrativos de Modo Subsidiário e Excepcional? 2.6 O Regime Constitucional de Controle de Contratos Administrativos na Constituição de 1967/1969: O Mecanismo de 'Decurso de Prazo'. 2.7 A Doutrina Crítica à Possibilidade de Sustação Cautelar de Contratos pelos Tribunais de Contas. 2.8 A Doutrina Favorável à Competência dos Tribunais de Contas para Sustar Cautelarmente Contratos Administrativos. 2.9 A Sustação Cautelar de Contratos pelos Tribunais de Contas na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). 2.10 A Sustação Cautelar de Contratos pelos Tribunais de Contas na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). 2.11 A Sustação Cautelar de Contratos pelos Tribunais de Contas na Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). 3. O Regime Jurídico do Controle de Contratos Administrativos na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). 3.1 O Controle Corretivo de Atos e Contratos pelos Tribunais de Contas. 3.2 Suspensão da Execução de Contratos Administrativos: Uma Análise do Art. 147 da Lei nº

14.133/2021 à Luz do Poder Geral de Cautela, do Consequencialismo e da Interpretação Conforme à Constituição Aplicável às Deliberações Cautelares dos Tribunais de Contas. 4. Considerações Finais. 5. Matriz de Achados.

1. Introdução

Um dos temas mais controversos em matéria de controle das contratações públicas refere-se à possibilidade de os Tribunais de Contas sustarem a execução de contratos administrativos diante de indícios relevantes de irregularidades².

A questão é objeto de disciplina específica nos §§ 1º e 2º do artigo 71 da Constituição Federal, recebendo tratamento jurídico específico³.

A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) passou a tratar de forma expressa da suspensão da execução contratual, ao disciplinar, nos artigos 147 a 150, um conjunto de normas que regulam a decisão administrativa de interromper contratos em casos de irregularidade insanável, condicionada à demonstração de que a providência atende ao interesse público.

Embora a norma não mencione expressamente os Tribunais de Contas, filio-me ao entendimento do Ministro Benjamin Zymler e Francisco Sérgio Maia Alves, segundo o qual os dispositivos dos artigos 147 a 150 da NLLC são compatíveis com a atuação do órgão de controle externo, razão pela qual este artigo examina a possibilidade de aplicação subsidiária dessas normas às deliberações controladoras que determinem a suspensão de procedimentos

² Deve ser compreendida como irregularidade relevante aquela de natureza grave, capaz de justificar excepcionalmente a suspensão da execução contratual ou a nulidade do procedimento licitatório. De acordo com o art. 147 da NLLC, a decisão que declare a nulidade ou a suspensão do contrato ou do procedimento licitatório somente poderá ser efetivada mediante demonstração concreta do interesse público da medida, com base em critérios materiais de avaliação de custo-benefício, cujo rol é exemplificativo. Antes mesmo da vigência da Lei nº 14.133/2021, as decisões do Tribunal de Contas da União já eram orientadas por avaliações consequencialistas, especialmente no contexto de sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, disciplinando os procedimentos de sustação de contratos de obras públicas com indícios de irregularidades graves, exercido pelo Congresso Nacional.

³ CRFB: Art. 71. (...). §1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. §2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

licitatórios e contratos, bem como sua invalidação⁴, no exercício da competência impeditiva de contratos exercida pelos Tribunais de Contas⁵.

Na verdade, é inevitável considerar a aplicação das normas no âmbito da atuação dos Tribunais de Contas, não apenas porque a suspensão cautelar de contratos administrativos constitui tema recorrente nos processos de controle externo e na própria Administração, mas sobretudo em razão da estreita relação que esse tema mantém com os debates doutrinários sobre a competência impeditiva exercida pelos Tribunais de Contas⁶, especialmente diante dos desafios interpretativos suscitados pela redação constante da parte final do § 2º do art. 71 da Constituição Federal.

Nesse sentido, para além da introdução e das considerações finais, o estudo se estrutura em dois capítulos. O primeiro dedica-se à análise do regime jurídico constitucional aplicável ao controle dos contratos administrativos, com foco nos incisos IX e X e nos §§ 1º e 2º do artigo 71 da Constituição Federal. A partir desses dispositivos, investiga-se a competência dos órgãos encarregados do controle financeiro da Administração quanto ao momento de atuação, os limites jurídicos e os efeitos práticos decorrentes das deliberações formuladas pelos Tribunais de Contas determinando a suspensão de pagamentos e seu impacto sobre a execução contratual, examinando-se os desafios hermenêuticos suscitados pela redação da parte final do § 2º do art. 71.

O segundo capítulo concentra-se na análise do artigo 147 da Nova Lei de Licitações e Contratos, que admite a suspensão da execução contratual

⁴ Nessa mesma linha argumentativa, Ricardo Schneider Rodrigues trabalha a hipótese em estudo que avalia se os critérios previstos no art. 147 da Lei nº 14.133/2021 devem ser observados pelos Tribunais de Contas nas decisões de nulidade ou suspensão de licitações e contratos. O autor também questiona o fato de que, embora dirigidas ao agente público, os dispositivos da NLLC se aplicam às deliberações das Cortes de Contas no exercício da fiscalização sobre licitações e contratos. **RODRIGUES, Ricardo Schneider.** Os Tribunais de Contas e a Nova Lei de Licitações e Contratos: a repercussão da nova sistemática de invalidades sobre o controle externo brasileiro. In: FORTINI, Cristiana; CASIMIRO, Ligia Melo de; GABARDO, Emerson (org.). *Desafios da Administração Pública no mundo digital: livro do XXXVII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 421–437.

⁵ Segundo a classificação feita por Benjamin Zymler e Francisco Sérgio Maia Alves, a competência impeditiva dos Tribunais de Contas manifesta-se em duas situações: (i) quando, por consequência da não adoção das medidas corretivas, o Tribunal de Contas susta a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Poder Legislativo (art. 71, X, da CRFB); (ii) quando o Poder Legislativo silencia sobre a sustação de contratos ou o órgão fiscalizado não cumpre as determinações legislativas no prazo de noventa dias (art. 71, §2º, da CRFB). De modo geral, portanto, a atribuição de sustar atos e contratos materializa a chamada competência impeditiva dos órgãos incumbidos de promover o controle financeiro da Administração Pública. **ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin.** *Processo do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 615 p.

⁶ Já aqui adiantando meu posicionamento, alinhio-me, mais uma vez, ao entendimento de Benjamin Zymler e Francisco Sérgio Maia Alves, que defendem o exercício dessa competência pelos órgãos incumbidos de promover o controle financeiro da Administração Pública, quais sejam o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas. **ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin.** *Processo do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 615 p.

mediante uma abordagem consequencialista na avaliação da medida corretiva, o que levanta questionamentos quanto à constitucionalidade de sua aplicação pelos Tribunais de Contas e demanda uma reflexão mais profunda sobre os impactos desta norma na conformação da jurisdição de contas.

Ao final do trabalho, serão apresentadas as conclusões extraídas de um arcabouço doutrinário e jurisprudencial robusto, acompanhadas de um conjunto de proposições que buscam consolidar e sistematizar os principais achados desenvolvidos ao longo do artigo.

2 O Regime Constitucional do Controle Externo sobre Contratos Administrativos

2.1 O Rito Constitucional da Sustação de Contratos e as Alternativas à Disposição do Poder Legislativo para Exercer suas Competências Corretiva e Impeditiva

Nos termos do § 1º do art. 71 da Constituição Federal, a decisão relativa à sustação de contratos administrativos será adotada diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. No entanto, as competências corretiva e impeditiva do Parlamento somente se concretiza após o descumprimento, por parte do órgão responsável pela adoção das providências solicitadas, das determinações expedidas pelo Tribunal de Contas no exercício de sua competência corretiva, prevista no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal⁷.

O procedimento delineado no § 1º do art. 71 da Constituição Federal opera da seguinte forma: ao identificar irregularidades em contrato administrativo, o Tribunal de Contas determina à Administração Pública a adoção de medidas saneadoras, fixando prazo para seu cumprimento. Transcorrido o prazo e persistindo a omissão ou o descumprimento, a Corte comunica o fato ao Parlamento acerca das supostas ilegalidades, remetendo a matéria para apreciação. A partir dessa comunicação, a Casa Legislativa pode adotar diretamente o ato de sustação do contrato e, em seguida, solicitar ao Poder Executivo a adoção das providências cabíveis, com vistas à efetivação da decisão legislativa, que se materializa mediante decreto legislativo⁸. O Poder Legislativo também pode decidir pela não sustação do contrato, permitindo a continuidade da execução das despesas correspondentes, supostamente ilegais, decisão que também deverá ser formalizada por ato normativo

⁷ No exercício da competência corretiva prevista no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas pode determinar a fixação de prazo para que o órgão ou entidade responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sempre que verificada a ocorrência de ilegalidade.

⁸ Nos estados e municípios, a sustação de contratos pode ser formalizada por decreto legislativo, com fundamento no princípio da simetria constitucional, que autoriza os entes subnacionais a replicarem, no que couber, o modelo federal previsto no art. 71, § 1º.

específico. Pode ainda simplesmente não se manifestar, deixando transcorrer o prazo constitucional de noventa dias sem deliberar sobre a sustação do contrato. Por fim, se no mesmo prazo, nenhum dos dois poderes sustar o contrato ou adotar as providências administrativas decorrentes, como, por exemplo, revisar o contrato, ou anulá-lo, suspender ordens de serviço, empenhos e pagamentos, entre outros atos executivos, caberá ao Tribunal de Contas decidir sobre a matéria, nos termos do art. 71, § 2º, da CRFB.

Portanto, a possibilidade de sustação de contratos, seja pelas competências corretiva e impeditiva do Parlamento, seja pela competência impeditiva, subsidiária e excepcional do Tribunal de Contas, somente se configura quando a Administração não atende, dentro do prazo assinalado, às determinações expedidas pela Corte de Contas para sanar ilegalidades previamente identificadas, já que a prerrogativa de corrigir atos ilegais, em um primeiro momento, é conferida à própria autoridade administrativa responsável pelo ato, na forma como previsto no art. 71, IX, da Constituição Federal e nos incisos I, II e III, do art. 71 da Lei nº 14.133/2021⁹.

2.2 Momentos de Intervenção dos Órgãos Responsáveis por Promover o Controle Financeiro da Administração Pública: A Competência Corretiva sobre Atos Administrativos pelos Tribunais de Contas e as Competências Corretiva e Impeditiva do Poder Legislativo na Sustação de Contratos

Antes de enfrentar as divergências interpretativas em torno do § 2º do art. 71 da Constituição Federal, um dos núcleos essenciais deste trabalho, é necessário estabelecer algumas premissas fundamentais sobre a atuação do Parlamento e do Tribunal de Contas, enquanto responsáveis pelo controle externo financeiro da Administração Pública.

O exercício das competências corretiva e impeditiva pela Instância Legislativa, em matéria de contratos, independe de prévia inércia do Poder Executivo, uma vez que a solicitação para adoção de medidas cabíveis ocorre apenas após o ato de sustação, caso a Casa Legislativa opte por essa medida, como consequência direta da deliberação parlamentar. Assim, a atuação parlamentar é anterior e autônoma em relação a qualquer descumprimento por parte da Administração. Por outro lado, a eventual sustação de contratos pelo Tribunal de Contas pressupõe o descumprimento da deliberação legislativa, evidenciando uma distinção relevante quanto aos momentos de intervenção e aos sujeitos responsáveis pela aplicação da norma constitucional.

⁹ Nos termos do art. 71 da Lei nº 14.133/2021, encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: (i) determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades; (ii) revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade, desde que fundamentada em fato superveniente devidamente comprovado; e (iii) anular a licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável.

2.3 A Natureza Política da Decisão Parlamentar de Sustação de Contratos Administrativos

A opção constitucional de 1988 consagrou a competência do Poder Legislativo para deliberar sobre a sustação de contratos administrativos, prevalecendo a concepção segundo a qual o juízo acerca da conveniência e oportunidade de suspender a execução contratual não se limita a critérios técnico-jurídicos, como aqueles que orientam as decisões das Cortes de Contas, mas se fundamenta, predominantemente, em avaliações de natureza política.

Nesse sentido, a deliberação parlamentar sobre a matéria reveste-se de caráter eminentemente político, pautando-se em juízos de conveniência e oportunidade acerca da continuação ou não da execução de despesas decorrentes de um contrato considerado ilegal pelo Tribunal de Contas, sem que esteja juridicamente vinculada ao juízo técnico-jurídico firmado pela Corte sobre a juridicidade do ajuste¹⁰.

2.4 A Independência Relativa das Instâncias Decisórias no Controle Objetivo e Subjetivo de Contratos Administrativos

Surge, então, a indagação: essa independência é absoluta? A própria formulação da pergunta parece encerrar uma contradição em termos, já que a independência, por definição, pressupõe ausência de subordinação. No entanto, na interação institucional — ou, mais precisamente, no exercício de competências compartilhadas entre o Parlamento e os Tribunais de Contas no exercício do controle de contratos administrativos, conforme o posicionamento adotado neste estudo —, essa autonomia decisória encontra limites jurídicos que serão examinados a seguir.

A análise da independência entre a atuação do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas exige a distinção entre o controle objetivo e o controle subjetivo do contrato administrativo. Essa diferenciação é essencial para compreender em que situações a deliberação legislativa prevalece sobre decisões da Corte de Contas e quando, ao contrário, o Tribunal atuará de forma autônoma, sem se subordinar ao juízo político do Parlamento.

No âmbito do controle objetivo do contrato, a deliberação da Casa Legislativa pela não sustação prevalece sobre qualquer decisão anterior ou posterior do Tribunal de Contas que lhe seja conflitante, impondo a superação das decisões previamente proferidas pela Corte, inclusive quanto a medidas

¹⁰ Para Marianna Montebello Willemann, a opção do constituinte originário por atribuir ao órgão político a competência para deliberar sobre a sustação de contratos administrativos justifica-se pela repercussão direta que o objeto fiscalizado exerce sobre o interesse público primário e sobre a continuidade dos serviços públicos. **WILLEMANN, Marianna Montebello. Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil. Belo Horizonte: Fórum. 2020.**

cautelares ou determinações que possam comprometer o regular prosseguimento do ajuste. Nessa circunstância, o Tribunal deve reconhecer a perda de objeto das medidas corretivas adotadas, não subsistindo margem para nova apreciação das falhas já examinadas, ressalvada a ocorrência de fatos supervenientes que venham a configurar irregularidades distintas daquelas previamente analisadas.

Já no âmbito do controle subjetivo do contrato, em razão do caráter eminentemente político da deliberação parlamentar sobre a sustação, essa decisão não repercute sobre o juízo técnico-jurídico do Tribunal de Contas quanto às ilegalidades apuradas. Nessa conjuntura, a competência é exercida exclusivamente pela Corte de Contas, no exercício de suas atribuições autônomas de promover o controle sancionatório e ressarcitório, nos termos do art. 71, inciso VIII, e de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, conforme o inciso II do mesmo artigo, sem subordinação ao resultado, favorável ou não, do controle corretivo parlamentar em matéria contratual¹¹.

No âmbito do controle subjetivo, portanto, duas consequências podem ser verificadas: (i) Caso o Tribunal de Contas tenha aplicado multa pelos mesmos fatos que motivaram a correção contratual e, posteriormente, a decisão parlamentar seja pela não sustação do contrato, a sanção permanece válida, pois a deliberação legislativa não interfere na competência sancionatória do Tribunal, sendo a multa passível de cobrança executiva; (ii) Caso o Tribunal de Contas não tenha exercido sua competência sancionatória de forma concomitante à corretiva, ou sequer tenha iniciado procedimento apuratório, poderá instaurar Tomada de Contas ou dar seguimento ao processo de controle externo visando a apuração de responsabilidade, independentemente da decisão do Parlamento pela não sustação do contrato; (iii) Independentemente da atuação corretiva por parte do Parlamento ou da imposição de sanções pelo Tribunal, a Corte de Contas exercerá sua competência constitucional de apreciar e julgar as contas apresentadas por gestores e demais responsáveis pela administração de recursos públicos.

Em suma, no âmbito do controle objetivo do contrato, inserido nas competências corretiva e impeditiva parlamentar, a deliberação legislativa pela não sustação do contrato prevalece sobre decisões anteriores proferidas pela Corte de Contas, admitindo-se nova apreciação apenas diante de fatos supervenientes que configurem irregularidades distintas das já examinadas.

Já no âmbito do controle subjetivo, ainda que o Parlamento decida pela não sustação do contrato, a deliberação legislativa não invalida decisões

¹¹ **ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin.** *Processo do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 615 p.

proferidas pelo Tribunal de Contas, permanecendo resguardadas sua pretensão ressarcitória (art. 71, VIII, da CF/1988), no exercício do controle concomitante, e a competência julgadora (art. 71, II, da CF/1988), no exercício do controle posterior, por se tratarem de atribuições exclusivas. Nesses casos, pode a Corte de Contas instaurar tomada de contas especial para apurar eventuais prejuízos causados ao Erário, imputando débito e/ou aplicando sanções aos responsáveis, ou dar continuidade ao processo de controle externo já instaurado, com vistas à responsabilização individual e à recomposição do dano ao erário identificado¹².

2.5 Expondo a Divergência: Teriam os Tribunais de Contas Competência Impeditiva para Sustar Cautelamente Contratos Administrativos de Modo Subsidiário e Excepcional?

Conforme prevê o art. 71, § 2º, da Constituição Federal de 1988, caso o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não adote, no prazo de noventa dias, as providências administrativas decorrentes das deliberações previstas no § 1º, como, por exemplo, a suspensão de pagamentos, caberá ao Tribunal de Contas ‘decidir a respeito’.

A interpretação do § 2º do referido dispositivo constitucional é alvo de intensa controvérsia doutrinária, em razão das distintas leituras sobre seu alcance e aplicação.

A polêmica reside na omissão do Poder Legislativo quanto à sustação de contratos e na competência do Tribunal de Contas para atuar subsidiariamente, notadamente quanto ao alcance da expressão ‘decidir a respeito’ e os efeitos jurídicos diante do silêncio legislativo, considerando os múltiplos reflexos que essa omissão pode gerar na interpretação da norma constitucional.

Em termos mais precisos, o constituinte originário não afirmou expressamente que o Tribunal de Contas poderá sustar o contrato em caso de omissão do Legislativo, prevendo apenas que o Tribunal ‘decidirá a respeito’, deixando em aberto a extensão e os limites dessa atuação.

Diante disso, surgem questionamentos sobre os limites da atuação do Tribunal de Contas frente à omissão parlamentar: decorrido o prazo de noventa dias sem manifestação do Poder Legislativo, caberia à Corte apenas decidir

¹² A competência sancionatória e de responsabilização do Tribunal de Contas é autônoma e independe de deliberações parlamentares ou da atuação de outros órgãos, como o Ministério Público, aplicando-se o mesmo raciocínio jurídico que fundamenta sua jurisprudência no sentido de que o julgamento pela irregularidade das contas e o ressarcimento ao erário independe da configuração de ato de improbidade administrativa ou da obtenção de vantagem pessoal. Acórdão TCU nº 10.853/2018, relatoria do Ministro Bruno Dantas; Acórdão TCU nº 746/2020, relatoria do Ministro Raimundo Carreiro; Acórdão TCU nº 1.045/2022, relatoria do Ministro Augusto Nardes; e Acórdão TCU nº 11.228/2023, relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

sobre a legalidade do contrato para fins de responsabilização dos agentes envolvidos, sem poder sustá-lo (controle subjetivo), ou, alternativamente, essa omissão autoriza o Tribunal de Contas a suspender os efeitos de contratos nos quais se identifiquem indícios relevantes de ilicitude (controle objetivo)? Em outras palavras, a prerrogativa de sustar contratos administrativos estaria reservada exclusivamente ao Parlamento, ou poderia ser exercida pelo Tribunal de Contas de forma subsidiária, nos casos de omissão legislativa acompanhada de indícios relevantes de ilicitude?¹³

A principal controvérsia levada ao Tribunal de Contas da União (TCU), aos Tribunais de Contas estaduais e ao Supremo Tribunal Federal (STF) diz respeito aos limites da atuação cautelar das Cortes de Contas, cujas decisões têm, na prática, determinado a suspensão de pagamentos em contratos administrativos, produzindo efeitos equivalentes à sustação e impondo restrições significativas à sua execução.

O efeito direto da sustação é a interrupção do gasto público considerado ilícito, de modo que medidas cautelares que produzem esse resultado, como a suspensão de requisições, empenhos, pagamentos, retenção de créditos ou glosa de valores indevidamente pagos, têm sido interpretadas como formas de sustação contratual, ainda que adotadas com o objetivo de proteger o erário e, em muitos casos, sem a observância do procedimento previsto nos §§ 1º e 2º do art. 71 da Constituição, que exige a oitiva do responsável e a comunicação ao Poder Legislativo.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas têm determinado, em sede cautelar, a suspensão de pagamentos como medida destinada a interromper provisoriamente os efeitos financeiros do contrato, mitigando riscos ao erário enquanto se aguarda a conclusão da fase instrutória de apuração e a decisão de mérito.

2.6 O Regime Constitucional de Controle de Contratos Administrativos na Constituição de 1967/1969: O Mecanismo de ‘Decurso de Prazo’

Para adequada compreensão da controvérsia acerca da possibilidade jurídica de sustação de contratos administrativos, faz-se necessário abordar a evolução histórica das disposições constitucionais pertinentes, comparando a redação atual do art. 71, § 2º, da Constituição Federal de 1988 com a do art. 73, § 6º, da Constituição de 1967, na forma da redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/1969.

¹³ Entendo que a sustação de contratos administrativos, para fins de controle externo, consiste na interrupção de seus efeitos jurídicos, notadamente os orçamentários, financeiros (como o pagamento) e operacionais (como a execução do objeto), quando considerados antijurídicos sob os critérios da legalidade, legitimidade e economicidade. Trata-se de medida que suspende a eficácia do contrato enquanto não invalidado, formalmente, por ato do Poder Executivo.

De acordo com o regime constitucional consubstanciado na Constituição de 1967, ao identificar ilegalidade em despesa decorrente de contrato administrativo, o TCU poderia assinar prazo para que o órgão responsável adotasse as medidas corretivas e, diante da ausência de providências, solicitar ao Congresso Nacional a sustação do contrato ou outras ações que considerasse necessárias para assegurar o cumprimento da legalidade¹⁴.

Se o Congresso não se manifestasse sobre a solicitação do TCU no prazo de 30 dias, a impugnação seria considerada insubsistente, ou seja, independentemente de qualquer apreciação de mérito, prevalecendo o contrato, ainda que eivado de vícios ou sob suspeita de irregularidades, tornando sem efeito a deliberação da Corte de Contas¹⁵.

Portanto, a omissão do Congresso Nacional implicava a extinção sumária da impugnação do TCU — incidindo o mecanismo do decurso do prazo —, encerrando qualquer possibilidade de desdobramento da deliberação de controle, com o reconhecimento da licitude da despesa e a consequente impossibilidade de responsabilização dos agentes envolvidos.

No regime constitucional vigente, além da ampliação do prazo para manifestação do Congresso Nacional de 30 para 90 dias, a omissão legislativa deixou de implicar a rejeição imediata da impugnação do TCU, permitindo o prosseguimento da apuração e a adoção de medidas necessárias à responsabilização de agentes e ao controle da legalidade da despesa.

Nesse sentido, o regime atualmente vigente, consagrado pela Constituição de 1988, representa uma solução oposta ao modelo de extinção sumária da impugnação adotado no ordenamento de 1967/1969, em que o simples decurso do prazo, sem manifestação dos Poderes Legislativo ou

¹⁴ “CRFB/1969: “Art. 73. O Tribunal de Contas tem sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional. (...) § 5º - O Tribunal de Contas, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões, deverá: a) assinar prazo razoável para que o órgão da Administração Pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; b) no caso do não atendimento, sustar a execução do ato, exceto em relação aos contratos; c) na hipótese de contrato, solicitar ao Congresso Nacional que determine a medida prevista na alínea anterior, ou outras que julgar necessárias ao resguardo dos objetivos legais. § 6º - O Congresso Nacional deliberará sobre a solicitação de que cogita a alínea c do parágrafo anterior, no prazo de trinta dias, findo o qual, sem pronunciamento do Poder Legislativo, será considerada insubsistente a Impugnação”.

¹⁵ **ROSILHO, André.** *Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

Executivo, resultava na automática insubsistência da impugnação formulada pelo TCU¹⁶¹⁷.

2.7 A Doutrina Crítica à Possibilidade de Sustação Cautelar de Contratos pelos Tribunais de Contas

Em âmbito acadêmico, diversos autores têm sustentado que, se os Tribunais de Contas não dispõem de competência para decidir sobre a sustação de contratos administrativos, revela-se juridicamente incabível a adoção de medidas cautelares que interfiram diretamente nessa competência, ainda que com reflexos sobre a execução contratual.

O raciocínio parte da premissa de que, não dispondo os Tribunais de Contas de competência originária para decidir sobre a suspensão da execução de contratos administrativos, também lhes falta legitimidade constitucional para adotar medidas cautelares que produzam efeitos diretos sobre sua execução¹⁸.

¹⁶ Como observa André Rosilho, o modelo constitucional de 1967/1969 enfraquecia institucionalmente os Tribunais de Contas ao atribuir à omissão do Congresso Nacional o efeito de tornar inócua a impugnação a contratos já em execução, o que representava um forte desestímulo à atuação fiscalizatória dessas Cortes. ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

¹⁷ É interessante observar que, sob a égide da Constituição de 1946, os contratos administrativos dependiam de registro pelo Tribunal de Contas para produzir efeitos, exercendo competência para aferir sua legalidade previamente à execução; em caso de recusa, cabia recurso ao Congresso Nacional. Com a promulgação da Constituição de 1967, esse modelo foi suprimido, extinguindo-se o registro prévio e atribuindo-se ao Congresso a competência para sustar contratos, sendo certo que sua omissão, após provocação do Tribunal de Contas, resultava na perda de eficácia da impugnação — tornando insubsistente a deliberação do Tribunal — e na prevalência do contrato, ainda que marcado por suspeitas de irregularidades. CRFB 1946: “Art. 77 - Compete ao Tribunal de Contas: (...) III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. § 1º - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional. § 2º - Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste”.

¹⁸ É como sustenta Marianna Montebello Willeman: “A dificuldade surge quando a atuação cautelar envolve atividade administrativa vinculada à execução contratual, uma vez que, como visto anteriormente, não dispõem os Tribunais de Contas de competência para, primariamente, assim fazê-lo. Diante do quadro normativo concernente à matéria, a conclusão que se impõe conduz à antijuridicidade de qualquer atuação cautelar que se faça incidir sobre a execução de contratos administrativos, ainda que de maneira reflexa, como, por exemplo, medidas interventivas que interrompam gastos periféricos ao contrato. Esse destaque é relevante porque há precedentes determinando, a título cautelar, a suspensão de pagamentos e a revisão de valores pactuados a pretexto de que não se estaria tecnicamente sustando o contrato. Ocorre que tais medidas, embora aparentemente não impliquem a suspensão contratual, claramente surtem os seus mesmos efeitos. Afinal, nas contratações públicas, o pagamento a ser efetuado pela administração é condição indispensável para a continuidade da sua execução e integra a essência da relação sinalagmática. Por óbvio, se um contrato de obra ou de prestação de serviços continuados vem a ter seus pagamentos retidos, a consequência direta dessa decisão cautelar é, muito provavelmente, a sua paralisação. À luz da divisão constitucional de competências, se os Tribunais de Contas não possuem atribuição para sustar, de imediato, contratos administrativos, não podem, com base em poder geral de cautela, determinar a retenção de pagamentos ou impor ônus extraordinários que alterem a equação econômico-

As argumentações fundadas no princípio da separação de poderes sustentam que não é admissível que os Tribunais de Contas sobreponham seu juízo técnico-jurídico ao do administrador público e ao do Poder Legislativo, determinando a sustação de contratos administrativos cuja validade já tenha sido reconhecida por esses poderes¹⁹²⁰, inclusive, como se propõe nesta análise, nos casos de reconhecimento tácito decorrente de inação.

Segundo a corrente doutrinária que se opõe à sustação de contratos pelos Tribunais de Contas, entende-se que a esses órgãos cabe apenas estabelecer prazo para que o administrador público adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, conforme dispõe o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal. Dessa premissa decorre que tanto a implementação das medidas corretivas quanto a produção dos efeitos decorrentes da sustação contratual compete ao gestor, nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e dos incisos I, II e III do art. 71 da Lei nº 14.133/2021, não sendo lícito ao Tribunal de Contas assumir atribuições que não lhe foram constitucionalmente conferidas, cabendo também ao Poder Legislativo, no sistema de controle externo das contas públicas, conforme o § 2º do mesmo artigo, a competência para decidir sobre a sustação propriamente dita.

Sendo assim, diante da omissão do Poder Executivo em adotar as providências cabíveis solicitadas, caberia à Corte de Contas declarar a nulidade do ajuste e promover as medidas necessárias à responsabilização da autoridade administrativa, inclusive à imputação de débito, com a consequente constituição do título executivo e sua respectiva cobrança²¹.

Se a omissão for do próprio Poder Legislativo, manifestando-se ou não quanto à sustação recomendada pelo Tribunal de Contas como necessária, esse silêncio deve ser interpretado como posicionamento contrário à suspensão da execução contratual, por se tratar de competência privativa, de natureza política,

financeira pactuada entre poder público e contratado, sob pena de exorbitar os limites de suas competências". **WILLEMANN, Marianna Montebello.** *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. No mesmo sentido, **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.

¹⁹ **BARROSO, Luís Roberto.** *Tribunais de Contas: algumas incompetências*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 203, p. 131–140, jan./mar. 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46695>. Acesso em: 16 ago. 2025.

²⁰ Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “sustar” não significa invalidar. Nem o Tribunal de Contas, nem o Congresso Nacional possuem competência para retirar do mundo jurídico um ato ou contrato administrativo, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes. Sustar, nesse contexto, significa apenas interromper ou suspender a produção de efeitos jurídicos, sem desconstituir o ato. **DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.** O papel dos tribunais de contas no controle dos contratos administrativos. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 82, p. 4, nov./dez. 2013.

²¹ **DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.** O papel dos Tribunais de Contas no controle dos contratos administrativos. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 15, n. 82, p. 15–48, nov./dez. 2013.

insuscetível de transferência ao órgão de controle externo. Nesse caso, o Tribunal de Contas poderá representar a outros órgãos de controle, demonstrando as ilegalidades identificadas, na forma do art. 71, XI, da CRFB.

Independentemente de qual Poder seja omissor, o Tribunal de Contas poderá exercer sua atribuição de produzir dados e informações, bem como sua função de orientar, sugerindo a adoção de condutas voltadas a sanar as irregularidades apontadas²².

Destaca-se, nesse cenário, o posicionamento de Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara, ao afirmarem que, embora o Tribunal de Contas não detenha competência para sustar contratos, isso não lhe retira a relevância nesse domínio, pois o silêncio do Poder Legislativo não invalida a apuração ordinária e regular realizada pela Corte, cuja atuação, nesse contexto, se dá em caráter opinativo e colaborativo, sem representar ou revelar qualquer ordem vinculativa. Assim, a competência do Tribunal de Contas não se encontra obstada para apurar eventuais danos ao erário, estando apenas limitado o seu poder decisório às atribuições que lhe são próprias no ordenamento constitucional, como a aplicação de sanções e o julgamento da legitimidade das contas²³.

Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Filho acrescentam que o poder geral de cautela, por sua natureza, é exclusivo do Poder Judiciário, não podendo ser invocado para justificar intervenções dos Tribunais de Contas em matérias para as quais a Constituição e a legislação não lhes conferem competência. Segundo os autores, qualquer medida voltada à prevenção de danos ao erário, incluindo os casos em que o Poder Legislativo deixa de exercer sua prerrogativa de sustar o contrato administrativo ou a Administração se omite quanto à correção de ilegalidades, pode ser buscada diretamente no Poder Judiciário, por meio das ações cabíveis, a fim de se evitar lesão ou ameaça a direito, conforme assegura o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal²⁴.

Para essa parcela da doutrina, há o reconhecimento de uma evolução constitucional em relação ao regime anterior, refletida na ampliação dos prazos

²² **ROSILHO, André.** *Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

²³ **SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda.** Competências de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). *Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade*. São Paulo: Almedina, 2020. p. No mesmo sentido, **ROSILHO, André.** *Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. Essa linha de interpretação, desenvolvida por André Rosilho, também embasa os cenários anteriormente descritos, nos quais se examina a omissão do Executivo e do Legislativo frente às recomendações da Corte de Contas.

²⁴ **SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda.** Competências de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). *Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade*. São Paulo: Almedina, 2020. p.

e na incorporação do controle subjetivo sobre os contratos administrativos, permitindo o avanço do Tribunal na análise da legalidade dos atos praticados pelos gestores e a consequente responsabilização por meio da imputação de débitos e da aplicação de sanções decorrentes de ilegalidades.

Essa concepção se mostra não apenas evolutiva, mas também harmônica, reconhecendo e legitimando a atuação do Tribunal de Contas na continuidade das apurações, sem obstar o prosseguimento da execução do contrato, sobretudo quando a hipótese revela que o objeto contratual envolve a prestação de serviços públicos essenciais, promovendo, assim, um equilíbrio entre as funções de controle e de gestão.

Em suma, esse é o posicionamento majoritário na doutrina, segundo o qual, decorrido o prazo de noventa dias, ao Tribunal de Contas restará apenas a competência para decidir sobre a legalidade do contrato e da respectiva despesa²⁵, de modo que a expressão “decidirá a respeito” não deve ser interpretada como autorização para que a Corte de Contas efetive a sustação do contrato, ou seja, realize o controle objetivo do contrato, tampouco como indicativo de que sua decisão prevalecerá.

2.8 A Doutrina Favorável à Competência dos Tribunais de Contas para Sustar Cautelarmente Contratos Administrativos

Outra vertente doutrinária sustenta que o silêncio legislativo deve ser interpretado como sinal indicativo da ausência de relevância política da matéria contratual, hipótese em que prevalece a análise técnico-jurídica realizada pelo Tribunal de Contas, cuja decisão e providências assumem caráter autônomo e definitivo²⁶.

Embora se reconheça o caráter autônomo e definitivo da deliberação do Tribunal de Contas diante da omissão legislativa, entendo que se impõe nova atuação da Corte para promover o controle objetivo e subjetivo do contrato, sobretudo considerando que o exame de mérito da medida cautelar ainda demandará deliberação posterior.

Para essa corrente doutrinária, essa interpretação se alinha ao espírito da Constituição Federal de 1988, que fortaleceu institucionalmente os Tribunais de Contas ao ampliar os instrumentos de controle externo, inclusive ao lhes atribuir competências específicas para subsidiar o Poder Legislativo no exercício da fiscalização financeira da Administração Pública²⁷.

²⁵ **GRAU, Eros Roberto.** Tribunal de Contas – Decisão – Eficácia. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 210, p. 351–356, out./dez. 1997.

²⁶ **WILLEMAN, Marianna Montebello.** *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

²⁷ O Ministro Benjamin Zymler chega a se surpreender com a posição majoritária da doutrina que nega ao Tribunal de Contas da União a competência para sustar contratos administrativos. O

Importantes autores também corroboram essa tese, acrescentando que a atuação dos Tribunais de Contas deve observar o rito previsto nos §§ 1º e 2º do art. 71 da Constituição Federal, compatibilizando-se com os parâmetros estabelecidos pela LINDB, que constituem critérios orientadores vinculantes para todos os órgãos de controle, o que envolve o exercício da fiscalização de atos relacionados às licitações e contratações públicas, sendo essa exigência reforçada pelo art. 5º, parte final, da nova Lei de Licitações²⁸.

Como mencionado anteriormente, a doutrina majoritária sustenta que houve uma evolução em relação ao regime anterior, marcado pelo mecanismo do 'decurso de prazo', evidenciada pela ampliação do prazo de apreciação pelo Poder Legislativo de 30 para 90 dias e pela possibilidade de se realizar o controle subjetivo dos contratos administrativos, o que teria demonstrado a relevância do papel dos Tribunais de Contas no exercício do controle dos contratos administrativos.

No entanto, a parcela da doutrina que defende a sustação de contratos pelos Tribunais de Contas contesta a consistência dessa tese ao admitir exclusivamente o controle subjetivo dos contratos administrativos, argumentando que essa limitação esvaziaria o sentido do dispositivo constitucional, porquanto, na prática, convalida despesas ilegais e enfraquece a efetividade do controle exercido pelos Tribunais de Contas²⁹.

Acrescentam, ainda, que o controle subjetivo de atos e contratos pelos Tribunais de Contas, mediante o julgamento das contas dos administradores, a imputação de débitos e a aplicação de sanções aos responsáveis, sempre independeu do juízo político do Parlamento quanto à sustação, inclusive sob a vigência da Constituição de 1967/1969, cuja competência foi posteriormente reafirmada pelos arts. 71, II e VIII, da Constituição Federal de 1988, consolidando a autonomia da Corte para prosseguir na apuração de responsabilidades.

Portanto, qualquer interpretação que suprima a competência dos Tribunais de Contas para a sustação de contratos administrativos equivale a restaurar o regime anterior à Constituição de 1988, perpetuando a lógica segundo a qual a objeção formulada pela Corte de Contas permaneceria

autor destaca que o efetivo exercício da accountability horizontal é realizado pelo Tribunal de Contas, por meio de ações típicas do Poder Legislativo, delegadas ao TCU pelo próprio constituinte originário. **ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin.** *Processo do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 615 p.

²⁸ Nesse sentido, assinalam Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Dimas Eduardo Ramalho. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos: teoria e prática*. 13. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024. 408 p. RAMALHO, Dimas Eduardo. *O poder geral de cautela dos Tribunais de Contas e a sustação de contratos*. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/poder-geral-cautela-tribunais-contas-e-sustacao-contratos>. Acesso em: 9 ago. 2025.

²⁹ **ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin.** *Processo do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 615 p.

juridicamente desprovida de eficácia diante da omissão dos Poderes Legislativo e Executivo³⁰³¹.

Chama atenção a observação do Ministro Benjamin Zymler, segundo a qual o ato de sustação passou a exercer função análoga à negativa de registro de contratos no regime constitucional anterior a 1967, por incidir diretamente sobre a eficácia jurídica do ajuste e obstar, de forma definitiva, a produção de seus efeitos³².

Inclusive, e aqui se estabelece um ponto de inflexão relevante, merece destaque o posicionamento profundamente técnico do Ministro do TCU quanto à interpretação do ato de sustação.

Para o autor, o ato de sustação carrega o atributo da definitividade, ao impedir que ato ou contrato considerado ilegal produza efeitos jurídicos em razão de irregularidade não sanada, configurando-se como uma forma de desconstituição de atos e contratos administrativos no sistema de controle externo financeiro da Administração Pública.

Segundo o autor, parte da dificuldade interpretativa sobre as competências dos órgãos de controle financeiro decorre do fato de que a doutrina refratária não reconhece a sustação como forma de desconstituição de atos e contratos administrativos, atribuindo-lhe equivocadamente natureza cautelar por impedir efeitos jurídicos antes da anulação pelo órgão fiscalizado.

Nas valiosas lições do Ministro do TCU, referência sobre o tema, destaco as seguintes palavras que sintetizam seu entendimento sobre o ato de sustação de contratos:

“Nessa perspectiva, o ato de sustar, realizado pelo Congresso Nacional ou pelo TCU, apesar de não desconstituir o ato inquinado, teria efeito equivalente a este, visto que impedia a produção de efeitos jurídicos. Dito de outra forma, esse provimento implicaria uma espécie de tutela inibitória ou de remoção do ilícito, aplicável a situações em que o Poder Executivo não corrigisse as ilegalidades ou não providenciasse, ele próprio, a anulação do ato jurídico”.

³⁰ A competência do TCU para decidir sobre a sustação de contratos administrativos encontra respaldo expresso na legislação infraconstitucional. O §3º do art. 45 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) dispõe que, “se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato”. Essa prerrogativa é reiterada no art. 251, §§3º e 4º, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução TCU nº 155/2002.

³¹ No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), tanto a Lei Complementar nº 63/1990 (Lei Orgânica) quanto o Regimento Interno aprovado pela Deliberação nº 338/2023 não conferem, de forma expressa, competência específica à Corte de Contas para a sustação direta de contratos administrativos. Ambos os diplomas reproduzem o § 2º do art. 71 da Constituição Federal, segundo o qual, diante da inércia dos poderes competentes, o Tribunal “decidirá a respeito”, sem, contudo, delimitar os limites ou os efeitos jurídicos dessa atuação.

³² **ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin.** *Processo do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 615 p.

“Considerando que o ato de sustar é o último do processo de controle de contratos, adotado após o exercício do contraditório e da ampla defesa, entende-se que ele não possui a natureza de provimento cautelar, constituindo uma deliberação de caráter definitivo, produzida a partir de uma cognição exauriente. Por essa razão, entende-se que a expressão sustar, utilizada na Constituição, significa retirar a eficácia, impedir a produção dos efeitos, ou seja, fazer cessar, de forma definitiva, a execução de um contrato ilícito. Trata-se de providência drástica a ser tomada apenas após o descumprimento das medidas impostas pelo TCU para o saneamento das ilegalidades, segundo a avaliação política do Congresso Nacional e do TCU, se for o caso”.

“Tomando por base a própria sequência lógica do controle de contratos, em que as deliberações do Congresso Nacional e do TCU, se for o caso, somente se darão após a decisão definitiva de mérito do Tribunal sobre a legalidade do contrato, entende-se que o ato de sustação não pode ser considerado um provimento de natureza cautelar, pelo menos no sentido usual do termo ofertado pela ciência processual. Afinal, faltam ao ato de sustação duas das características principais das deliberações acautelatórias: a adoção mediante cognição rasteira e a finalidade de resguardar a eficácia de uma decisão posterior de mérito”.

“Essa, portanto, constitui a melhor interpretação da natureza e do sentido do ato de sustação do contrato: uma decisão de caráter definitivo, que obsta o prosseguimento da execução do contrato ao impedir que ele produza os seus efeitos. O ato de sustação opera no plano da eficácia do contrato administrativo, constituindo hipótese ensejadora de sua desconstituição, por gerar o dever de anular”.

“Tomando emprestada a classificação das sentenças judiciais de Pontes de Miranda, cuida-se de deliberação jurídico-administrativa de natureza desconstitutiva e mandamental, pois impede definitivamente a execução de um ato jurídico e gera o dever de anular. Em termos práticos, tem o mesmo efeito, embora com elas não se confunda, da anulação e da rescisão de um contrato administrativo, pois obstaculiza de forma definitiva a produção do caminho natural do contrato, que é a realização do objeto para o qual foi constituído”.

Em suma, sustenta o autor que, segundo a lógica do sistema de controle externo de atos e contratos, ‘o ato de sustação constitui a consequência jurídica prevista pela Constituição para os casos em que os órgãos jurisdicionados deixam de cumprir as determinações corretivas impostas pelo TCU, nos termos do inciso IX do artigo 71 da CF/1988’.

Para ilustrar essa ‘definitividade’, o Ministro Benjamin Zymler destaca que a decisão de sustar contrato, prevista no §1º do art. 71 da Constituição Federal, não se confunde com a deliberação de suspender a execução de contratos administrativos especificamente de obras públicas com graves indícios de irregularidades, prevista nas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs)³³.

³³ Com fundamento na conjugação do § 1º do art. 166 da Constituição Federal e do inciso V do § 1º do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o TCU deve encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

Isso porque a decisão de sustação do contrato somente pode ser adotada após o exercício da competência corretiva do TCU, a qual pressupõe a conclusão do mérito do processo de controle externo instaurado para a verificação da juridicidade do ato, observando-se o rito previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno do Tribunal.

Já a decisão do Congresso Nacional de suspender a execução orçamentária de contratos de obras públicas com indícios de irregularidades graves, nos termos da LDO, é adotada no curso do processo de fiscalização, no exercício regular do controle corretivo de contratos que lhe compete, isto é, após a manifestação preliminar do TCU quanto à existência de indícios de irregularidades graves e antes da deliberação final sobre a ocorrência de ilegalidades e da fixação de prazo para correção.

Nesse sentido, a decisão do Congresso Nacional pelo bloqueio ou desbloqueio da execução de contrato de obra pública com indícios de irregularidades graves possui natureza cautelar, em razão de seu caráter provisório e da finalidade de prevenir a consumação de irregularidades e resguardar a eficácia da decisão final do próprio Congresso, classificando-se como expressão das competências corretiva e impeditiva da Casa Legislativa, assemelhando-se, quanto à finalidade, à competência corretiva do TCU na sustação de contratos administrativos (art. 71, IX, da CRFB), que consiste em preservar o erário ou evitar a consumação do dano e assegurar a efetividade de sua decisão de mérito sobre a sustação definitiva de contratos administrativos.

O brilhante Ministro do TCU encerra sua análise absolutamente qualificada tecnicamente, destacando que, em nenhum momento, as Leis de Diretrizes Orçamentárias empregam a expressão ‘sustar contratos’, o que revela a coerência do legislador com a divisão de competências e com o rito processual do controle externo delineado no art. 71 da Constituição Federal de 1988.

Em suma, a providência prevista no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal consubstancia ou somente se perfectibiliza com a decisão de mérito no âmbito do controle corretivo de atos administrativos em sentido amplo — o que envolve os contratos —, exercido pelo TCU, ao passo que a deliberação do Congresso Nacional pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de obra pública, diante de indícios de irregularidades

informações sobre obras públicas em que tenham sido identificados indícios de irregularidades graves, com base nos procedimentos fiscalizatórios realizados nos últimos doze meses. Nesse contexto, o controle corretivo de contratos de obras públicas, exercido pelo Congresso Nacional, passou a contar com disciplina específica nas sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, onde se instituiu um mecanismo cautelar de controle, no qual o TCU comunica previamente à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) os indícios de irregularidades graves apurados no curso de suas fiscalizações, ou seja, antes da apreciação definitiva da regularidade das despesas, cabendo ao Congresso Nacional, após a tramitação de procedimento formal, deliberar sobre a suspensão ou não da execução física, orçamentária e financeira do contrato.

graves apontados pelo Tribunal, configura medida cautelar, adotada nos procedimentos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias³⁴.

Encerrando este tópico, observa-se que, para a parcela da doutrina que reconhece a competência dos Tribunais de Contas para sustar contratos no âmbito da ordem constitucional de 1988, a omissão dos Poderes em dar seguimento às impugnações formuladas pela Corte de Contas no exercício do controle corretivo transfere ao próprio Tribunal a decisão sobre a sustação, permitindo-lhe exercer, de forma ampla, o controle subjetivo e objetivo do ajuste, no âmbito de sua competência impeditiva.

2.9 A Sustação Cautelar de Contratos pelos Tribunais de Contas na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)

Embora a controvérsia acerca da competência dos Tribunais de Contas para a sustação de contratos seja amplamente examinada no campo doutrinário, não se verifica na jurisprudência do Tribunal de Contas da União a existência de divergências interpretativas relevantes na esfera do colegiado capazes de comprometer a coerência e a estabilidade sobre a matéria.

No âmbito do TCU, ainda está consolidado o entendimento de que os Tribunais de Contas, embora não detenha competência para sustar ou anular contratos diretamente, possuem atribuição para determinar a seus jurisdicionados a anulação da licitação e, se for o caso, do contrato dela decorrente³⁵, entendimento este que se alinha à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até o ano de 2022.

No caso concreto enfrentado pelo TCU, sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, no Acórdão 81/2022-Plenário, ficou assentado que o poder geral de cautela da Corte tem o condão de produzir efeitos sobre contratos administrativos por meio de determinação à autoridade competente para que adote medidas no sentido de suspender a execução contratual, a fim de mitigar o risco de agravamento de lesão ao erário, ao interesse público ou a ineficácia da futura decisão de mérito da Corte de Contas.

Dessa forma, não obstante a ausência de competência para promover diretamente a sustação de contratos administrativos, uma vez assinado o

³⁴ Sobre o tema, o TCU já teve a oportunidade de decidir que a deliberação do Congresso Nacional no sentido de não bloquear a execução física, orçamentária e financeira de obra em que o Tribunal apontou a existência de indícios de irregularidades graves, com recomendação de paralisação, não vincula o entendimento do TCU, porquanto são diversos os critérios de julgamento empregados pelo Tribunal e pelo Parlamento, não afastando o TCU da possibilidade de prosseguir no controle subjetivo e objetivo do contrato. Acórdão TCU nº 2.528/2013-Plenário, relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues.

³⁵ Como se verifica dos Acórdãos nº 2.105/2008, 2.343/2009, 44/2019, 81/2022, todos do Plenário do TCU.

contrato, o poder geral de cautela do Tribunal de Contas incidirá sobre a execução contratual no estado que se encontre, autorizando a adoção de medidas acautelatórias como a suspensão de ordens de serviço, empenhos e pagamentos, entre outros atos executivos, até a deliberação de mérito pela Corte de Contas.

Tendo em vista, portanto, a possibilidade de o TCU suspender a execução de contratos administrativos por meio de medida cautelar, inclusive considerando a expressa previsão do art. 276 do seu Regimento Interno, a Corte tem determinado a retenção cautelar de valores diante de indícios de irregularidades potencialmente lesivas ao erário, com o objetivo de evitar pagamentos indevidos e assegurar a eficácia da futura deliberação de mérito³⁶³⁷.

2.10 A Sustação Cautelar de Contratos pelos Tribunais de Contas na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)

As controvérsias envolvendo a sustação de contratos administrativos por Tribunais de Contas estaduais têm chegado ao Supremo Tribunal Federal, em regra, por meio de pedidos de Suspensão de Segurança, geralmente decorrentes de medidas cautelares deferidas por Cortes de Contas estaduais no âmbito de Representações instauradas para apuração de irregularidades em procedimentos licitatórios nas respectivas contratações. Os pedidos de suspensão submetidos ao Supremo são instruídos com alegações de grave risco de lesão à ordem e à economia públicas, diante da possibilidade de frustração da utilidade do resultado final da fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas estadual, uma vez que as medidas cautelares impugnadas na origem, embora pendentes de apreciação definitiva quanto ao mérito, são frequentemente suspensas por decisões liminares dos Tribunais de Justiça, o que acaba por inviabilizar a própria análise meritória da confirmação das irregularidades nos ajustes administrativos³⁸.

³⁶ Citam-se, exemplificativamente, os seguintes acórdãos do TCU, todos do Plenário: nºs 1.595/2006; 1.553/2007; 284/2008; 593/2009; 2.219/2009; 593/2009; 2.155/2010; 2.636/2011; 1.224/2012; 102/2012; 1.345/2012; 1.069/2016; 508/2018 e 659/2023.

³⁷ Também é possível identificar precedentes que, excepcionalmente, admitem a adoção de uma espécie de contracautela, consistente na substituição da retenção cautelar de pagamentos por garantia prevista no art. 96 da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021). Tal substituição, contudo, somente é admitida quando a garantia oferecida se mostrar adequada e suficiente para assegurar a eficácia da futura decisão de mérito, isto é, para preservar os efeitos da apuração em curso quanto à eventual ocorrência de dano ao erário. Acórdãos nºs 2.860/2008, 3.070/2008, 593/2009, 2.366/2009, 189/2010, 2.234/2011, 720/2012, 2.329/2013, 193/2014, 1.069/2016, 2.460/2016, 2.371/2017.

³⁸ A Suspensão de Segurança é um instrumento jurídico utilizado para sustar os efeitos de decisões judiciais que, em tese, possam causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. No contexto da atuação dos Tribunais de Contas, esse mecanismo tem sido acionado por entes públicos para reverter os efeitos de medidas cautelares proferidas pelas Cortes de Contas estaduais, especialmente aquelas que determinam a suspensão de contratos administrativos. Embora essas cautelares estejam sujeitas à posterior análise de mérito pelo

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar os Mandados de Segurança nºs 23.550/DF e 26.000/DF, havia consolidado o entendimento de que os Tribunais de Contas não possuem competência para sustar diretamente contratos administrativos, atribuição exclusiva do Poder Legislativo. Contudo, reconheceu-lhes a prerrogativa de impor ao gestor a obrigação de extinguir o vínculo contratual, ainda que não lhes seja permitido obstar sumariamente sua execução.

No entanto, em fevereiro de 2022³⁹, ao julgar a Suspensão de Segurança 5.505 AgR–Tribunal Pleno, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu uma distinção relevante entre a suspensão do pagamento decorrente de contrato administrativo e a sua sustação integral, entendendo que a suspensão de efeitos específicos, como o pagamento, pode ser acobertada pelo poder geral de cautela do Tribunal de Contas, enquanto a sustação do contrato como um todo constitui ato de competência exclusiva do Poder Legislativo.

Mais recentemente, em junho de 2023 e março de 2024, nos autos do Agravo Regimental nos Embargos de Declaração na Suspensão de Segurança 5.306, sob relatoria do Ministro Dias Toffoli, e da Suspensão de Segurança 5.658 AgR–Tribunal Pleno, sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, respectivamente, o Supremo Tribunal Federal voltou a analisar a controvérsia relativa à extensão do poder geral de cautela dos Tribunais de Contas em matéria de contratos administrativos, ocasião em que reafirmou o entendimento anteriormente firmado na SS 5505 AgR – Tribunal Pleno, de 2022⁴⁰.

É bem verdade que, ainda em 2020, ao julgar o MS 35038 AgR, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob relatoria da Ministra Rosa Weber, reconheceu a legitimidade da atuação cautelar do TCU, que determinou a suspensão dos repasses mensais efetuados por BNDES, BNDESPAR e FINAME à Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (FAPES), em razão de contratos de confissão de dívida, até o julgamento da representação

próprio Tribunal de Contas, sua eficácia pode ser neutralizada por decisões judiciais que suspendem seus efeitos antes da deliberação final de controle.

³⁹ Consoante se extrai da obra de Marianna Montebello Willeman, no julgamento do Mandado de Segurança nº 23.550/DF, o ministro Marco Aurélio, atuando como relator vencido, proferiu o único pronunciamento identificado até 2022 favorável à possibilidade de os Tribunais de Contas sustarem contratos administrativos, ao afirmar que “a previsão de o Tribunal vir a fazê-lo somente se verifica na hipótese de omissão do Congresso Nacional ou do Poder Executivo competente, no prazo de noventa dias”. **WILLEMAN. Marianna Montebello. Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil.** Belo Horizonte: Fórum. 2020.

⁴⁰ Essa mudança de entendimento na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal foi alvo de críticas, como a formulada por Felipe Rocha Deiab, que argumenta que a Corte, ao se apoiar no poder geral de cautela e na teoria dos poderes implícitos, acabou por criar uma norma não prevista expressamente na Constituição, em desacordo com o § 1º do art. 71. **DEIAB, Felipe Rocha. Limites ao exercício do poder cautelar pelos Tribunais de Contas.** 1ª ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2024. 258 p.

no âmbito da jurisdição de contas. No caso concreto, o STF assentou que a possibilidade de o TCU decretar a indisponibilidade de bens encontra respaldo em sua jurisprudência, abrangendo também a prerrogativa de tornar indisponíveis os créditos devidos à FAPES, decorrentes dos referidos contratos. Note-se que foi reconhecida a legitimidade da decisão cautelar proferida pelo TCU, que, ao suspender o fluxo de aportes mensais à entidade diante da constatação de indícios de irregularidade nos contratos de confissão de dívida, implicou, necessariamente, na paralisação da execução contratual.

Em precedente singular, o STF, ao julgar a Suspensão de Segurança 5.182, constatando risco de grave lesão à ordem e à economia públicas, concedeu a ordem e reconheceu, por decisão da Ministra Cármen Lúcia, o poder geral de cautela do Tribunal de Contas do Maranhão (TCE/MA), suspendendo parcialmente liminar do Tribunal de Justiça daquele Estado que obstava a fiscalização de contratos advocatícios firmados por inexigibilidade de licitação entre 104 municípios e uma sociedade de advogados, permitindo a retomada da fiscalização pelo Tribunal de Contas estadual e autorizando a execução contratual exclusivamente na parte relativa ao pagamento de honorários.

Em sentido diverso, mas já aplicando jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Luís Roberto Barroso, ao apreciar agravo interno interposto contra decisão monocrática que havia deferido o pedido formulado na Suspensão de Segurança 5.658, negou provimento ao recurso, suspendendo os efeitos de pronunciamento do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará que havia anulado resolução do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a qual determinava às autoridades administrativas do Município de Barreira a adoção de providências necessárias à suspensão da inexigibilidade de licitação e dos atos dela decorrentes, referentes à contratação de serviços advocatícios voltados à recuperação de valores do FUNDEB e do FUNDEF⁴¹.

Diferentemente do que se verificou no julgamento da Suspensão de Segurança 5.182, nesse caso não houve modulação dos efeitos para permitir o

⁴¹ Em decisão bastante recente e que também versa sobre a suspensão da execução contratual em matéria de honorários, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) determinou, em sede cautelar, a suspensão de pagamentos decorrentes de contrato firmado pelo Município de Jacarezinho com empresa de consultoria tributária, cujo objeto era a recuperação de créditos junto à Receita Federal. A medida foi motivada pela constatação de que o Município vinha pagando antecipadamente à empresa os honorários relativos a créditos fiscais ainda não reconhecidos, administrativa ou judicialmente, pela Receita Federal do Brasil, gerando um passivo fiscal na ordem de R\$ 41 milhões. A Corte de Contas estadual entendeu que a execução do contrato era ilegal e potencialmente lesiva ao erário, já que os créditos apontados pela assessoria poderiam não ser reconhecidos pela autoridade fazendária, acarretando ainda mais custos ao ente público municipal, sobretudo porque os honorários referentes à eventual recuperação de créditos tributários já haviam sido pagos, de forma precipitada, ao prestador do serviço. Despacho nº 1.018/2025, Gabinete do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral.

pagamento de honorários, mantendo-se integralmente a suspensão dos atos administrativos impugnados⁴².

2.11 A Sustação Cautelar de Contratos pelos Tribunais de Contas na Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ)

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, prevalece o entendimento de que os Tribunais de Contas, excepcionalmente, podem determinar cautelarmente a suspensão da execução contratual, inclusive quanto ao pagamento de parcelas relacionadas ao ajuste celebrado, quando presentes elementos que evidenciem risco de dano ao erário ou comprometimento da efetividade da fiscalização, e desde que não inviabilize a execução contratual como um todo, observando-se os princípios do contraditório, do devido processo, da proporcionalidade e da razoabilidade⁴³.

Significa dizer que a Corte fluminense adota uma concepção ampla do poder geral de cautela, reconhecendo sua aptidão para abarcar uma variedade de medidas, como a suspensão parcial de requisições, empenhos e pagamentos, a retenção de créditos ou a glosa de valores indevidamente pagos em contratos administrativos, exigindo, contudo, que seu exercício seja calibrado quanto à intensidade da intervenção, juridicamente condicionado à demonstração de risco concreto ao erário e à observância dos postulados constitucionais.

É possível identificar, nas decisões do TCE-RJ, uma contribuição própria no estabelecimento de balizas interpretativas importantes que ajudam a

⁴² Este caso revela uma aparente contradição entre o entendimento doutrinário do Ministro Luís Roberto Barroso, já apontado neste trabalho, e sua atuação no julgamento da Suspensão de Segurança 5.658. Embora defenda, em sua produção acadêmica, que os Tribunais de Contas não podem sustar contratos administrativos, nesse caso, o Ministro manteve integralmente a suspensão dos atos administrativos impugnados, inclusive da execução contratual, reconhecendo o poder geral de cautela dos Tribunais de Contas nesse aspecto.

⁴³ Processo nº 204.968-7/2017, Voto GA-2, Gabinete da Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins; Processo nº 221.608-4/2018, Voto GC-6, Gabinete da Conselheira Marianna Montebello Willemann; Processo nº 223.567-8/2018, Voto GC-7, Gabinete do Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento; Processo nº 201.873-6/2021, Voto GC-6, Gabinete da Conselheira Marianna Montebello Willemann; Processo nº 236.724-0/2021, Decisão Monocrática, Gabinete da Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins, Acórdão nº 53.462/2021-Plenário; Processo nº 100.644-5/2022, Voto GCC-6, Gabinete da Conselheira Marianna Montebello Willemann; Processo nº 103.682-8/2022, Acórdão nº 135.256/2022-Plenário, relatoria do Conselheiro-Substituto Christiano Lacerda Ghurren; Processo nº 212.351-9/2022, Acórdão nº 2.513/2023-Plenário, relatoria da Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins; Processo nº 236.565-6/2023, Decisão Monocrática, Gabinete da Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins; Processo nº 261.084-3/2023, relatoria da Conselheira Andrea Siqueira Martins; Acórdão nº 0042/2023-Plenário, relatoria do Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia; Acórdão nº 015.273/2023, relatoria do Conselheiro Marcelo Verdini Maia; Acórdão nº 070044/2024-Plenário, relatoria do Conselheiro Márcio Henrique Cruz Pacheco; Processo nº 218.041-2/2024, Gabinete da Conselheira Marianna Montebello Willemann; Acórdão nº 083.874/2024-Plenário, relatoria da Conselheira Marianna Montebello Willemann.

esclarecer a controvérsia sobre o alcance da suspensão da execução contratual como um todo, especialmente ao diferenciá-la da suspensão de efeitos específicos do contrato⁴⁴⁴⁵.

Esse destaque é importante, pois as decisões da Corte fluminense reiteram que, quando a retenção de pagamentos for materialmente significativa a ponto de implicar, na prática, a suspensão da execução do contrato como um todo, o Tribunal de Contas deverá cientificar a Assembleia Legislativa, a quem cabe, em última instância, deliberar sobre a sustação de contratos, na forma como previsto no art. 71, §1º, da Constituição Federal e, por simetria, no art. 123, §1º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro⁴⁶.

Em outros termos, se houver irregularidade grave, que enseje por exemplo, a necessidade de retenção cautelar de pagamento em valor materialmente significativo, cuja efetivação acarrete, na prática, a suspensão da execução do contrato como um todo, o TCE-RJ entende que deverá dar ciência dos fatos apurado ao respectivo poder legislativo a quem caberá, em última análise, adotar a medida de sustação do contrato.

Basicamente, isso envolve a compreensão do que se entende por situações excepcionais, relacionada ao binômio necessidade-utilidade da adoção da medida cautelar, bem como à análise da proporcionalidade da intervenção, que orienta quanto à adequação da medida ao contexto fático e jurídico subjacente.

Nesse sentido, por situação excepcional entende-se aquela que claramente evidencia um risco de inefetividade da tutela final do Tribunal de Contas, a justificar o exercício do poder geral de cautela com o objetivo de impedir a consolidação de lesão irreparável ao erário, visto que, uma vez consumado o dano, a intervenção controladora se torna inócua, comprometendo

⁴⁴ Assim como se verificou com o Ministro Luís Roberto Barroso, por ocasião da decisão monocrática proferida na Suspensão de Segurança nº 5.658, em que se identificou o conflito entre seu posicionamento doutrinário e a jurisprudência consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, à qual se alinhou, é de se elogiar a postura adotada pela Conselheira Marianna Montebello Willeman que, em diversos votos, registrou expressamente a existência de divergência entre seu posicionamento acadêmico - cuja obra é referência sobre o tema -, e a orientação jurisprudencial predominante na Corte de Contas fluminense, à qual, contudo, se filiou, tendo em vista o princípio da segurança jurídica, o respeito à colegialidade e a deferência à jurisprudência do TCU e do STF, sobretudo este último, a quem compete dar a última palavra na interpretação das normas constitucionais.

⁴⁵ No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), é possível identificar precedente que admitiu a retenção parcial de pagamentos como medida cautelar. No Processo nº 42689/2019, o Conselheiro Ivens Linhares determinou que a retenção fosse realizada de forma parcelada, limitando-se a 30% dos próximos pagamentos devidos à contratada, como forma de mitigar os impactos da medida sobre a execução contratual. Despacho nº 571/2019, Gabinete do Conselheiro Ivens Linhares.

⁴⁶ CERJ: “Art. 123 - [...] § 1º O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: [...] § 1º - No caso de contrato, o ato de sustação”.

a utilidade prática do provimento final. Por sua vez, a proporcionalidade impõe que a medida cautelar seja adotada apenas quando inexistir, no caso concreto, alternativa menos gravosa capaz de resguardar o interesse público, bem como quando se verificar que a sua concessão não acarretará prejuízos superiores àqueles decorrentes de sua não adoção.

Diante disso, caso se conclua pela existência de irregularidades graves nas contratações, e se a manutenção de aportes financeiros ou pagamentos puder comprometer o resultado útil do processo de controle externo e a efetividade da decisão da Corte de Contas, estará caracterizada situação excepcional apta a justificar o exercício do poder geral de cautela, com o objetivo de evitar a consolidação de lesão irreparável ao erário.

3. O Regime Jurídico do Controle de Contratos Administrativos na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021)

3.1 O Controle Corretivo de Atos e Contratos pelos Tribunais de Contas

A Nova Lei de Licitações e Contratos dispôs sobre a competência corretiva dos Tribunais de Contas em relação a atos e contratos administrativos, ao estabelecer, no inciso II do § 3º do art. 169 da Lei nº 14.133/2021⁴⁷, que os integrantes das linhas de defesa deverão adotar providências quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração.

Nesse sentido, uma vez constatada irregularidade que configure dano à Administração, o Tribunal de Contas poderá assinar prazo ao órgão jurisdicionado para a adoção de medidas saneadoras, como, por exemplo, a revisão do contrato e, alternativamente ou sucessivamente, promover sua anulação, conforme a gravidade da lesão ao erário, o grau de comprometimento da execução contratual ou o insucesso de determinações anteriores voltadas à correção da irregularidade. Além disso, o Tribunal de Contas deve assegurar a oitiva do terceiro interessado, como, por exemplo, o particular contratado, para que se manifeste sobre fatos que possam resultar em decisão destinada a

⁴⁷ Lei nº 14.133/2021. "Art. 169, § 3º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021: "Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte: [...] II – quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência."

desconstituir ato ou alterar contrato em seu desfavor⁴⁸⁴⁹, conforme previsto nos Regimentos Internos e na Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal⁵⁰.

Caso o contrato esteja em fase de execução, o Tribunal de Contas poderá determinar sua suspensão cautelar, mas, se concluir que a medida corretiva não atende ao interesse público, poderá optar por prosseguir com o procedimento de apuração voltado à responsabilização dos agentes e à tutela ressarcitória, focando no controle subjetivo do contrato⁵¹⁵².

3.2 Suspensão da Execução de Contratos Administrativos: Uma Análise do Art. 147 da Lei nº 14.133/2021 à Luz do Poder Geral de Cautela, do Consequencialismo e da Interpretação Conforme à Constituição Aplicável às Deliberações Cautelares dos Tribunais de Contas

Diferentemente da antiga Lei nº 8.666/1993⁵³, a NLLC passou a prever, de forma expressa, a possibilidade de suspensão da execução contratual como alternativa à declaração de nulidade, nos casos em que houver irregularidade insanável.

Como mencionado no início deste trabalho, embora a NLLC não faça referência direta aos Tribunais de Contas, os dispositivos contidos nos artigos

⁴⁸ Art. 250, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU): "Ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal: [...] V – determinará a oitiva da entidade fiscalizada e do terceiro interessado para, no prazo de quinze dias, manifestarem-se sobre fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor."

⁴⁹ Embora o Regimento Interno do TCE-RJ, aprovado pela Deliberação nº 338/2023, não contenha dispositivo com redação idêntica ao art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, os acórdãos daquela Corte fluminense mencionados neste trabalho apresentam menção expressa à Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal, que assegura o contraditório e a ampla defesa ao terceiro interessado em processos administrativos que possam resultar em decisão desfavorável, como a desconstituição de ato administrativo ou a alteração contratual.

⁵⁰ Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal: "Nos processos perante o Tribunal de Contas que possam resultar em sanção para o responsável, é indispensável a garantia do contraditório e da ampla defesa."

⁵¹ Art. 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União): "Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo a hipótese prevista no art. 93 desta Lei."

⁵² Art. 77 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, aprovado pela Deliberação nº 338/2023: "Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, o Tribunal de Contas ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, ressalvada a hipótese prevista no art. 302 deste Regimento Interno."

⁵³ Nos termos dos arts. 49 e 59 da Lei nº 8.666/1993, a nulidade da licitação implicava automaticamente a nulidade do contrato dela decorrente, sem previsão de suspensão da execução como alternativa e sem obrigação de indenizar, salvo se o contrato já houvesse sido executado até a data da anulação e os prejuízos fossem comprovados, desde que não imputáveis ao contratado.

147 a 150 revelam compatibilidade com a atuação dos órgãos de controle externo.

Todavia, considerando o escopo deste trabalho, examina-se exclusivamente o art. 147, cuja aplicação subsidiária mostra-se particularmente relevante para compreender os efeitos das deliberações cautelares proferidas pelos Tribunais de Contas que determinam a suspensão da execução de contratos administrativos diante de irregularidades insanáveis.

Antes de avançar na análise exauriente do dispositivo, é necessário examinar seu impacto sobre a jurisdição de contas sob a perspectiva constitucional, notadamente no que diz respeito à exigência de avaliação de onze circunstâncias concretas nas hipóteses de suspensão da execução, segundo critérios objetivamente indicados pelo legislador, em rol não taxativo⁵⁴.

Considera-se que o art. 147 da NLLC configura verdadeira reação legislativa à intensificação das medidas cautelares proferidas pelos Tribunais de Contas em procedimentos licitatórios e contratos já em execução, atuando, em conjunto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como mecanismo de contenção e racionalização dessas decisões.

Isso ocorre especialmente pela exigência de que a suspensão contratual seja devidamente motivada com base em onze aspectos que envolvem dimensões técnicas, econômicas, financeiras, operacionais, além de riscos sociais e ambientais, cuja nível de complexidade ultrapassa a competência típica dos órgãos de controle externo, voltados predominantemente à fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos.

Tomando como referência o caso das obras públicas, conforme dispõe especificamente a LDO, e considerando o caráter processual da análise da juridicidade dos contratos, bem como o fato de a atuação do Congresso Nacional ocorrer em momento posterior ao exercício do controle corretivo pelo TCU, a suspensão cautelar da execução orçamentária somente se justifica diante de obras e serviços classificados com indícios de irregularidade grave e recomendação de paralisação (IGP), admitindo-se a continuidade da execução contratual quando houver viabilidade técnica e jurídica⁵⁵, o que eleva

⁵⁴ Marçal Justen Filho denomina de “Estudo de Impacto Invalidatório” a avaliação substantiva prevista no artigo 147 da Lei nº 14.133/2021, onde se realiza uma estimativa sobre os efeitos que podem resultar da invalidação da licitação e da suspensão da execução do contrato administrativo. **FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

⁵⁵ A título de exemplo, o artigo 140 da Lei nº 15.080/2024, que dispõe sobre a LDO de 2025, estabelece três classificações para obras e serviços com indícios de irregularidades graves: (i) IGP – indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação; (ii) IGR – indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores ou apresentação de garantias; e (iii) IGC – indício de irregularidade grave que não inviabiliza a continuidade. Nota-se que a LDO já buscava impor um freio à expedição de cautelares pelo TCU, ao estabelecer

significativamente o ônus argumentativo da decisão controladora, que deve ser devidamente motivada com base nos critérios previstos na LDO, agora reforçados pelos parâmetros estabelecidos no artigo 147 da NLLC.

Dessa forma, caso o TCU venha a expedir medida cautelar de suspensão e, posteriormente, o Congresso Nacional delibere pela continuidade da obra por entender que as irregularidades não são suficientemente graves para justificar a paralisação, isso demonstrará que a decisão cautelar carece de fundamentação suficiente, diante da exigência de maior rigor na análise dos critérios estabelecidos tanto na LDO quanto no artigo 147 da NLLC⁵⁶.

Não se pode precisar com exatidão a intenção do legislador, pois, ao mesmo tempo em que o artigo 147 da NLLC pode ser interpretado como uma reação legislativa à intensificação das medidas cautelares proferidas pelos Tribunais de Contas, ao estabelecer critérios rigorosos, os quais extrapolam a competência constitucional desses órgãos, o artigo 171 reconhece e positiva expressamente a legitimidade dessa atuação, formalizando uma prática que, embora já consolidada e respaldada pelo Supremo Tribunal Federal, até então encontrava fundamento apenas nos regimentos internos das próprias Cortes de Contas. Essa aparente contradição normativa revela uma ambiguidade quanto à finalidade da lei, ora sinalizando contenção e racionalização, ora reforçando institucionalmente a prerrogativa cautelar dos órgãos de controle externo.

O estabelecimento de critérios materiais que repercutem diretamente sobre o conteúdo decisório dos Tribunais de Contas gerou uma resposta institucional por parte do TCU, que decidiu encaminhar Representação à Procuradoria-Geral da República, com vistas ao ajuizamento de ADI no STF, questionando o art. 171, §1º, II, e o § 3º, da Lei nº 14.133/2021⁵⁷⁵⁸, notadamente

classificações como IGP, IGR e IGC, que orientam o controle externo a preservar a continuidade contratual sempre que houver viabilidade técnica e jurídica, exigindo que qualquer medida cautelar seja precedida de procedimento próprio, com critérios definidos, análise da viabilidade e decisão motivada.

⁵⁶ Muito embora os critérios estabelecidos na LDO, tomando como referência o artigo 141 da Lei nº 15.080/2024, sejam bastante semelhantes aos incisos do artigo 147 da NLLC, demonstrando haver uma convergência normativa na orientação dos parâmetros que devem fundamentar a decisão de controle na hipótese de suspensão da execução de contratos administrativos.

⁵⁷ Acórdão TCU nº 2.463/2021-Plenário, relatoria do Ministro Bruno Dantas.

⁵⁸ Sob o ponto de vista formal, apontou-se um vício de origem, visto que a norma é oriunda do Parlamento, o que implicaria violação ao princípio da reserva de iniciativa das normas que tratam do funcionamento dos Tribunais de Contas, nos termos do art. 96, I, 'a', c/c o art. 73, ambos da CRFB. Com fundamento na competência prevista na alínea 'd', do inciso II, do art. 96 da CRFB, precedente do Estado do Rio de Janeiro, o STF já reconheceu a iniciativa privativa dos Tribunais de Contas para as leis que versem sobre a organização e funcionamento desses órgãos de controle. ADI 4643-Tribunal Pleno, relatoria do Ministro Luiz Fux, julgado em 15/05/2019. Cite-se outros precedentes da Suprema Corte: ADI 4191; ADI 3.223; ADI 4.418; ADI 119. Em sentido oposto, anotando pela constitucionalidade da norma sob essa perspectiva, cite-se a doutrina de Rafael Amorim, entendendo que se trata de norma geral de licitação e contratos, de modo que o legislador nacional estaria autorizado a disciplinar a atuação de todos aqueles que desempenham atribuições relacionadas às contratações, devendo ser observada por todas as

as regras que impõem ao Tribunal de Contas atribuições inerentes ao gestor público, extrapolando as competências constitucionais da Corte, em ofensa ao princípio da separação de poderes. Na oportunidade, determinou-se também o encaminhamento de cópia da representação à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) para apoiar a iniciativa, impetrar ADI e coordenar ações conjuntas.

Veja, embora os dispositivos impugnado (§ 1º, II, e o § 3º do artigo 171 da Lei nº 14.133/2021) esteja inseridos na parte dedicada ao poder geral de cautela dos Tribunais de Contas, com foco na fase licitatória, o raciocínio ali estabelecido — que impõe ao órgão de controle o dever de demonstrar ‘o modo’ (como) será preservado o interesse público diante da suspensão de objetos essenciais ou contratações emergenciais, bem como de ‘definir’, ao examinar o mérito da medida cautelar, as providências necessárias para o saneamento ou anulação do processo — pode ser estendido à controvérsia sobre a suspensão da execução contratual, já que ambos se orientam pela mesma essência.

Com efeito, o artigo 147 também impõe a observância de condicionantes materiais na decisão sobre a suspensão de procedimentos licitatórios ou da execução contratual, quando identificadas irregularidades insanáveis, revelando uma lógica normativa, dessa vez coerente com artigos impugnados, ainda que potencialmente inconstitucional, que repercute diretamente sobre o conteúdo decisório dos Tribunais de Contas.

De fato, não compete às instâncias de controle indicar a solução administrativa a ser adotada pelo gestor, mas tão somente apontar a irregularidade e a necessidade de saneamento, se este for possível, de modo que a definição das medidas necessárias e adequadas constitui ato essencialmente discricionário de competência exclusiva do administrador público⁵⁹⁶⁰.

A despeito dos esforços empreendidos, por meio da Decisão nº 99/2022, a Procuradoria-Geral da República (PGR) decidiu arquivar a Representação

esferas administrativas e controladoras (art. 22, XXVII, da CRFB). **DE AMORIM, Rafael Amorim.** *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 / coordenado por Cristiana Fortini, Rafael Sérgio Lima de Oliveira, Tatiana Camarão. - Belo Horizonte: Fórum, 2022. 642p.

⁵⁹ Embora o artigo 71 da Lei nº 14.133/2021 não declare expressamente que o gestor público exerce competência discricionária sobre os rumos da licitação e da gestão administrativa, é possível extrair essa interpretação a partir da redação do *caput* do artigo, e dos incisos I a III, conjugando-se com o artigo 6º, inciso VI, que define ‘autoridade’ como o agente público dotado de poder de decisão. Ao atribuir à autoridade competente a prerrogativa de decidir sobre a revogação por razões de interesse público ou a anulação por ilegalidade, a norma reconhece, ainda que de forma implícita, o exercício legítimo da discricionariedade administrativa.

⁶⁰ Na jurisprudência do TCU, cite-se os seguintes acórdãos: Acórdão TCU nº 1.732/2011-Plenário, relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar; Acórdão TCU nº 228/2017-Plenário, relatoria do Ministro Vital do Rêgo; Acórdão TCU nº 1.614/2019-Plenário, relatoria da Ministra Ana Arraes.

formulada pelo TCU, entendendo que inexistiam motivos suficientes para a sua atuação na via do controle concentrado de constitucionalidade⁶¹.

Muito antes da vigência da Lei nº 14.133/2021, e mesmo antes da reforma da LINDB promovida pela Lei nº 13.655/2018, como já destacado neste estudo, os Tribunais de Contas já incorporavam, em suas deliberações, uma racionalidade consequencialista, pautada na análise dos efeitos práticos das decisões de controle. Isso era perceptível nos procedimentos de sustação de contratos de obras públicas com indícios de irregularidades graves, exercidos pelo Congresso Nacional, em conformidade com as exigências previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A NLLC, contudo, vai além da mera exigência de motivação consequencialista, inserindo critérios materiais e objetivos, fundados em uma análise de impacto que abrangem aspectos técnicos, econômicos, financeiros, sociais, ambientais e operacionais, como condicionantes para a invalidação de contratos, a suspensão de procedimentos licitatórios e a execução contratual.

Nota-se uma incongruência do próprio legislador nesse tema, pois, ao regulamentar a principal legislação voltada à promoção da segurança jurídica no direito público, definiu a competência do agente público acerca da indicação das consequências práticas, jurídicas e administrativas de suas decisões, o que acabava por contribuir, inclusive, para mitigar a tensão sempre presente na relação entre controle e gestão⁶².

É elogiável a preocupação do legislador com os efeitos concretos das decisões controladoras, evidenciando a valorização do pragmatismo jurídico no estabelecimento de critérios de custo-benefício como condicionantes da validade das deliberações controladoras que impactam a execução de políticas públicas. Contudo, em se tratando de deliberações cautelares dos Tribunais de Contas, é preciso conferir interpretação conforme à Constituição, de modo a compatibilizar suas competências constitucionais com a abordagem consequencialista proposta pelo legislador, orientada pela análise dos efeitos concretos das

⁶¹ **ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin.** *Processo do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 615 p.

⁶² O Decreto nº 9.830/2019, ao regulamentar os arts. 20 a 30 da LINDB, estabelece parâmetros objetivos para a consideração das consequências práticas nas decisões administrativas e de controle. O § 2º do art. 3º dispõe que “na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos”. Complementarmente, o § 1º do art. 4º determina que “a consideração das consequências jurídicas e administrativas é limitada aos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos que se espera do decisor no exercício diligente de sua atuação”. Ressalte-se que o Decreto utiliza o termo “decisor”, o qual encontra correspondência na definição de “autoridade” prevista no art. 6º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021, como sendo o agente público dotado de poder de decisão.

decisões sobre a execução contratual. Provavelmente a LINDB exerça justamente esse papel mediador.

Nesse contexto de atuação controladora, entende-se que o fluxo procedimental compatível com a abordagem consequencialista sugere a seguinte sequência:

(i) A aferição de critérios materiais de natureza técnica, econômica, financeira, operacional, além de riscos sociais e ambientais, constitui atribuição precípua do gestor público, não competindo ao Tribunal de Contas a formação da base informacional necessária à demonstração dos elementos fáticos subjacentes, por se tratar de encargo próprio da função administrativa, cuja instrução demanda acesso direto a dados primários e informações operacionais fora da esfera de competência do órgão de controle. Desta forma, por se tratar de uma atribuição inerente à esfera administrativa, cabe à Administração contratante a elaboração do estudo técnico previsto no art. 147 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que é ela quem detém os elementos e as informações essenciais sobre os atos da política pública, não cabendo ao Tribunal de Contas competir produzir esses dados, pois não dispõe dos insumos necessários à análise dessa atividade, que é própria da gestão pública. Neste sentido, a Administração contratante promoverá a elaboração de estudo técnico que contenha os elementos e as informações essenciais capazes de traduzir as dimensões previstas no art. 147 da NLLC;

(ii) Na ausência de estudo técnico ou diante de sua incompletude documental quanto aos elementos previstos no art. 147 da Lei nº 14.133/2021, incumbe ao Tribunal de Contas conceder prazo à Administração contratante para que complemente a instrução processual;

(iii) Apresentado o estudo técnico pela Administração contratante, caberá ao Tribunal de Contas analisá-lo e, caso identifique impactos relevantes decorrentes da eventual suspensão contratual, deverá conceder prazo ao órgão jurisdicionado para que exponha, de forma motivada, as potenciais repercussões práticas, jurídicas e administrativas da medida, as quais deverão ser consideradas como condição de procedibilidade e parâmetro de proporcionalidade no exercício do juízo de cautelaridade.

Explorada a hipótese que mais tem gerado repercussão em torno do artigo 147 da NLLC no âmbito da atuação dos Tribunais de Contas, cumpre agora examinar os elementos e as informações contidas dispositivo, que podem justificar a adoção de medidas como a anulação ou suspensão cautelar de contratos por parte desses órgãos, em situações marcadas por irregularidades graves.

De acordo com o artigo 147 da Lei nº 14.133/2021, constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual que não possa ser sanada, a suspensão da execução ou a declaração de nulidade do contrato somente será adotada quando se configurar como medida de interesse público, após criteriosa análise de onze parâmetros estabelecidos na norma, os quais já foram objeto de ampla análise.

O dispositivo adota uma abordagem consequentialista ao estabelecer que os efeitos concretos das alternativas possíveis à suspensão ou invalidação do contrato devem orientar a decisão administrativa.

O parágrafo único do art. 147 da NLLC prevê que se a paralisação ou anulação do contrato não se revelar medida de interesse público, o Poder Público deverá optar pela continuidade da execução contratual, promovendo a solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidades e da aplicação das penalidades cabíveis.

Nesse contexto, o art. 147 consagra uma cláusula geral de convalidação⁶³, exigindo que a nulidade de atos de atos em processos licitatórios ou de contratos somente será declarada se não for possível sanear a irregularidade⁶⁴⁶⁵.

Sob a perspectiva da juridicidade do controle exercido pelos Tribunais de Contas, a mudança de enfoque voltada à preservação da execução contratual revela uma opção normativa pela primazia dos efeitos jurídicos dos atos administrativos regularmente constituídos, reforçando a posição de deferência institucional dos órgãos de controle externo à esfera discricionária do administrador público em matéria de execução de políticas públicas materializadas no âmbito dos contratos administrativos⁶⁶.

O artigo 147 também incorpora o princípio do formalismo moderado⁶⁷, ao condicionar a paralisação ou anulação de contratos à demonstração de

⁶³ **OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; SOUTO, Samir Redondo Lemos.** A função instrumental das formalidades na nova Lei de Licitações. *Consultor Jurídico*, 08 jul. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jul-08/a-funcao-instrumental-das-formalidades-na-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

⁶⁴ A jurisprudência do TCU já é consolidada a respeito do tema, admitindo, em caráter excepcional, a continuidade de contratos administrativos e a convalidação de atos irregulares, desde que demonstrado o interesse público de forma devidamente fundamentada. Acórdãos nºs 2075/2021, 988/2022, 1737/2021, 1473/2019, 3361/2015, 2789/2013 e 562/2012, todos do Plenário.

⁶⁵ No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, é possível verificar a abordagem jurídica sobre o tema a partir da análise dos seguintes precedentes: Acórdão nº 082463/2024 – Processo nº 219.865-3/2024; Voto GC-5 no mesmo processo; Acórdão nº 000138/2025 – Processo nº 234.384-8/2024; e Acórdão nº 007129/2025 – Processo nº 236.969-8/2024, todos sob relatoria da Conselheira Marianna Montebello Willeman.

⁶⁶ **RODRIGUES, Ricardo Schneider.** Os Tribunais de Contas e a Nova Lei de Licitações e Contratos: a repercussão da nova sistemática de invalidades sobre o controle externo brasileiro. In: FORTINI, Cristiana; CASIMIRO, Ligia Melo de; GABARDO, Emerson (org.). *Desafios da Administração Pública no mundo digital: livro do XXXVII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 421–437.

⁶⁷ Em matéria de licitações e contratos, o Tribunal de Contas da União possui jurisprudência reiterada no sentido de que a Administração Pública deve orientar sua atuação pelo princípio do formalismo moderado. Neste sentido, destacam-se os Acórdãos nº 3.57/2015, nº 1.217/2023 e nº 1.204/2024, todos do Plenário.

interesse público, permitindo a superação de vícios formais quando a invalidação do ato representar maior prejuízo ao interesse coletivo do que sua manutenção, como, por exemplo, nos casos em que o objeto contratual envolve serviços de saúde que se revestem de caráter essencial, cuja solução de continuidade acarretaria inegável prejuízo ao interesse público.

Nesses casos, como já mencionado neste trabalho, a atuação do órgão de controle externo não é prejudicada, pois permanece resguardada a possibilidade de exercício do controle subjetivo, voltado à responsabilização dos agentes públicos e à tutela ressarcitória. Apenas o foco desloca-se da invalidação objetiva do contrato para a apuração de condutas e a recomposição do erário, preservando-se a continuidade do serviço público.

Por fim, um último apontamento merece destaque para a adequada compreensão do artigo 147 da Lei nº 14.133/2021.

O entendimento do artigo 147 conduz à conclusão de que é expressamente admitida a produção de efeitos jurídicos por atos inválidos, os quais podem ser mantidos mesmo quando não forem passíveis de saneamento, desde que demonstrado o interesse público.

Não raro, pode ser comum adotar o raciocínio segundo o qual a mera constatação da insanabilidade do vício já seria suficiente para caracterizar a presença do interesse público, dispensando sua demonstração no caso concreto e legitimando, por via de consequência, a manutenção do vínculo contratual.

Contudo, a correta interpretação do artigo não admite a presunção absoluta do interesse público nem a aplicação automática de medidas corretivas e excepcionais, como a suspensão da execução contratual ou a decretação de nulidade, partindo apenas da existência de vício insanável. Isso porque é plenamente possível que uma irregularidade seja insanável e não comprometa o interesse público primário.

Neste sentido, a melhor exegese do artigo 147 da NLLC é a de que, embora a existência de irregularidade insanável constitua condição para a suspensão ou nulidade do contrato, sua adoção não prescinde da demonstração concreta do interesse público, a ser aferido mediante juízo de ponderação fundamentado nos onze critérios materiais e objetivos elencados no próprio dispositivo legal.

4. Considerações Finais

Ao longo deste artigo, analisou-se de forma aprofundada a competência dos Tribunais de Contas para determinar, em caráter cautelar, a suspensão da execução de contratos administrativos.

O tema é amplamente debatido no meio acadêmico e ganhou especial relevância nos últimos anos, em razão da mudança de entendimento no Supremo Tribunal Federal, com reflexos na uniformização da jurisprudência da Corte de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Por se tratar de matéria de índole constitucional, esse novo cenário impõe aos órgãos de controle externo uma atuação mais técnica, equilibrada e criteriosa, sobretudo porque a jurisprudência deve se consolidar no sentido de admitir a suspensão cautelar de pagamentos ou de atos executivos específicos, sem que isso implique na suspensão do contrato como um todo, sendo essa a solução que tem se mostrado a mais adequada para equilibrar a relação, frequentemente tensionada, entre controle e gestão.

A exposição inicial concentrou-se na análise constitucional do regime jurídico aplicável ao controle dos contratos administrativos, notadamente o art. 71, IX, e X, e §§ 1º e 2º, da CRFB, exercido de forma colaborativa e complementar pelos Tribunais de Contas e pelas Casas Legislativas. Essa escolha se justifica pela centralidade da controvérsia interpretativa quanto à delimitação das competências e ao momento adequado de atuação dos Tribunais de Contas e das Casas Legislativas no exercício do controle externo financeiro da Administração, exigindo uma leitura sistemática da Constituição de 1988, especialmente diante da atuação cautelar dos órgãos de controle e seus efeitos práticos sobre a execução contratual.

Em um segundo momento, sob a ótica da legislação infraconstitucional, o tema ganhou novos contornos e repercussões com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, que, em seu art. 171, § 1º, reconheceu expressamente o poder geral de cautela dos Tribunais de Contas. Além disso, o artigo 147 da NLLC passou a permitir a suspensão da execução contratual como alternativa à declaração de nulidade nos casos de irregularidade insanável, introduzindo uma cláusula geral de convalidação e incorporando uma abordagem consequencialista na avaliação da medida corretiva. Essa inovação tem gerado relevantes desafios interpretativos, uma vez que exige a análise de até onze critérios materiais, objetivos e abrangentes, cuja complexidade ultrapassa a competência típica dos Tribunais de Contas, tornando necessário examinar, na perspectiva constitucional, o impacto dessa norma sobre a jurisdição de contas.

5. Matriz de Achados

Diante da densidade e da complexidade do tema, da abordagem constitucional, da perspectiva inovadora trazida pela Nova Lei de Licitações e Contratos, da consolidação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas da União, e da uniformização de entendimentos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, apresenta-se, a seguir, um

conjunto de proposições que busca sintetizar e sistematizar os principais achados desenvolvidos ao longo deste artigo.

(i) No exercício da competência corretiva dos Tribunais de Contas, constatada irregularidade que configure dano ao erário, a Corte deve assinar prazo ao órgão jurisdicionado para que adote medidas saneadoras, como a revisão ou, se necessário, a anulação do contrato;

(ii) Na mesma deliberação, o Tribunal de Contas deverá assegurar a oitiva do terceiro interessado, sempre que os fatos em análise puderem resultar em decisão destinada a desconstituir ato ou alterar contrato em seu desfavor;

(iii) Decorrido o prazo e persistindo a omissão ou o descumprimento por parte do órgão jurisdicionado da Administração, o Tribunal de Contas comunicará o fato ao Poder Legislativo, encaminhando a matéria para apreciação política;

(iv) A partir da comunicação do Tribunal de Contas, o Poder Legislativo poderá, no exercício de suas competências corretiva e impeditiva de contratos, adotar diretamente o ato de sustação do contrato e, em seguida, solicitar ao Poder Executivo a adoção das providências administrativas cabíveis;

(v) Alternativamente, o Poder Legislativo poderá decidir pela não sustação do contrato, permitindo a continuidade da execução das despesas correspondentes, ainda que sob questionamento quanto à sua juridicidade;

(vi) Também é possível que o Poder Legislativo se abstenha de deliberar sobre a impugnação apresentada pelo Tribunal de Contas, deixando transcorrer o prazo constitucional de noventa dias sem manifestação expressa quanto à sustação do contrato;

(vii) Por fim, se, no mesmo prazo, nenhum dos dois Poderes sustar o contrato ou adotar as providências administrativas pertinentes, caberá ao Tribunal de Contas decidir a respeito;

(viii) Caso o contrato esteja em fase de execução e as partes interessadas tenham sido devidamente ouvidas, o Tribunal de Contas poderá determinar cautelarmente a suspensão de ordens de empenho, bloqueio de pagamentos, aplicação de glosas ou outras medidas executivas, com o objetivo de interromper provisoriamente os efeitos financeiros do contrato e mitigar riscos ao erário, desde que a medida corretiva não implique, na prática, a sustação do contrato;

(ix) Caso se conclua que a medida cautelar não atende ao interesse público, o Tribunal de Contas poderá optar por prosseguir com o procedimento de apuração, voltado à responsabilização dos agentes e à tutela ressarcitória, concentrando sua atuação no controle subjetivo do contrato;

(x) No âmbito do controle objetivo do contrato e das competências corretiva e impeditiva atribuída ao Poder Legislativo, a deliberação pela não sustação prevalece sobre decisões cautelares eventualmente expedidas pelo Tribunal de Contas, admitindo-se nova apreciação apenas diante de fatos supervenientes que revelem irregularidades distintas daquelas já examinadas;

(xi) No âmbito do controle subjetivo do contrato, a competência do Tribunal de Contas é exercida de forma exclusiva, no exercício de sua atribuição autônoma de realizar o controle sancionatório, promover o ressarcimento ao erário e julgar as contas dos responsáveis;

(xii) Entre outros fundamentos, a doutrina majoritária entende que os Tribunais de Contas não dispõem de competência originária para expedir medidas cautelares que produzam efeitos diretos sobre a execução de contratos administrativos, por lhes faltar atribuição originária para decidir sobre a suspensão da execução contratual;

(xiv) Entre outros fundamentos, a doutrina minoritária sustenta que os Tribunais de Contas detêm competência para a expedição de medidas cautelares que suspendam a execução de contratos administrativos, na hipótese de inércia do Poder Legislativo, alinhando-se ao espírito da Constituição de 1988, que reforçou o papel dos Tribunais de Contas ao ampliar os instrumentos de controle externo, em apoio à fiscalização financeira exercida pelo Legislativo;

(xv) A partir de 2022, por meio do julgamento da Suspensão de Segurança 5505 AgR–Tribunal Pleno o Supremo Tribunal Federal alterou seu entendimento e passou a reconhecer o poder geral de cautela dos Tribunais de Contas para suspender, cautelarmente, pagamentos decorrentes de contratos administrativos, com fundamento na teoria dos poderes implícitos e na necessidade de prevenir lesão ao erário, sem que isso implique na sustação integral do contrato, cuja competência permanece exclusiva do Poder Legislativo;

(xvi) A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) já reconhecia a possibilidade de suspensão cautelar de pagamentos em contratos administrativos. Contudo, após a mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, por tratar-se de matéria de índole constitucional, observa-se a consolidação e a uniformização dessa prática no âmbito da Corte fluminense;

(xvii) O Tribunal de Contas da União (TCU) já aplicava a retenção cautelar de valores em sua jurisprudência antes do novo entendimento manifestado pelo Supremo e o fazia com fundamento na previsão expressa do artigo 276 de seu Regimento Interno, com o objetivo de evitar a consumação do dano ao erário e assegurar a eficácia da futura deliberação de mérito;

(xviii) Os Tribunais de Contas e as Casas Legislativas atuam de forma colaborativa no controle de contratos administrativos, sendo reservado à Corte de Contas o exercício do controle corretivo previsto no art. 71, inciso IX, da CRFB, que consiste no poder de assinar prazo para que o órgão jurisdicionado revise ou, alternativamente ou sucessivamente, anule o contrato, conforme a gravidade da irregularidade identificada, ficando a cargo do Poder Legislativo impedir a consumação da despesa irregular por meio da sustação do ato, caso não sejam cumpridas as determinações do Tribunal de Contas pelo órgão jurisdicionado da Administração, nos termos do § 1º do mesmo artigo;

(xix) Caso o órgão jurisdicionado não adote as medidas determinadas pelo Tribunal de Contas no prazo assinalado, isto é, se o controle corretivo não produzir os efeitos esperados, surge para os órgãos de controle externo financeiro da Administração o dever de impedir a perpetuação de atos que impliquem despesas ilegais. Nesse sentido, compete originariamente ao Poder Legislativo, e subsidiariamente ao Tribunal de Contas, exercer o poder de sustação de contratos, nos termos do artigo 71, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal de 1988;

(xx) Portanto, em momentos distintos, o Parlamento e a Corte de Contas exercem competência impeditiva quanto à juridicidade do controle de contratos administrativos;

(xxi) A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) passou a tratar de forma expressa da suspensão da execução contratual, ao disciplinar, nos artigos 147 a 150, um conjunto de normas que regulam a decisão administrativa de interromper contratos em casos de irregularidade insanável, condicionada à demonstração de que a providência atende ao interesse público.

(xxii) O artigo 147 da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) configura uma autêntica reação legislativa à intensificação das medidas cautelares proferidas pelos Tribunais de Contas, funcionando como mecanismo de contenção e racionalização dessas decisões;

(xxiii) O estabelecimento de critérios materiais que envolvem análise complexa e abrangente sobre dimensões técnicas, econômicas, financeiras, operacionais, além de riscos sociais e ambientais, repercute diretamente sobre o conteúdo decisório das deliberações formuladas pelos Tribunais de Contas, extrapolando a competência típica desses órgãos de controle externo, voltados à fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos;

(xxiv) Não compete às instâncias de controle indicar a solução administrativa a ser adotada pelo gestor, mas tão somente apontar a irregularidade e a necessidade de saneamento, se esta for possível, de modo que a definição das

medidas necessárias e adequadas constitui ato essencialmente discricionário de competência exclusiva do administrador público;

(xxv) Dessa forma, no que se refere às deliberações cautelares dos Tribunais de Contas, impõe-se uma interpretação conforme à Constituição, de modo a compatibilizar suas competências constitucionais com a abordagem consequencialista proposta pelo legislador da NLLC, orientada pela análise dos efeitos concretos das decisões sobre a execução contratual;

(xxvi) Nessa ordem de ideias, entende-se que o fluxo procedimental destinado a compatibilizar as competências dos Tribunais de Contas com a abordagem consequencialista introduzida pela nova legislação sugere a seguinte sequência estruturada de análise: (a) a Administração contratante promoverá a elaboração de estudo técnico que contenha os elementos e as informações essenciais capazes de traduzir as dimensões previstas no art. 147 da NLLC, devendo refletir os atos da política pública que se pretende executar; (b) a ausência de estudo técnico ou a sua apresentação incompleta ensejará a concessão de prazo, por parte do Tribunal de Contas, para que a Administração contratante complemente a instrução processual; (c) Apresentado o estudo técnico pela Administração contratante, caberá ao Tribunal de Contas analisá-lo e, caso identifique impactos relevantes decorrentes da eventual suspensão contratual, deverá conceder prazo ao órgão jurisdicionado para que exponha, de forma motivada, as potenciais repercussões práticas, jurídicas e administrativas da medida, as quais deverão ser consideradas como condição de procedibilidade e parâmetro de proporcionalidade no exercício do juízo de cautelaridade;

(xxvii) O art. 147 da NLLC consagra uma cláusula geral de convalidação, ao estabelecer que a nulidade de atos em processos licitatórios ou contratuais somente será declarada quando não for possível sanear a irregularidade;

(xxviii) Sob a perspectiva da juridicidade do controle dos atos e contratos exercido pelos Tribunais de Contas, a mudança de enfoque voltada à preservação da execução contratual revela uma opção normativa pela primazia dos efeitos jurídicos dos atos administrativos regularmente constituídos, reforçando a posição de deferência institucional dos órgãos de controle externo em relação à esfera discricionária do administrador público na execução de políticas públicas materializadas nos contratos administrativos.

REFERÊNCIAS:

ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. *Processo do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 615 p.

BARROSO, Luís Roberto. *Tribunais de Contas: algumas incompetências*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 203, p. 131–140, jan./mar. 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46695>. Acesso em: 16 ago. 2025.

DE AMORIM, Rafael Amorim. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei no 14.133, de 1º de abril de 2021 / coordenado por Cristiana Fortini, Rafael Sérgio Lima de Oliveira, Tatiana Camarão*. - Belo Horizonte: Fórum, 2022. 642p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O papel dos tribunais de contas no controle dos contratos administrativos. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 82, p. 4, nov./dez. 2013.

GRAU, Eros Roberto. Tribunal de Contas – Decisão – Eficácia. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 210, p. 351–356, out./dez. 1997.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos: teoria e prática*. 13. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024. 408 p.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; SOUTO, Samir Redondo Lemos. A função instrumental das formalidades na nova Lei de Licitações. *Consultor Jurídico*, 08 jul. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jul-08/a-funcao-instrumental-das-formalidades-na-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

RAMALHO, Dimas Eduardo. O poder geral de cautela dos Tribunais de Contas e a sustação de contratos. *Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/poder-geral-cautela-tribunais-contas-e-sustacao-contratos>. Acesso em: 9 ago. 2025.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. Os Tribunais de Contas e a Nova Lei de Licitações e Contratos: a repercussão da nova sistemática de invalidades sobre o controle externo brasileiro. In: FORTINI, Cristiana; CASIMIRO, Ligia Melo de; GABARDO, Emerson (org.). *Desafios da Administração Pública no mundo digital: livro do XXXVII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 421–437.

ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

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.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). *Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade*. São Paulo: Almedina, 2020. p.

WILLEMAN. Marianna Montebello. *Accountability* democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil. Belo Horizonte: Fórum. 2020.