

**CONTROLE, PROPORCIONALIDADE E CONSEQUÊNCIAS
PRÁTICAS: A CAUTELAR NAS LICITAÇÕES, A NATUREZA
JURÍDICA DO PRAZO DECISÓRIO DO § 1º DO ARTIGO 171 DA LEI Nº
14.133/2021 E OS LIMITES TEMPORAIS DA ATUAÇÃO DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS**

**CONTROL, PROPORTIONALITY AND PRACTICAL CONSEQUENCES:
PRECAUTIONARY MEASURES IN PUBLIC TENDERS, THE LEGAL NATURE OF
THE DECISION-MAKING DEADLINE PROVIDED FOR IN PARAGRAPH 1 OF
ARTICLE 171 OF LAW NO. 14,133/2021 AND THE TIME LIMITS FOR THE
ACTIONS OF THE COURTS OF ACCOUNTS**

**CONTROL, PROPORCIONALIDAD Y CONSECUENCIAS PRÁCTICAS: MEDIDAS
CAUTELARES EN PROCESOS DE LICITACIÓN, NATURALEZA JURÍDICA DEL
PLAZO DE DECISIÓN DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 171 DE LA LEY Nº
14.133/2021 Y PLAZOS DE LAS ACTUACIONES DE LOS TRIBUNALES DE
CUENTAS**

Antonio Carlos Alves Pinto Serrano¹, Silvio Gabriel Serrano Nunes², Filippe Soares Lizardo³

DOI: 10.54899/dcs.v23i87.4550

Recibido: 09/01/2026 | Aceptado: 30/01/2026 | Publicación en línea: 11/02/2026.

RESUMO

O artigo analisa o regime das medidas cautelares de suspensão de licitações no âmbito dos Tribunais de Contas, com foco na natureza jurídica do prazo decisório previsto no § 1º do artigo 171 da Lei nº 14.133/2021, fixado em vinte e cinco dias úteis, prorrogável uma única vez por igual período. Busca-se verificar de que modo esse prazo pode ser integrado ao sistema constitucional do controle externo sem produzir efeitos incompatíveis com a função fiscalizatória preventiva e concomitante conferida às Cortes de Contas pela Constituição de 1988. Adota-se abordagem dogmática e sistemática, articulando a disciplina do artigo 171 com a racionalidade decisória dos artigos 20 e 21 da LINDB, especialmente quanto à exigência de motivação qualificada e à consideração das consequências práticas e institucionais da intervenção cautelar. Sustenta-se que a ausência de sanção legal expressa para o descumprimento do lapso afasta sua qualificação como prazo peremptório ou preclusivo, impondo sua compreensão como prazo impróprio, de índole organizatória, voltado a induzir eficiência e previsibilidade decisória, sem esvaziar a competência constitucional do controle. Conclui-se que a interpretação conforme à Constituição preserva o sentido normativo do dispositivo como parâmetro de governança e de reforço do ônus argumentativo do órgão de controle, prevenindo suspensões indefinidas sem

¹ Doutor em Direito Administrativo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: acaps@pm.me Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9669-7823>

² Doutor em Filosofia, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: serrano.nunes@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5565-0965>

³ Doutor em Direito Empresarial, Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: filippe.lizardo@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-2973-5804>

julgamento de mérito, sem admitir automatismos liberatórios aptos a legitimar ilegalidades por mero decurso temporal.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Medida Cautelar. Controle Externo. Prazo Impróprio. LINDB.

ABSTRACT

This article examines the legal framework governing precautionary measures that suspend public procurement procedures within Courts of Accounts, focusing on the legal nature of the decision-making deadline set forth in Article 171, § 1, of Federal Law No. 14,133/2021, established as twenty-five business days, extendable once for the same period. It seeks to assess how this deadline maybe incorporated into Brazil's constitutional system of external control without generating effects incompatible with the preventive and concomitant oversight functions assigned to audit institutions under the 1988 Constitution. The study adopts a doctrinal and systematic approach, connecting Article 171 to the decision-making rationality required by Articles 20 and 21 of the LINDB, especially the duty to provide qualified reasoning and to consider the practical and institutional consequences of precautionary intervention. It argues that the absence of an express statutory sanction for noncompliance precludes treating the deadline as peremptory or preclusive, requiring its characterization as a non-preclusive, organizational deadline aimed at fostering efficiency and predictability without exhausting the constitutional competence of external oversight. It concludes that a constitution-conforming interpretation preserves the provision's normative role as a governance parameter and as a reinforcement of the oversight body's argumentative burden, preventing indefinite suspensions without a decision on the merits, while rejecting automatic release mechanisms that could legitimize illegality by mere lapse of time.

Keywords: Courts of Accounts. Precautionary Measure. External Control. Non-preclusive Deadline. LINDB.

RESUMEN

Este artículo analiza el régimen de medidas cautelares para la suspensión de procesos licitatorios en el ámbito de los Tribunales de Cuentas, centrándose en la naturaleza jurídica del plazo de decisión estipulado en el § 1 del artículo 171 de la Ley n.º 14.133/2021, establecido en veinticinco días hábiles, prorrogable una sola vez por un período igual. Se busca verificar cómo este plazo puede integrarse en el sistema constitucional de control externo sin producir efectos incompatibles con la función de supervisión preventiva y concurrente conferida a los Tribunales de Cuentas por la Constitución de 1988. Se adopta un enfoque dogmático y sistemático, articulando la disciplina del artículo 171 con la racionalidad decisoria de los artículos 20 y 21 de la LINDB (Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño), especialmente en lo que respecta al requisito de justificación calificada y a la consideración de las consecuencias prácticas e institucionales de la intervención cautelar. Se argumenta que la ausencia de una sanción legal expresa por el incumplimiento del plazo impide su calificación como plazo perentorio o preclusivo, imponiendo su interpretación como un plazo indebido, de carácter organizativo, destinado a inducir eficiencia y previsibilidad en la toma de decisiones, sin anular la competencia constitucional del órgano de control. Se concluye que la interpretación conforme a la Constitución preserva el significado normativo de la disposición como parámetro de gobernanza y refuerza la

carga argumentativa del órgano de control, impidiendo suspensiones indefinidas sin un juicio de fondo, sin admitir mecanismos de liberación automática capaces de legitimar ilegalidades por el mero transcurso del tiempo.

Palabras clave: Tribunales de Cuentas. Medida Cautelar. Control Externo. Plazo Indebido. LINDB (Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño).



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A consolidação do modelo constitucional de controle externo a partir da Constituição da República de 1988 ampliou de modo sensível o relevo institucional dos Tribunais de Contas no Brasil, não apenas como instâncias vocacionadas ao exame posterior da legalidade e regularidade das contas públicas, mas também como órgãos aptos a atuar de forma concomitante e, em hipóteses específicas, preventiva, com o objetivo de evitar a consumação de ilícitos e a produção de danos ao erário. Esse incremento funcional, embora coerente com a opção político-constitucional de fortalecer a *accountability* republicana, intensificou tensões inerentes ao próprio sistema, sobretudo quando o controle se manifesta por medidas de natureza urgente, capazes de interferir diretamente na dinâmica das contratações públicas, como ocorre nas cautelares de suspensão de processos licitatórios.

A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar de forma expressa a atuação cautelar no âmbito das licitações e contratos administrativos, pretendeu conferir maior previsibilidade procedimental e reduzir espaços de indefinição temporal, impondo balizas que conectam a medida cautelar à ideia de decisão responsável, motivada e orientada por consequências práticas. Nesse contexto, o § 1º do artigo 171 introduz comando normativo que, ao mesmo tempo em que busca evitar suspensões prolongadas sem enfrentamento definitivo do mérito, suscita debate jurídico qualificado quanto aos limites temporais da atuação dos Tribunais de Contas e, em especial, quanto à natureza jurídica do prazo decisório de vinte e cinco dias úteis, prorrogável uma única vez por igual período.

A novidade legislativa não se esgota em uma diretriz de celeridade, pois tangencia a autonomia institucional das Cortes de Contas, a conformação constitucional de suas competências e o equilíbrio entre controle e gestão, tema que se torna ainda mais sensível quando se considera

a incidência dos artigos 20 e 21 da LINDB, com sua exigência de motivação qualificada e consideração das consequências práticas.

O problema central que orienta este artigo consiste em verificar de que modo o prazo decisório previsto no artigo 171, § 1º, pode ser integrado ao sistema sem produzir efeitos incompatíveis com a lógica do controle externo. A ausência de consequência jurídica expressa para o descumprimento do prazo, somada à complexidade variável das matérias submetidas à apreciação cautelar, impõe reflexão sobre a categoria dogmática mais adequada para sua compreensão. A hipótese defendida é a de que a preservação da coerência constitucional do dispositivo demanda leitura que o reconheça como prazo impróprio, de natureza organizatória, voltado à indução de eficiência e previsibilidade, sem eficácia preclusiva e sem aptidão para esvaziar, por decurso temporal, a competência constitucional das Cortes de Contas. Com isso, evita-se que o tempo opere como fator de legitimação automática de ilegalidades e, ao mesmo tempo, mantém-se o sentido normativo do comando legal como parâmetro de governança decisória.

A abordagem proposta parte da premissa de que a cautelar, quando legitimamente manejada, deve permanecer instrumento excepcional de tutela preventiva do interesse público, condicionada à demonstração de pressupostos jurídicos mínimos e submetida ao devido processo legal, com motivação concreta, análise proporcional e avaliação de impactos institucionais. Isso não autoriza, contudo, a conversão do controle em instância de gestão, nem a imposição, ao órgão julgador, de obrigações decisórias que substituam o administrador na escolha de alternativas para a consecução do interesse público.

A contribuição deste estudo consiste, precisamente, em construir um ponto de equilíbrio entre a necessidade de respostas tempestivas e a preservação do desenho constitucional do controle externo, articulando o regime da Lei nº 14.133/2021 com a racionalidade decisória da LINDB, sem reduzir a cautelar a um gesto meramente simbólico, nem transformá-la em obstáculo indefinido ao funcionamento da Administração Pública.

Para cumprir esse objetivo, o texto organiza-se em três seções. Inicialmente, são apresentadas as premissas do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e sua inserção no sistema constitucional brasileiro, com atenção à natureza das decisões e às garantias que condicionam sua atuação. Em seguida, examina-se a decisão cautelar de suspensão, sua função preventiva e o tratamento normativo conferido pela Lei nº 14.133/2021, em diálogo com o regime consequencialista da LINDB. Por fim, aprofunda-se a discussão sobre o prazo do artigo 171, §

1º, defendendo-se sua qualificação como prazo impróprio, bem como os efeitos dessa leitura para a proporcionalidade do controle, para a segurança jurídica e para os limites temporais da atuação cautelar das Cortes de Contas.

O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas foi instituído no Brasil em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, por meio do Decreto n.º 966-A, que criou o Tribunal de Contas da União e lhe atribuiu, desde a origem, competências assentadas nos princípios da autonomia, da fiscalização, do julgamento, da vigilância e da energia. A Constituição da República de 1891 acolheu expressamente esse modelo institucional, reproduzindo a estrutura concebida por Rui Barbosa, inspirada, sobretudo, nas experiências das Cortes de Contas italiana e belga⁴.

Desde então, todas as Constituições republicanas brasileiras reafirmaram a necessidade de manutenção das Cortes de Contas como elemento estruturante do sistema de controle da Administração Pública. Soma-se a esse contexto a consagração, em âmbito internacional, da relevância do controle sobre os gastos públicos, reconhecida como direito fundamental na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, ao vincular a legitimidade do poder estatal à fiscalização da utilização dos recursos públicos.

À luz da Constituição da República de 1988, as Cortes de Contas, disciplinadas nos arts. 70 a 75, integram a arquitetura do controle externo como órgãos de auxílio do Poder Legislativo, incumbindo-lhes a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, conforme a repartição federativa de competências.

Nesse desenho, o Tribunal de Contas da União auxilia o Congresso Nacional e exerce o controle externo no âmbito federal; os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal prestam auxílio às Assembleias Legislativas e, quando for o caso, às Câmaras Municipais, com atuação restrita ao respectivo território; os Tribunais de Contas dos Municípios, de instituição estadual e vocação regional, auxiliam as Câmaras Municipais nos Estados em que existentes, com competência voltada à fiscalização das contas e da gestão municipal; e, por fim, os Tribunais de Contas do Município, de natureza municipal e presença excepcional, subsistem apenas em São

⁴ SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. *Processo Administrativo no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo* [livro eletrônico] Antonio Carlos Alves Pinto Serrano, Silvio Gabriel Serrano Nunes, Filipe Soares Lizardo. 2ª ed. – São Paulo: Editora Dialética, 2025. 2000KB; ePUB.

Paulo e no Rio de Janeiro, com atribuições concentradas na fiscalização contábil-financeira do ente local⁵.

Na linha do que assinala Benjamin Zymler, o Tribunal de Contas ocupa posição de relevo no Estado Democrático de Direito, na medida em que funciona como instância institucional de preservação do princípio republicano da prestação de contas. Essa centralidade foi reforçada pela Constituição Federal de 1988, que ampliou de maneira expressiva o espectro de atribuições das Cortes de Contas, conferindo-lhes poderes mais densos e adequados à lógica do controle externo contemporâneo, em opção política explícita do constituinte, como reconheceu o Supremo Tribunal Federal ao destacar a essencialidade dessa instituição no arranjo republicano (ADI 215 MC/PB, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 03 ago. 1990). A partir desse marco, o controle externo deixou de se projetar apenas de forma sucessiva, para também acompanhar a atuação administrativa em tempo presente e, em situações específicas, antecipar-se ao próprio evento controlado. Com isso, a fiscalização igualmente superou o enfoque restrito à legalidade, legitimidade e economicidade, passando a exigir a verificação de aderência da Administração Pública ao conjunto de princípios constitucionais que informam a ação estatal, como moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, entre outros que, expressa ou implicitamente, estruturam o regime constitucional⁶.

Para melhor operar o recorte proposto no presente capítulo, serão tecidas apenas breves considerações sobre a estrutura e funções no que tange à natureza da decisão dos Tribunais de Contas e sua obrigação de respeito e atendimento às garantias constitucionais.

Embora não haja menção expressa no texto constitucional à categoria “direito fundamental ao controle dos gastos públicos”, uma leitura sistemática da Constituição permite sustentar que a fiscalização da gestão financeira estatal, enquanto garantia de legalidade e de responsabilidade republicana, integra o núcleo de proteção conferido ao cidadão, em harmonia com as ideias de legalidade, reserva legal e prevalência do interesse público. Nessa perspectiva, como destaca Jacoby, o ordenamento não apenas reconhece, como também instrumentaliza o controle social sobre a Administração, por meio de mecanismos que viabilizam a reação cívica contra ilegalidades e abusos, como o direito de petição, o acesso a informações de interesse coletivo, a ação popular para desconstituir atos lesivos ao patrimônio público e à moralidade

⁵ Citação indireta por paráfrase: SIMÕES, Edson, *Tribunais de Contas: controle externo das contas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 199.

⁶ Citação indireta por paráfrase: ZYMLER, Benjamin. O Tribunal de Contas da União: vinte anos após a Constituição Federal de 1988. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF*, Belo Horizonte, ano 3, n. 3, p. 275-287, jan./dez. 2013.

administrativa, e a possibilidade de provocação das Cortes de Contas, inclusive com o amparo do art. 74, § 2º, da Constituição. Esse modo de compreender o controle como dimensão fundamental da cidadania dialoga com uma matriz histórica clássica, pois a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 consagrou, em seu art. 15, a ideia de que a sociedade tem o direito de exigir contas de todo agente público pela sua administração⁷.

As relações contemporâneas estabelecidas entre o Estado e o cidadão têm acentuado a centralidade e a relevância do controle da Administração Pública, de modo que o direito fundamental de provocar a atuação das Cortes de Contas, para o exercício de sua função primordial de fiscalização, não pode ser restringido por exigências excessivamente burocráticas ou formalistas. Trata-se de garantia de caráter amplo, uma vez que o objeto das denúncias envolve matéria de inequívoco interesse público, razão pela qual mesmo manifestações desprovidas de identificação formal de seus subscritores ou de caráter anônimo devem ser objeto de apuração, ao menos quanto à verificação da materialidade dos fatos noticiados.

A partir dessa premissa inerente ao controle externo, impõe-se destacar os produtos da atividade fiscalizatória desenvolvida pelas Cortes de Contas, à luz da repartição de competências constitucionais que lhes atribui a realização de fiscalizações de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, no âmbito do ente federativo sujeito à sua jurisdição⁸.

Por opção metodológica, dentre as múltiplas atribuições cometidas às Cortes de Contas, serão destacadas, neste ponto, as funções fiscalizatória⁹, judicante e sancionadora. No exercício

⁷ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 39-40.

⁸ Dal Pozzo e Bresser destacam parte fundamental da estrutura dos Tribunais de Contas: “Ressalte-se que a expressão ‘em auxílio’ não significa qualquer forma de subordinação ao Poder Legislativo em qualquer esfera: federal, estadual ou municipal. Neste caso a expressão ‘em auxílio’ tem o sentido de colaboração, nunca de subordinação, até porque a mesma expressão aparece na Constituição para designar a relação entre Tribunal e Câmaras Municipais. Se assim não fosse, ter-se-ia, como afirma Wallace de Oliveira Guirelli, todos os Tribunais de Contas Estaduais subordinados às Câmaras Municipais, às quais eles prestam auxílio e não obediência” (DAL POZZO, Gabriela Tomaselli; PEREIRA, Bresser. *As Funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 104-106).

⁹ Ricardo Marcondes Martins registra, inicialmente, que a discussão sobre a inserção institucional do Tribunal de Contas na arquitetura dos Poderes, se órgão vinculado ao Legislativo ou se ente não integrável, sequer formalmente, a qualquer deles, é relevante como debate dogmático, mas não é o ponto decisivo para a compreensão do seu papel. O aspecto nuclear, para o autor, é identificar qual função estatal o Tribunal efetivamente exerce quando atua no âmbito do controle externo. Nessa linha, embora parte da doutrina atribua ao Tribunal de Contas função jurisdicional, outros lhe imputem função administrativa, e haja ainda quem proponha uma função autônoma denominada “função de controle”, o autor recusa a ideia de uma “quarta função” estatal. Por força do art. 2º do texto constitucional, sustenta não haver espaço sistemático para uma função distinta da jurisdicional, da legislativa e da administrativa: toda atividade estatal reconduz-se, em última análise, a uma dessas três categorias.

A partir desse enquadramento, o autor conclui que a atuação do Tribunal de Contas não pode ser qualificada como jurisdicional, porque o próprio desenho constitucional não excepciona as suas decisões do regime de revisibilidade pelo Poder Judiciário; se a atividade é passível de controle jurisdicional, ela não se confunde com jurisdição. Tampouco se trata de função legislativa, pois o Tribunal não realiza ponderações “em abstrato”, próprias da produção

da função fiscalizatória, o Tribunal de Contas procede ao exame da conformidade dos atos administrativos, da regularidade das transferências de recursos e do atendimento a parâmetros normativos de responsabilidade fiscal, incluindo, entre outros, os limites de despesa com pessoal e as balizas do endividamento público. Já sob a perspectiva da função judicante, compete-lhe apreciar e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis, mediante avaliação de natureza técnico-contábil que pode resultar no reconhecimento da regularidade, com quitação e superação de impropriedades meramente formais sem dano ao erário, na declaração de regularidade com ressalvas, com indicação de ajustes e providências saneadoras, ou, ainda, no julgamento pela irregularidade, especialmente em hipóteses de omissão no dever de prestar contas ou de ocorrência de prejuízo ao erário, situações que podem demandar a comunicação ao Ministério Público para apuração de ilícitos, a exemplo de crime ou improbidade administrativa. No que se refere às contas do Chefe do Poder Executivo, a dinâmica assume feição híbrida, pois ao Tribunal de Contas incumbe a emissão de parecer prévio, de conteúdo técnico e caráter opinativo, ao passo que ao Poder Legislativo compete o julgamento final, marcado por apreciação de mérito de natureza predominantemente política, tema que será retomado adiante. Por fim, a função sancionadora, que constitui eixo de interesse deste trabalho, traduz-se na competência para impor sanções administrativas decorrentes do exercício do controle, notadamente quando a atividade fiscalizatória revela irregularidades aptas a justificar a responsabilização do agente¹⁰.

Por sua vez, o inciso IX do artigo 71 atribui ao Tribunal de Contas a prerrogativa de fixar prazo para a adoção das providências necessárias à correção de ilegalidades constatadas. Trata-se de instrumento de natureza colaborativa, na medida em que o saneamento do ato, desde que realizado nos termos indicados e dentro do prazo estabelecido, afasta a responsabilização dos agentes envolvidos.

Quando a ilegalidade é verificada em um contrato administrativo, deve o Tribunal de Contas, com fundamento no artigo 71, inciso XI, parágrafos 1º e 2º, representar ao Legislativo

normativa, mas atua sobre situações concretas, em ambiente de fiscalização e correção de condutas administrativas. Resta, portanto, caracterizar a atuação dos Tribunais de Contas como exercício de função administrativa, conclusão que, para o autor, vale tanto para o controle isoladamente desempenhado pelo Congresso Nacional, quanto para o controle exercido pelo Congresso com o auxílio do Tribunal de Contas, e, ainda, para o controle realizado pelo próprio Tribunal. Em síntese, o Tribunal de Contas é compreendido como órgão de controle cuja atividade, embora singular na estrutura constitucional, conserva natureza administrativa, sem que isso importe reduzir sua importância institucional, mas apenas situá-la corretamente no sistema de funções do Estado. (citação em paráfrase de MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 370/371).

¹⁰ Citação indireta por paráfrase: Serrano, Antonio Carlos Alves Pinto. *O Direito Administrativo Sancionador e a Individualização da Conduta nas Decisões dos Tribunais de Contas*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019. P.158/159.

para que as medidas sejam devidamente tomadas. A Constituição indica o prazo expresso de 90 (noventa) dias para tanto e, no caso de omissão do Legislativo, a competência retorna à Corte de Contas para apreciar no mérito a irregularidade contratual¹¹.

O auxílio na apuração dos fatos é realizado por meio de auditoria do setor público. Auditores realizam a apuração de dados por meio de um procedimento objetivo, em que as informações essenciais para a análise dos gastos e para a identificação dos responsáveis são redigidas em parecer técnico, com destaque aos apontamentos de irregularidades e de gestão.

Em linhas gerais, as auditorias no setor público podem ser sistematizadas em três modalidades centrais, financeira, de conformidade e operacional. À luz dos princípios enunciados na ISSAI 100, a auditoria financeira orienta-se a verificar se as informações contábeis e financeiras de determinada entidade foram elaboradas e apresentadas em consonância com o arcabouço de relato financeiro e com o marco regulatório aplicável, mediante a obtenção de evidências suficientes e adequadas que permitam ao auditor formar opinião sobre a inexistência de distorções relevantes, sejam decorrentes de fraude, sejam de erro. A auditoria operacional, por sua vez, volta-se ao exame do desempenho de políticas, programas, intervenções e instituições, aferindo sua aderência aos parâmetros de economicidade, eficiência e efetividade, bem como identificando oportunidades de aprimoramento, com análise de critérios pertinentes, das causas dos desvios e a formulação de recomendações. Já a auditoria de conformidade tem por objeto avaliar se atos, atividades, transações e informações observam, nos aspectos materialmente relevantes, as normas eleitas como critérios de controle, abrangendo, conforme o caso, leis, regulamentos, políticas, códigos, acordos e princípios gerais de gestão financeira responsável e de conduta exigível dos agentes públicos¹².

Em regra, os apontamentos de auditoria perante o Tribunal de Contas devem destacar todas as fases de realização do ato analisado e indicar a participação dos agentes públicos responsáveis por cada um dos elementos que compõem o resultado final. Com isso, permite-se um julgamento individualizado, com a responsabilização na medida da atuação de cada um dos consortes.

¹¹ O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo poder público. Atividade que se insere no acervo de competência da função executiva. É inconstitucional norma local que estabeleça a competência do tribunal de contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o poder público. (ADI 916, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 2 fev. 2009, DJE 6 mar. 2009).

¹² INTOSAI – Comitê de Normas Internacionais. Esta Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) foi aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores em 2013 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017.

Ilustra a medida do referido inciso IX a suspensão de licitação quando verificada a ocorrência de ilegalidade¹³, principalmente para obstar lesão ao erário e para correção do instrumento convocatório ou de fase da licitação¹⁴ até a assinatura do contrato.

À vista do percurso delineado, constata-se que o controle externo, desde sua conformação republicana originária e, sobretudo, após o redesenho constitucional de 1988, consolidou-se como instrumento estruturante de responsabilização e de racionalidade administrativa, cujo sentido não se esgota na verificação sucessiva de legalidade e economicidade, mas se projeta na tutela preventiva e concomitante da boa governança, com incidência direta sobre o modo de agir do Estado e sobre a própria confiança pública na gestão dos recursos coletivos. Essa centralidade, contudo, não se exerce no vazio, pois se apoia em competências constitucionalmente distribuídas, em produtos técnicos da fiscalização, como as auditorias, e em mecanismos normativos que permitem à Corte de Contas, ora orientar e sanear, ora julgar e, quando indispensável, sancionar, em chave de proporcionalidade e de individualização da conduta. Nesse contexto, ganha relevo a prerrogativa de fixação de prazos para correção de ilegalidades e, em especial, a adoção de medidas de urgência, como a suspensão cautelar de licitações, cuja finalidade é impedir a consolidação de lesão ao erário e assegurar a higidez do procedimento antes da contratação. É precisamente nesse ponto, em que a atuação preventiva do controle externo se encontra com a necessidade de estabilização das relações administrativas e com as garantias do devido processo, que se impõe avançar para o capítulo seguinte, dedicado ao exame da decisão cautelar de suspensão e, em particular, à natureza jurídica do prazo de avaliação e de deliberação pelo Tribunal de Contas, bem como às consequências institucionais e práticas associadas à sua

¹³ "PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões). 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (MS 24510, Rel.: Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 19 nov. 2003, DJ 19 mar. 2004).

¹⁴ Interessante verificar que ao consagrar expressamente essa competência para controlar a despesa e examinar editais, o legislador definiu contornos mais acentuados para o exercício, não só resguardando a ação *ex-officio* da própria Corte de Contas, mas apontando no sentido do controle social. Foi mais longe, mostrou que o Tribunal de Contas pode se efetivar como Casa de Esperança, permitindo que o próprio licitante que teve um direito seu lesado ou ameaçado recorra também a essa Corte, diretamente, sem a necessidade da intervenção de advogados, em mais um exercício do *jus postulandi*. Atribuiu a competência para representar ao Tribunal de Contas a: a) qualquer licitante; b) qualquer contratado; c) qualquer pessoa física; e ainda a d) qualquer pessoa jurídica. (JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Controle das licitações pelo Tribunal de Contas. *Informativo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, São Paulo, n. 23, p. 2-11, ago./set. 2004).

inobservância.

A DECISÃO CAUTELAR DE SUSPENSÃO E A NATUREZA JURÍDICA DO PRAZO DE AVALIAÇÃO POR PARTE DO TRIBUNAL DE CONTAS

Em harmonia com a disciplina do processo civil, aplicável aos processos administrativos de forma supletiva e subsidiária, nos termos do artigo 15 do Código de Processo Civil, admite-se a adoção de medidas acautelatórias em hipóteses de urgência, inclusive sem a prévia oitiva do interessado. Do mesmo modo, em situações excepcionais, tais medidas podem ser adotadas no contexto da prática de atos administrativos urgentes, ainda que não haja processo administrativo previamente instaurado¹⁵.

O instrumento da medida cautelar revela-se legítimo no âmbito da atuação dos órgãos de controle quando presente a iminência de prática ilegal ou quando se mostrar necessário impedir que os efeitos de determinado ato administrativo venham a produzir prejuízos mais gravosos à coletividade ou à própria Administração Pública.

A disciplina das medidas cautelares no âmbito dos Tribunais de Contas recebeu tratamento normativo expresso e sistematizado com a Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente a partir do artigo 171, que passou a delimitar, de forma mais precisa, os contornos jurídicos do exercício do poder geral de cautela no controle externo das licitações e contratações públicas. Trata-se de inovação relevante, na medida em que positivou parâmetros procedimentais e materiais para uma atuação que, até então, encontrava fundamento predominantemente na construção jurisprudencial e doutrinária.

A cautelar no controle externo deve ser compreendida como instrumento excepcional, de natureza preventiva, destinado a evitar a consumação ou o agravamento de lesões ao interesse público e ao erário. Sua legitimidade decorre da própria finalidade constitucional atribuída aos Tribunais de Contas, consistente na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e

¹⁵ “Não obstante ser implícito o poder cautelar a quem tem o poder de julgar, o Tribunal de Contas da União, por meio da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal, dispõe em seu artigo 44 que tanto no início como no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público de contas, “determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento”” (MAIA, Renata C. Vieira. As Tutelas Provisórias de Urgência no CPC/15 e sua repercussão no âmbito dos Tribunais de Contas. In MAIA, Renata C. Vieira; FERREIRA, Diogo Ribeiro (coords.) *Processo Civil Aplicado aos Tribunais de Contas: novas tendências a partir do CPC de 2015*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 73).

patrimonial da Administração Pública. Contudo, o legislador da Lei nº 14.133/2021 buscou afastar qualquer percepção de arbitrariedade ou de indefinição temporal dessas medidas, impondo balizas objetivas para sua adoção e, sobretudo, para sua superação¹⁶.

A disciplina das medidas cautelares no âmbito do controle externo, tal como estruturada pelo artigo 171 da Lei nº 14.133/2021, dialoga de forma direta e coerente com o regime decisório inaugurado pelos artigos 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, na redação conferida pela Lei nº 13.655/2018. Esse diálogo normativo revela uma mudança paradigmática no modo de atuação das instâncias administrativa, controladora e judicial, afastando decisões fundadas exclusivamente em abstrações jurídicas e impondo uma racionalidade decisória sensível às consequências práticas e institucionais dos pronunciamentos estatais.

A distinção entre a tutela cautelar de feição jurisdicional e aquela exercida na esfera administrativa, especialmente pelos Tribunais de Contas, é decisiva para delimitar pressupostos, finalidade e limites da intervenção preventiva. No Poder Judiciário, a concessão de cautelares está inserida em um arranjo institucional de contenção, no qual a separação entre funções investigatórias, persecutórias e decisórias atua como salvaguarda contra excessos, reduzindo o espaço para liminares indiscriminadas, inclusive as concedidas sem prévia oitiva da parte, e assegurando, quando a medida se revele indevida, a responsabilização estatal pelos prejuízos, nos termos do art. 302 do Código de Processo Civil, razão pela qual o ordenamento, coerentemente, afasta do Ministério Público a possibilidade de deferir cautelares em investigações por ele mesmo conduzidas, evitando concentração de competências e risco à imparcialidade.

Nos Tribunais de Contas, ao contrário, a apuração preliminar frequentemente se desenvolve sem participação dos interessados, com conclusões formuladas unilateralmente por órgãos técnicos e submetidas ao colegiado sob a presunção de legitimidade própria dos atos administrativos, embora a cautelar, quando deferida, produza efeitos imediatos e gravosos, aproximando-se materialmente de provimento jurisdicional, mas com sensível compressão das

¹⁶ Nesse sentido, parafraseando Marçal, temos que a suspensão de procedimentos licitatórios configura medida de caráter excepcional, somente admissível quando presentes circunstâncias específicas que justifiquem a adoção de tutela antecipatória. Ainda que se reconheça, no âmbito do Poder Judiciário, a possibilidade de concessão de medidas dessa natureza contra a Fazenda Pública, o ordenamento jurídico impõe limites rigorosos ao seu deferimento, justamente em razão de seus potenciais efeitos sobre a continuidade da ação administrativa. Essas restrições, previstas na legislação de regência, notadamente nas Leis nº 8.437/1992 e nº 9.494/1997, refletem a preocupação do sistema jurídico em conter intervenções precipitadas e assegurar a ponderação adequada entre a proteção do interesse público e a preservação da regularidade procedimental. Nesse contexto, presume-se que os parâmetros restritivos aplicáveis à atuação jurisdicional sejam igualmente extensíveis à esfera de atuação dos Tribunais de Contas, impondo-lhes uma leitura contida e excepcional do poder de sustação cautelar, compatível com a natureza extraordinária dessa providência. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. P. 1708.

garantias estruturadas na lógica de separação de poderes, o que recoloca, de maneira aguda, o problema da responsabilidade pela reparação das perdas e danos se, ao final, as irregularidades não se confirmarem. Daí a necessidade de aperfeiçoar o regime das cautelares nas Cortes de Contas, com incorporação efetiva do devido processo, do contraditório e da ampla defesa, separação nítida entre investigação e decisão para preservar a imparcialidade institucional e, reconhecida a inexistência do vício que motivou a medida, a imposição automática do dever de indenizar, assegurando reparação integral aos atingidos¹⁷.

A medida cautelar prevista na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, especialmente quando implica a suspensão de processo licitatório, constitui manifestação típica do poder preventivo dos Tribunais de Contas. Todavia, o legislador condicionou o exercício desse poder a parâmetros que refletem, de maneira inequívoca, as exigências introduzidas pela LINDB. A cautelar deixa de ser compreendida como um ato isolado, de natureza meramente impeditiva, para assumir feição instrumental e finalística, subordinada à análise concreta de seus efeitos sobre o interesse público, a continuidade administrativa e a própria eficiência da contratação.

O artigo 20 da LINDB veda decisões baseadas apenas em valores jurídicos abstratos, exigindo que sejam consideradas as consequências práticas da medida adotada. Essa diretriz encontra correspondência imediata no § 1º do artigo 171 da Lei nº 14.133/2021, ao impor ao Tribunal de Contas o dever de definir objetivamente as causas da suspensão e, sobretudo, de indicar o modo pelo qual será garantido o atendimento do interesse público obstado pela paralisação do certame, nos casos de objetos essenciais ou de contratação por emergência. A cautelar, portanto, não pode ser decretada com fundamento genérico na legalidade ou na supremacia do interesse público, devendo ser acompanhada de uma avaliação concreta dos impactos decorrentes de sua imposição.

A exigência de motivação qualificada, prevista no parágrafo único do artigo 20 da LINDB, também se projeta de forma clara sobre o regime das cautelares licitatórias. A decisão do Tribunal de Contas deve demonstrar a necessidade e a adequação da medida, inclusive em face das alternativas possíveis. Esse comando normativo se reflete no § 3º do artigo 171, ao determinar que a decisão de mérito da cautelar indique as medidas necessárias e adequadas para o saneamento do processo licitatório ou, se inviável, determine sua anulação. A atuação do órgão de controle passa a exigir uma análise comparativa entre soluções possíveis, afastando respostas

¹⁷ Citação indireta por paráfrase: JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. P. 1707.

automáticas ou padronizadas.

O artigo 21 da LINDB, por sua vez, reforça a responsabilidade decisória ao exigir que toda invalidação de ato, contrato ou processo administrativo explicita suas consequências jurídicas e administrativas. No plano das cautelares, essa exigência se manifesta tanto na fixação de prazos para a superação da medida quanto na definição dos efeitos esperados da suspensão do procedimento licitatório. A determinação de que o Tribunal de Contas se pronuncie definitivamente sobre o mérito da irregularidade em prazo certo evidencia a preocupação com a previsibilidade e com a contenção de efeitos deletérios decorrentes de paralisações prolongadas e indefinidas.

O parágrafo único do artigo 21 da LINDB aprofunda essa lógica ao exigir que a decisão indique condições proporcionais e equânimes para a regularização, vedando a imposição de ônus excessivos ou anormais aos sujeitos afetados. Essa diretriz encontra eco na própria estrutura do artigo 171 da Lei nº 14.133/2021, que concebe a cautelar como etapa transitória, orientada à correção do procedimento, e não como instrumento punitivo antecipado. A suspensão cautelar deve ser acompanhada de providências que viabilizem o saneamento do processo, preservando-se, sempre que possível, o interesse público primário e a continuidade da atuação administrativa.

O PRAZO IMPRÓPRIO DO ARTIGO 171, § 1º, DA LEI Nº 14.133/2021 NA MEDIDA CAUTELAR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar o regime jurídico das licitações e contratos administrativos, introduziu comando específico dirigido à atuação cautelar dos Tribunais de Contas, notadamente por meio do artigo 171, § 1º, ao estabelecer prazo de vinte e cinco dias úteis, prorrogável uma única vez por igual período, para o pronunciamento definitivo acerca do mérito da irregularidade que tenha motivado a suspensão cautelar do procedimento licitatório. A previsão normativa inaugura relevante debate no âmbito do controle externo, sobretudo quanto à natureza jurídica desse prazo e às consequências de seu eventual descumprimento, bem como revela uma preocupação clara com a segurança jurídica e com a eficiência administrativa, ao impedir que medidas de caráter provisório se convertam, na prática, em decisões definitivas sem o devido enfrentamento do mérito.

O problema jurídico central não reside na existência formal do prazo, nem na legitimidade do legislador em induzir maior celeridade decisória, mas na ausência de consequência jurídica

expressa associada ao seu descumprimento. Tal circunstância afasta, desde logo, a possibilidade de qualificá-lo como prazo peremptório, decadencial ou dotado de eficácia preclusiva. A questão que se impõe, portanto, é a de saber se o prazo previsto no artigo 171, § 1º, consubstancia limite material ao exercício da competência constitucional das Cortes de Contas ou se deve ser compreendido, em conformidade com a tradição do Direito Administrativo brasileiro, como prazo impróprio, de índole organizatória e funcional.

Prazo Impróprio e Dever de Decidir no Direito Administrativo

A dogmática administrativa distingue, de forma consolidada, os prazos próprios daqueles classificados como impróprios. Os primeiros são caracterizados pela previsão legal de efeitos jurídicos diretos decorrentes de seu descumprimento, como a decadência, a preclusão ou a invalidação do ato praticado intempestivamente. Já os prazos impróprios, embora juridicamente relevantes, não produzem consequência automática no plano da validade do ato ou da competência decisória, funcionando como instrumentos de organização da atividade administrativa e de concretização do dever de eficiência¹⁸.

No âmbito do controle externo, essa distinção assume especial relevância. A competência constitucional atribuída aos Tribunais de Contas não se submete, como regra, a prazos extintivos fixados por legislação infraconstitucional, sob pena de comprometimento da própria finalidade do sistema de controle. Por essa razão, a jurisprudência e a doutrina reconhecem que os prazos dirigidos à Administração Pública, salvo disposição legal expressa em sentido contrário, possuem natureza imprópria, sendo sua inobservância passível de censura institucional ou responsabilização funcional, mas não de invalidação automática do exercício da competência¹⁹.

Essa compreensão é coerente com o modelo de processo administrativo adotado no ordenamento brasileiro, no qual o prazo opera como dever jurídico de decidir em tempo razoável,

¹⁸ No mesmo sentido: JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa. Seção I. Disposições Gerais In: JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa. *Código de Processo Civil Comentado* - Ed. 2024. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/codigo-de-processo-civil-comentado-ed-2024/2905597753>. Acesso em: 20 de Janeiro de 2026.

¹⁹ Temas 157 e 1120 da Repercussão Geral, STF. Nesse sentido: TJ-PR - Apelação 00003080520258160110 - Publicado em 22/07/2025

O Tribunal de Justiça do Paraná decidiu que o prazo de 60 dias previsto em lei orgânica municipal para o julgamento das contas do Prefeito pela Câmara de Vereadores é impróprio. Seu descumprimento não acarreta prescrição nem aprovação tácita das contas, servindo apenas como um parâmetro de celeridade. A decisão se baseia em entendimentos do STF (Temas 157 e 1120), que prestigiam a competência de controle em detrimento de prazos formais.

e não como condição de existência ou validade da decisão administrativa.

O Prazo do Artigo 171, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 como Prazo Impróprio de Natureza Organizatória

Aplicando-se esse referencial ao artigo 171, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, impõe-se reconhecer que o prazo ali previsto ostenta natureza jurídica de prazo impróprio, voltado à racionalização da atuação cautelar dos Tribunais de Contas. Embora formulado em termos imperativos, o dispositivo não prevê qualquer efeito jurídico decorrente de sua inobservância, seja no plano da cessação automática da cautelar, seja na perda da competência para o exame do mérito ou na convalidação tácita do procedimento licitatório suspenso²⁰.

Todavia, destaca-se o entendimento de Ronny Charles Lopes de Torres, para quem, a superação do prazo previsto no § 1º do art. 171 da Lei nº 14.133/2021 produz consequência jurídica relevante e incontornável: a perda de legitimidade da própria suspensão cautelar. Tratando-se de prazo máximo fixado pelo legislador para o pronunciamento definitivo do Tribunal de Contas, sua extrapolação esvazia a natureza instrumental e provisória da medida, impedindo que a cautelar subsista autonomamente no tempo. A manutenção da paralisação do certame após o decurso do prazo legal, sem decisão de mérito, traduz omissão juridicamente significativa, incompatível com os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da razoável duração do processo, além de subverter a finalidade normativa do controle externo. Nessa hipótese, a cautelar deixa de produzir efeitos válidos, impondo-se ao órgão de controle a adoção de solução definitiva ou a liberação do procedimento licitatório, sob pena de converter o poder cautelar em indevida forma de restrição administrativa sem respaldo legal²¹²².

Nesse contexto, parte da doutrina adota posição crítica quanto ao desenho normativo

²⁰ No mesmo sentido: POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. Artigos 169 a 173 In: POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada Lei 14.133/21*. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-comentada-lei-14133-21/1440739642>. Acesso em: 20 de Janeiro de 2026.

²¹ Citação indireta (paráfrase): TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. P. 908/909.

²² No mesmo sentido pelo entendimento da natureza própria do prazo está Marçal Justen Filho: “Decorrido o prazo previsto, sem a edição da decisão definitiva, o provimento de suspensão cautelar perderá a sua eficácia, de modo automático. Essa é a única interpretação cabível em face da extraordinariedade da questão. Não teria cabimento que o Tribunal de Contas se mantivesse inerte por período superior ao limite máximo previsto na Lei, sem que tal acarretasse qualquer consequência jurídica. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1708

conferido ao artigo 171 do Projeto de Lei nº 4.253/2020. É o caso de Odilon Cavallari de Oliveira, para quem os §§ 1º e 3º do referido dispositivo padecem de inconstitucionalidade, inicialmente sob o aspecto formal, em razão da violação à competência de autogoverno dos Tribunais de Contas, diretamente vinculada ao princípio da separação e independência dos poderes. Segundo o autor, a definição de procedimentos, prazos e efeitos das decisões cautelares constitui matéria processual inerente ao funcionamento das Cortes de Contas, cuja disciplina normativa somente pode ser alterada por iniciativa legislativa do próprio Tribunal. A inserção dessas regras em diploma voltado às contratações públicas representaria, assim, ingerência indevida na autonomia institucional do controle externo²³.

Em segundo lugar, Odilon aponta inconstitucionalidade material decorrente da imposição, aos Tribunais de Contas, de encargos próprios da função administrativa. Ao exigir que o órgão de controle defina como será assegurado o atendimento do interesse público ou estabeleça as medidas necessárias ao saneamento do procedimento licitatório, o legislador promove indevida substituição do controle pela gestão, em afronta direta ao princípio da separação dos poderes. Ainda que se admita a ponderação de consequências na concessão de cautelares, inclusive à luz da LINDB, tal dever não autoriza que o Tribunal de Contas assuma atribuições típicas do gestor público²⁴.

E terceiro lugar, o autor afirma que o prazo de 25 dias úteis imposto para o julgamento do mérito da cautelar é materialmente inconstitucional por violar os princípios da razoável duração do processo, da igualdade e da eficiência. O prazo parte de premissas equivocadas ao tratar todos os processos licitatórios como igualmente urgentes e ao lhes conferir prioridade absoluta, em detrimento de outros processos de maior complexidade, materialidade e risco. O resultado é a distorção da atuação do controle externo e o comprometimento da racionalidade e da efetividade do sistema de fiscalização²⁵.

Retorno ao entendimento de que a ausência de sanção normativa afasta, portanto, qualquer leitura que atribua ao prazo caráter peremptório ou preclusivo. O decurso do prazo não exaure a

²³ Citação indireta por paráfrase: CAVALLARI, Odilon. Projeto de Lei 4.253/2020 tem artigo inconstitucional. Consultor Jurídico, São Paulo, 21 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-dez-21/opinio-pl-42532020-artigo-inconstitucional/>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

²⁴ Ibidem. Projeto de Lei 4.253/2020 tem artigo inconstitucional. Consultor Jurídico, São Paulo, 21 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-dez-21/opinio-pl-42532020-artigo-inconstitucional/>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

²⁵ Citação indireta por paráfrase: CAVALLARI, Odilon. *Projeto de Lei 4.253/2020 tem artigo inconstitucional*. Consultor Jurídico, São Paulo, 21 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-dez-21/opinio-pl-42532020-artigo-inconstitucional/>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

competência constitucional do Tribunal de Contas, tampouco legitima a continuidade de licitação potencialmente viciada por mera omissão temporal do órgão de controle. Atribuir tal efeito implicaria subversão da lógica do controle externo e afronta direta ao desenho constitucional das Cortes de Contas²⁶.

O prazo deve ser entendido como uma forma de indicar um norte pautado no interesse público, com a finalidade de evitar que contratações necessárias para a administração pública sejam paralisadas sem a análise de mérito, devendo, desta forma, ser apreciada em sede final de julgamento.

Na prática processual perante os Tribunais de Contas, observa-se que, não raras vezes, o jurisdicionado deixa de cumprir as determinações expedidas ou, simplesmente, não se manifesta no prazo assinalado, mantendo suspensa a contratação sob o argumento da existência de decisão cautelar da Corte de Contas, muitas vezes, provocando, de modo abusivo e ilegal, contratações diretas, a pretexto da natureza do objeto contratado. Independentemente dessa conduta, a medida cautelar deve ser submetida ao julgamento do órgão colegiado, ainda que para confirmar as irregularidades apontadas e impedir, de forma definitiva, o prosseguimento do certame sem a prévia adoção das correções indicadas ao longo da instrução processual.

Não obstante as críticas dirigidas à redação original do artigo 171, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, é possível sustentar interpretação conforme à Constituição que preserve a validade do dispositivo, desde que o prazo ali previsto seja compreendido como prazo impróprio, de natureza organizatória, desprovido de eficácia preclusiva ou sancionatória. Tal leitura permite compatibilizar o comando legal com o desenho constitucional do controle externo, sem esvaziar a competência institucional atribuída aos Tribunais de Contas.

A imposição de prazo para o pronunciamento definitivo acerca da cautelar não pode ser

²⁶ No Acórdão 2463/2021-Plenário, proferido no âmbito do processo TC 019.315/2021-0, o Tribunal de Contas da União examina a possível inconstitucionalidade dos §§ 1º e 3º do art. 171 da Lei nº 14.133/2021, dispositivos que, ao disciplinarem a cautelar de suspensão de licitação, impõem às Cortes de Contas o dever de enfrentar o mérito da irregularidade em prazo exíguo, além de lhes atribuírem comandos de conteúdo decisório e operacional que, na prática, repercutem sobre o modo de condução do certame. A deliberação sustenta que essa modelagem legal compromete a autonomia institucional e o autogoverno dos Tribunais de Contas, extrapola a competência legislativa ao pretender irradiar deveres também aos órgãos de controle subnacionais e, ainda, tensiona a separação dos poderes e a necessária segregação de funções, na medida em que aproxima o controle externo de escolhas e providências próprias da esfera de gestão. Com base nesses fundamentos, o TCU decide representar à Procuradoria-Geral da República para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, requerendo, em sede cautelar, a suspensão dos efeitos dos dispositivos questionados, ou, subsidiariamente, interpretação conforme para reconhecer o prazo como impróprio, de modo que o seu descumprimento não implique a cessação automática dos efeitos da suspensão cautelar nem outra consequência jurídica. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2463/2021, Plenário, processo TC 019.315/2021-0. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 13 out. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2026.

compreendida como limite material ao exercício da competência constitucional das Cortes de Contas, sob pena de afronta ao princípio da separação e independência dos poderes e à autonomia funcional desses órgãos. A Constituição não autoriza que legislação infraconstitucional submeta o exercício do controle externo a prazos cujo descumprimento importe perda de competência, convalidação automática de atos potencialmente ilícitos ou cessação obrigatória de medidas cautelares legitimamente adotadas. A interpretação constitucionalmente adequada exige, portanto, o afastamento de qualquer leitura que atribua ao decurso do prazo efeitos liberatórios ou invalidantes.

Sob essa perspectiva, o prazo de vinte e cinco dias úteis deve ser compreendido como expressão de um dever jurídico de decidir em tempo razoável, voltado à racionalização da atuação cautelar e à contenção de suspensões prolongadas sem enfrentamento do mérito. Trata-se de mecanismo normativo que induz celeridade decisória, reforça a exigência de motivação qualificada e promove maior previsibilidade institucional, sem comprometer a integridade do poder cautelar reconhecido constitucionalmente aos Tribunais de Contas, pois a atividade de controle se orienta pelos princípios da verdade material e da indisponibilidade do interesse público, os quais prevalecem sobre o formalismo que se pretendesse extrair do mero decurso de prazo impróprio previsto na norma de regência²⁷.

Essa leitura encontra respaldo no regime decisório inaugurado pelos artigos 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que exigem decisões responsáveis, fundamentadas e sensíveis às consequências práticas, mas não autorizam soluções automáticas incompatíveis com a complexidade da atuação administrativa e de controle. A superação do prazo, quando devidamente justificada à luz da complexidade do caso, da necessidade de aprofundamento técnico ou da preservação de outros interesses públicos relevantes, não desnatura a validade da decisão nem configura, por si só, ilegalidade ou abuso de poder²⁸.

²⁷ Celso Antonio Bandeira de Mello e outros entendem a indisponibilidade dos interesses públicos como: “A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade, internos ao setor público, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuser a *intentio legis*”. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. Celso Antonio Bandeira de Mello, Carolina Zancaner Zockun, Maurício Zockun, Weida Zancaner. 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

²⁸ Motta e Nohara destacam o alcance do artigo normativo: “4. As “consequências práticas” às quais se refere o art. 20 da LINDB devem considerar, entre outros fatores, interferências recíprocas em políticas públicas já existentes. 5. A avaliação das consequências práticas, jurídicas e administrativas é indispensável às decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial, embora não possa ser utilizada como único fundamento da decisão ou opinião”. MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene. Enunciados da Lindb e Impactos no Direito Administrativo In: MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene. *Lindb no Direito Público – Lei 13.655/2018*. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/lindb-no-direito-publico-lei-13655->

A interpretação do prazo como impróprio, ademais, preserva o sentido normativo do dispositivo, evitando que seja reduzido a mera recomendação simbólica, ao mesmo tempo em que impede sua conversão em instrumento de fragilização do controle externo. Eventuais excessos decorrentes da inobservância reiterada ou injustificada do prazo devem ser enfrentados nos planos da responsabilidade institucional, da governança e do controle judicial da omissão abusiva, e não por meio da criação de efeitos jurídicos não previstos em lei.

Dessa forma, a leitura constitucional do artigo 171, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 passa necessariamente pela qualificação do prazo ali previsto como prazo impróprio, compatível com a autonomia dos Tribunais de Contas, com a lógica do controle externo e com os princípios da proporcionalidade, da eficiência e da segurança jurídica. Essa interpretação permite preservar a coerência do sistema e assegurar que a cautelar continue a cumprir sua função preventiva, sem converter o decurso do tempo em fator de legitimação automática de ilegalidades.

O Prazo Impróprio e a Racionalidade Decisória da LINDB

A qualificação do prazo como impróprio harmoniza-se com o regime decisório consagrado nos artigos 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Esses dispositivos não impõem soluções automáticas nem estabelecem sanções implícitas, mas exigem que decisões administrativas e de controle sejam proferidas com consideração das consequências práticas, da adequação das medidas adotadas e das alternativas disponíveis.

Nesse contexto, o prazo do artigo 171, § 1º, deve ser interpretado como reforço ao dever de decidir com responsabilidade institucional, e não como mecanismo de supressão da competência cautelar. A eventual superação do prazo, quando devidamente justificada em face da complexidade do caso ou da necessidade de aprofundamento técnico, não desnatura a validade da atuação do Tribunal de Contas, desde que preservada a coerência decisória e a proteção do interesse público primário.

A LINDB, nesse ponto, atua como norma de racionalização do controle, e não como fundamento para a imposição de efeitos liberatórios automáticos incompatíveis com a função constitucional das Cortes de Contas.

Além da fixação de prazo, o dispositivo exige que a decisão cautelar seja devidamente motivada, com a definição objetiva das causas que ensejaram a ordem de suspensão. Essa

exigência reforça o dever de fundamentação qualificada das decisões proferidas pelas Cortes de Contas, em consonância com os princípios do devido processo legal, da motivação²⁹ e da proporcionalidade³⁰. A cautelar deixa de ser compreendida como ato meramente discricionário e passa a ser vinculada à demonstração concreta da irregularidade e de seus potenciais efeitos danosos.

Outro aspecto de relevo introduzido pelo § 1º do artigo 171 consiste na necessidade de o Tribunal de Contas indicar, quando se tratar de objeto essencial ou de contratação emergencial, o modo pelo qual será assegurado o atendimento do interesse público obstado pela suspensão da licitação. O legislador reconhece, assim, que a paralisação de um certame pode, em determinadas circunstâncias, gerar prejuízos tão relevantes quanto aqueles que se pretende evitar. Exige-se, portanto, uma atuação responsável e calibrada, capaz de compatibilizar o controle preventivo com a continuidade dos serviços públicos essenciais.

Em muitos casos, a prudência do julgador recomenda que se permita o regular prosseguimento do certame, a fim de avaliar, a partir de sua efetiva condução, como se deu a interpretação das normas pelos competidores e se as exigências impostas foram, de fato, suficientes para impedir a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Reconhecer a natureza imprópria do prazo previsto no artigo 171, § 1º, afasta interpretações que conduzam à liberação automática de certames ou à neutralização do poder cautelar por decurso temporal. Ao mesmo tempo, preserva-se o conteúdo normativo do dispositivo, que não pode ser reduzido a mera recomendação destituída de relevância jurídica.

²⁹ Antonio Carlos de Araújo Cintra destaca que a motivação reduz o risco da prática de arbitrariedades, facilita o controle interno e externo, bem como indica o real alcance da interpretação utilizada na realização do ato administrativo. CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. *Motivo e Motivação do Ato Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 112-113.

Bem como Celso Antônio destaca o princípio da motivação como direito dos administrados: Ora, bem: o mínimo que daí se pode extrair é que existe um projeto constitucional assecuratório de “transparência” da Administração. Disto decorre que aos administrados em geral haverá de ser dado não apenas o direito de saber o que a Administração faz, mas também, por que o faz. Se tal intelecção é devida como corolário dos aludidos versículos, com maior carga de razão sê-lo-á quando esteja em pauta o conhecimento dos motivos de decisões concretamente tomadas em processo administrativo no qual o cidadão seja parte direta e pessoalmente interessada. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 523-524.

³⁰ Segundo Pimenta: Sanção administrativa proporcional é aquela que, no marco fático-jurídico específico de uma concreta atividade punitiva, guarda relação de congruência com as circunstâncias objetivas e subjetivas caracterizadoras da infração administrativa. A reação (sancionadora) deve ser amoldada pela compostura da ação (sancionada), sob a égide de um nexo de imputação normativa justificado pela consideração capilar e equilibrada da relevância dos bens e interesses envolvidos. A dosimetria adotada deve adequar-se aos interesses públicos a salvaguardar através do exercício da competência disciplinar. Todo comedimento quanto extravasamento intolerável, à luz da ordem positiva, na concretização desta regra implica arbitrariedade: “A utilização imoderada da competência punitiva ressaí ilegítima, propendendo às raias do arbítrio”. OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 496.

O prazo impróprio opera como parâmetro de eficiência, governança e *accountability*³¹ institucional, exigindo do Tribunal de Contas motivação reforçada quando ultrapassado, sem, contudo, gerar preclusão, decadência ou invalidação automática da medida cautelar. Eventuais excessos devem ser enfrentados no plano da responsabilidade funcional, do controle interno e do controle judicial da omissão abusiva, e não por meio de ficções jurídicas incompatíveis com o sistema.

O § 2º do mesmo artigo disciplina os deveres do órgão ou entidade submetidos à ordem de suspensão, impondo o prazo de dez dias úteis para o cumprimento da decisão, a prestação de informações completas e a adoção de medidas destinadas à apuração de responsabilidades, quando cabível. A norma evidencia o caráter dialógico do controle externo contemporâneo, no qual a cautelar não se esgota em um comando unilateral, mas inaugura uma fase de interação institucional orientada à correção das irregularidades identificadas.

A consequência jurídica do descumprimento desses deveres é expressamente prevista no § 4º do artigo 171, que impõe a apuração de responsabilidade e a obrigação de reparação do prejuízo causado ao erário. O dispositivo reforça a ideia de que a cautelar não constitui mera recomendação ou advertência, mas ato dotado de coercitividade, cujo desatendimento gera efeitos jurídicos próprios no âmbito da responsabilização administrativa.

De fato, o parágrafo 3 do Artigo 171 funciona para a estruturação do regime jurídico das medidas cautelares no âmbito do controle externo, ao fornecer à fase provisória do processo licitatório um conteúdo normativo concreto. Ele previne tanto deliberações formais ou indeterminadas em que a ação cautelar é meramente encerrada sem oferecer uma solução significativa para as irregularidades que são confirmadas pelas decisões, garantindo que a decisão

³¹ Accountability pode ser compreendida como o dever institucional de prestar contas, com transparência e justificativa, acerca das decisões e resultados obtidos no exercício de uma função pública ou privada, submetendo-se a mecanismos de controle capazes de aferir a conformidade da atuação com parâmetros previamente estabelecidos e, quando necessário, impor consequências. Em sentido estrito, não se limita à mera publicidade de atos: envolve a obrigação de responder, de explicar e de permitir a verificação externa, de modo que a atuação do agente seja permanentemente reconduzida à legalidade, à finalidade e à responsabilidade, em um ambiente no qual a discricionariedade não se confunde com arbitrariedade.

Schmitz ao explicar quem seria o destinatário da decisão não seria apenas as partes mas toda a sociedade vai justificando seu conceito e conclui: “O prestar de contas não significa necessariamente que alguém, alheio a uma lide individual, vá exercer alguma espécie de correção da decisão; a ideia de controle externo é uma construção decorrente das exigências constitucionais feitas ao Judiciário. Em outras palavras, o controle da fundamentação pela sociedade, embora seja uma ficção, é uma ficção da qual depende a legitimidade das decisões jurisdicionais.” SCHMITZ, Leonard. 4.3.3 *Fundamentação como accountability – O prestar de contas ao Estado Democrático de Direito* In: SCHMITZ, Leonard. *Fundamentação das decisões judiciais: a crise na construção de respostas no processo civil*. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/fundamentacao-das-decisoes-judiciais-a-crise-na-construcao-de-respostas-no-processo-civil/1327379109>. Acesso em: 21 de Janeiro de 2026.

sobre o mérito declare de forma adequada e definitiva as medidas essenciais, necessárias e apropriadas para corrigir o processo licitatório ou, nos casos em que a correção é impossível, estipule especificamente a anulação do processo licitatório. É uma exigência que obriga o Tribunal de Contas a uma tomada de decisão concreta, embora em última análise imprevisível, uma ação que está em consonância com a lógica do Estado Democrático de Direito, onde o exercício do poder de controle pela instituição não apenas faz sentido, mas serve para legitimar o exercício do poder de controle ao alcançar uma resposta institucional transparente e proporcional ao problema. Assim, a norma estipula que a ação do órgão de controle não termina com a suspensão preventiva do procedimento, mas avança para a definição concreta dos rumos do processo licitatório, ajudando a diferenciar a diferença entre as possibilidades de correção das ilegalidades identificadas e aqueles casos em que a preservação do interesse público exige a rescisão da licitação pública. Este imperativo serve para fortalecer a racionalidade do controle cautelar, proibir a repetição de estados de incerteza administrativa e acrescentar à previsibilidade e segurança jurídica das decisões tomadas.

Em resumo, ao olhar para o Artigo 171, Parágrafo 1 e reconhecer (indiciosamente) como impróprio, a maneira apropriada é a conclusão que se alinha com a racionalidade da tomada de decisão dos Artigos 20 e 21 da LINDB: de fato, não é algum automatismo libertador, de fato, não é algum aspecto do tempo se transformando em um ato de neutralização do poder cautelar, mas a imposição de um ônus institucional para que o Tribunal de Contas decida sobre essa questão com motivação qualificada, levando a sério a preocupação real com as implicações práticas, opções e continuidade de serviços cruciais. A validade da medida cautelar é mantida uma vez que o período tenha decorrido quando uma justificativa adequada associada à complexidade do caso e à necessidade de profundidade técnica é fornecida, realocando o debate sobre excessos para o campo da responsabilidade funcional e o controle da passividade abusiva, e afastando-se de ficções de preclusão incompatíveis com o papel constitucional do controle externo. A disciplina dos deveres do órgão controlado e a exigência de uma decisão sobre o mérito que possa ser considerada resolutiva reforçam a natureza dialógica e consequencialista do regime, de modo que a medida cautelar não termina em suspensão, mas resultará em medidas concretas de retificação ou, quando inevitável, na anulação do processo licitatório, proporcionando previsibilidade e segurança jurídica sem comprometer o benefício público fundamental.

CONCLUSÃO

A disciplina das cautelares no artigo 171 da Lei nº 14.133/2021 deve ser compreendida como esforço de densificação procedimental e de contenção de incertezas no exercício do controle preventivo, cuja legitimidade constitucional não se confunde com licença para paralisar indefinidamente a atividade administrativa. A suspensão cautelar de licitação, quando legitimamente manejada, constitui instrumento excepcional de tutela do interesse público e do erário, condicionado a pressupostos mínimos, à motivação concreta e à proporcionalidade da intervenção, sobretudo porque seus efeitos são imediatos, gravosos e aptos a repercutir na continuidade de políticas públicas e serviços essenciais.

É nesse ponto que o prazo decisório de vinte e cinco dias úteis, prorrogável uma única vez, deve receber a leitura que preserva a coerência do sistema. A ausência de consequência jurídica expressa para o descumprimento do lapso afasta a sua qualificação como prazo próprio, peremptório ou preclusivo, de modo que não se pode extrair, por construção interpretativa, efeito liberatório automático, cessação necessária da cautelar ou convalidação tácita de procedimento potencialmente viciado. O prazo, aqui, revela natureza imprópria e organizatória, funcionando como parâmetro normativo de governança decisória, capaz de induzir eficiência e previsibilidade sem exaurir a competência constitucional das Cortes de Contas, nem permitir que o tempo, por si, legitime ilegalidades ou neutralize a tutela preventiva do interesse público.

Essa compreensão se harmoniza com os artigos 20 e 21 da LINDB, que não autorizam automatismos, mas impõem racionalidade decisória orientada às consequências práticas, à adequação da medida e às alternativas disponíveis, com motivação qualificada, especialmente quando a cautelar incide sobre objeto essencial ou cenário emergencial. O decurso do prazo, quando acompanhado de justificativa idônea fundada na complexidade do caso e na necessidade de aprofundamento técnico, não compromete, por si, a validade da atuação cautelar, mas intensifica o ônus argumentativo do órgão de controle, tornando ainda mais exigente a demonstração da necessidade, da proporcionalidade e da resolutividade da providência, na forma do próprio artigo 171, que impõe dinâmica dialógica, deveres ao jurisdicionado e decisão de mérito efetivamente substancial, com saneamento possível ou anulação expressa quando inevitável.

Em síntese, o prazo do § 1º do artigo 171 não é mecanismo de supressão do poder cautelar, mas de racionalização institucional do controle, de sorte que eventuais excessos não se resolvem

com ficções liberatórias, e sim com responsabilização, correção de governança e controle de omissões abusivas, preservada a centralidade do interesse público primário e a exigência de decisões proporcionais, motivadas e consequencialmente responsáveis. O que a lei veda não é a cautelar, é a cautelar sem decisão.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. Celso Antonio Bandeira de Mello, Carolina Zancaner Zockun, Maurício Zockun, Weida Zancaner. 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

CAVALLARI, Odilon. **Projeto de Lei 4.253/2020 tem artigo inconstitucional**. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 21 dez. 2020. Disponível em: (URL 1). Acesso em: 19 jan. 2026.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. **Motivo e Motivação do Ato Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli; PEREIRA, Bresser. **As Funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FERNANDES, Ana Luiza Jacoby. **Tribunal de Contas da União e a Nova Lei de Licitações e Contratos: uma nova proposta de controle em matéria de licitações e contratações públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. (Coleção Jacoby Fernandes de Direito Público, v. 21).

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Controle das licitações pelo Tribunal de Contas. Informativo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, São Paulo, n. 23, p. 2-11, ago./set. 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa. **Seção I. Disposições Gerais**. In: JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa. **Código de Processo Civil Comentado**. Ed. 2024. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2024. Disponível em: (URL 2). Acesso em: 20 jan. 2026.

MAIA, Renata C. Vieira. **As Tutelas Provisórias de Urgência no CPC/15 e sua repercussão no âmbito dos Tribunais de Contas**. In: MAIA, Renata C. Vieira; FERREIRA, Diogo Ribeiro (coords.). **Processo Civil Aplicado aos Tribunais de Contas: novas tendências a partir do CPC de 2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Efeitos dos Vícios do Ato Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Proporcionalidade e boa administração**. *Revista Internacional de Direito Público – RIDP*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 9-35, jan./jun. 2017.

MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene. **Enunciados da LINDB e Impactos no Direito Administrativo**. In: MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene. **LINDB no Direito Público: Lei 13.655/2018**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020. Disponível em: (URL 3). Acesso em: 21 jan. 2026.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. **Artigos 169 a 173**. In: POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada: Lei 14.133/21**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: (URL 4). Acesso em: 20 jan. 2026.

SCHMITZ, Leonard. **Fundamentação como accountability, o prestar de contas ao Estado Democrático de Direito**. In: SCHMITZ, Leonard. **Fundamentação das decisões judiciais: a crise na construção de respostas no processo civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. Disponível em: (URL 5). Acesso em: 21 jan. 2026.

SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. **O Direito Administrativo Sancionador e a Individualização da Conduta nas Decisões dos Tribunais de Contas**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. **A Responsabilidade do Ordenador de Despesas Diante da Lei Federal n.º 14.133/2021: a duração dos contratos administrativos e sua relação com as leis orçamentárias**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2025.

SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto; NUNES, Silvio Gabriel Serrano; LIZARDO, Filipe Soares. **Processo Administrativo no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo** [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2025.

SILVA FILHO, João Antonio. **O Sujeito Oculto do Crime: considerações sobre a Teoria do Domínio do Fato**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2017.

SILVA FILHO, João Antonio. **Tribunais de Contas do Estado Democrático e os Desafios do Controle Externo**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

SILVA FILHO, João Antonio. **Estado, Democracia e Controle Externo das Contratações Públicas**. São Paulo: Contracorrente, 2024.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de Contas: controle externo das contas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2014.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

ZYMLER, Benjamin. **O Tribunal de Contas da União: vinte anos após a Constituição Federal de 1988**. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Juiz de Fora*, Belo Horizonte, ano 3, n. 3, p. 275-287, jan./dez. 2013.