

Artigo

## O Controle Externo Linear: limites do contraditório e da decadência nas deliberações do Tribunal de Contas da União

*Linear External Control: limits of the adversarial and decadence in the deliberations of the Federal Court of Accounts*

Diego Moreno da Rocha<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Mestrando em Direito Tributário, Bacharel em Ciências Navais/Administração e Bacharel em Ciências Contábeis, Auditor Fiscal da Receita do Distrito Federal. E-mail: diego.rocha@economia.df.gov.br.

Submetido em: 01/11/2024, revisado em: 07/11/2024 e aceito para publicação em: 08/11/2024.

**Resumo:** O presente artigo examina a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no exercício do controle externo da administração pública, à luz do Mandado de Segurança n.º 34.224/DF julgado pelo Supremo Tribunal Federal. A discussão envolve os limites constitucionais ao poder de fiscalização exercido pelo TCU, especialmente no que tange à necessidade de observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como à aplicação da regra da decadência prevista na Lei n.º 9.784/1999. Com base em análise jurisprudencial e doutrinária aprofundada, busca-se compreender em que medida o controle externo pode afetar situações jurídicas consolidadas e quais os limites decorrentes do Estado de Direito.

**Palavras-chave:** Controle Externo; tribunal de contas; Processo Administrativo; Contraditório; Segurança Jurídica.

**Abstract:** This article examines the performance of the Federal Court of Accounts (TCU) in the exercise of external control of the public administration, in the light of Writ of Mandamus No. 34,224/DF judged by the Federal Supreme Court. The discussion involves the constitutional limits to the power of inspection exercised by the TCU, especially with regard to the need to comply with the principles of adversarial and full defense, as well as the application of the rule of decay provided for in Law No. 9,784/1999. Based on in-depth jurisprudential and doctrinal analysis, it seeks to understand to what extent external control can affect consolidated legal situations and what are the limits arising from the Rule of Law. Keywords: External Control; Court of Auditors; Administrative Process; Contradictory; Legal Certainty.

### 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O controle externo da Administração Pública constitui uma das funções essenciais ao funcionamento do Estado Democrático de Direito, sendo instrumentalizado, no plano federal, pela atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), nos termos do artigo 71 da Constituição da República. Ao exercer sua competência institucional de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, o TCU se insere como um agente de contenção e racionalização do poder público, contribuindo para a concretização dos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e responsabilidade na gestão pública. Não obstante, o exercício dessa função de controle, em especial nas hipóteses de fiscalizações ditas “abstratas” ou “lineares”, suscita relevantes questionamentos jurídicos quanto à observância das garantias fundamentais dos administrados afetados por suas deliberações.

O debate se intensifica quando os atos emanados pelo TCU, embora formalmente enquadrados como medidas de fiscalização geral, produzem efeitos concretos sobre situações jurídicas individualizadas e previamente estabilizadas no tempo. Nesses casos, delinea-se uma tensão estrutural entre, de um lado, a necessidade de assegurar a higidez e a legalidade da atuação administrativa, e, de outro, o dever de preservar a segurança jurídica, o devido processo legal e a confiança legítima dos cidadãos em face da atuação estatal. A controvérsia acerca da (in) dispensabilidade do contraditório, bem como da aplicabilidade do prazo decadencial do artigo 54 da Lei n.º 9.784/1999, emerge como núcleo desse embate.

O julgamento do Mandado de Segurança 34.224/DF pelo Supremo Tribunal Federal oferece importante paradigma hermenêutico para a compreensão dos limites constitucionais do controle externo exercido pelo TCU. Ao tratar da revisão de pensão por morte anteriormente registrada e paga por mais de cinco anos, o caso trouxe à tona a discussão sobre a necessidade de participação dos interessados no processo de auditoria, o alcance do contraditório e a incidência do prazo decadencial em sede de controle de legalidade de atos administrativos pretéritos.

A presente investigação tem por objetivo analisar criticamente os contornos jurídicos do controle externo exercido pelo TCU em fiscalizações de natureza linear, com especial atenção aos direitos dos administrados potencialmente atingidos. Busca-se demonstrar que, ainda que dotado de independência técnica e autonomia funcional, o Tribunal de Contas não se encontra imune aos limites constitucionais que regem a atuação administrativa, devendo observar, sempre que houver impacto direto sobre situações jurídicas consolidadas, as garantias processuais inerentes ao Estado de Direito. Para tanto, serão examinados os fundamentos constitucionais da função do TCU, os principais argumentos doutrinários e jurisprudenciais a respeito da aplicabilidade do contraditório e da decadência, bem como os limites institucionais do controle judicial sobre suas deliberações.

Ao final, pretende-se contribuir para a construção de uma interpretação sistemática e garantista do controle externo, que respeite a legitimidade da atuação fiscalizatória do TCU, sem descuidar dos direitos subjetivos dos administrados e dos princípios constitucionais que informam a Administração Pública.

## 2 MATERIAIS E MÉTODOS

O presente trabalho adota abordagem qualitativa e exploratória, com método analítico-dogmático, centrado na interpretação sistemática da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional pertinente e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente o Mandado de Segurança n.º 34.224/DF. A metodologia envolve o exame de julgados correlatos sobre controle externo, contraditório, ampla defesa, legalidade e segurança jurídica, bem como de doutrina especializada, com destaque para autores como Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvania Zanella Di Pietro, Odete Medauar, Marçal Justen Filho e Luiz Henrique Lima. Além disso, emprega-se análise documental do inteiro teor do acórdão do MS 34.224/DF, com estudo comparativo entre os votos do relator, ministros divergentes e manifestações do Ministério Público Federal. Para garantir rigor acadêmico, as fontes bibliográficas utilizadas atendem ao critério de atualidade, originalidade e relevância científica, com ênfase em periódicos especializados e obras de referência no Direito Administrativo.

### 2. RESULTADOS E DISCUSSÃO

#### 2.1 O ALCANCE DO CONTROLE EXTERNO: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E A FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO TCU

A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), na condição de órgão que auxilia o Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública, suscita relevantes discussões, especialmente no que tange às fiscalizações de natureza abstrata, também denominadas de “controle externo linear”. Nesses casos, debate-se a imprescindibilidade de observância das garantias processuais dos administrados potencialmente afetados, bem como a eventual aplicabilidade do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n.º 9.784/1999. O julgamento do Mandado de Segurança 34.224/DF pelo Supremo Tribunal Federal, que versou sobre a revisão de pensão por morte concedida em 2007, estabelece relevante marco interpretativo sobre tais questões.

Nos termos do artigo 71 da Constituição Federal, o TCU exerce a função de controle externo, prestando auxílio ao Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública. Conforme ressalta Luiz Henrique Lima (2022), “o TCU tem o dever de atuar com independência técnica e autonomia funcional, porém deve observar, de forma rigorosa, os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e os direitos fundamentais dos cidadãos”.

A doutrina é pacífica ao reconhecer que a atuação do TCU possui natureza administrativa, não jurisdicional, razão pela qual seus atos estão sujeitos ao controle judicial, sobretudo quando impactam de forma direta situações jurídicas individualmente consolidadas. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2021) assevera que “toda atuação estatal que interfira na esfera

jurídica de terceiros deve observar os direitos fundamentais, ainda que formalmente se qualifique como atividade administrativa”.

#### 2.2 O CONTROLE EXTERNO LINEAR E A (IN) APLICABILIDADE DO CONTRADITÓRIO

No julgamento do MS 34.224/DF, o Supremo Tribunal Federal reafirmou que a atuação do TCU, quando realizada de maneira abstrata e generalizada, não exige a participação de terceiros reflexamente atingidos no processo de auditoria. O relator, Ministro Marco Aurélio, sustentou que o contraditório se limita à relação entre o TCU e o órgão fiscalizado, sendo desnecessária a oitiva dos beneficiários indiretos, como os pensionistas. Ressaltou, ainda, que a função jurisdicional, que pressupõe ampla defesa, não se confunde com a função de controle técnico-administrativo.

Todavia, o voto-vista proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes destacou a imprescindibilidade de assegurar o contraditório sempre que o resultado da auditoria repercutir de forma direta sobre situações jurídicas consolidadas, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica. Luiz Henrique Lima (2019) adverte que “o controle externo deve ser exercido com responsabilidade democrática, evitando a anulação de atos administrativos que já produziram efeitos concretos sem a prévia oitiva dos interessados”.

O princípio do contraditório, insculpido no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, configura-se como um dos pilares do devido processo legal. Ainda que o Tribunal de Contas da União não exerça função jurisdicional, sua atuação deve observar as garantias processuais sempre que seus atos forem aptos a afetar direitos subjetivos de terceiros. No caso em análise, o relator sustentou que não seria exigível a participação da pensionista no processo de fiscalização, por se tratar de auditoria de caráter abstrato voltada à aferição da legalidade de um conjunto de atos concessivos de pensão.

Embora tal entendimento encontre respaldo em precedentes da própria Corte, como nos MS 32.876/DF e 25.206/DF, não houve consenso entre os ministros. O voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes propugnou pela necessidade de assegurar o contraditório quando o controle da legalidade repercutir sobre situações jurídicas consolidadas, como ocorre nas pensões regularmente instituídas e pagas há mais de cinco anos. Em suas palavras, “a Administração não pode, a pretexto de exercer controle, suprimir direitos adquiridos sem assegurar defesa efetiva aos atingidos”.

A doutrina reconhece a complexidade desse equilíbrio. Luiz Henrique Lima (2019) assevera que “a legitimidade do TCU está associada não apenas à legalidade de suas decisões, mas também à forma pela qual essas decisões são produzidas”.

#### 2.3 A DECADÊNCIA NO CONTROLE EXTERNO LINEAR

A aplicação do art. 54 da Lei n.º 9.784/1999 ao controle exercido pelo TCU foi afastada no julgamento do MS 34.224/DF. A Suprema Corte entendeu que a

fiscalização de natureza abstrata não se refere a atos concretos com efeitos favoráveis diretos ao administrado, mas à análise da regularidade de condutas administrativas de modo geral.

Não obstante, parte significativa da doutrina, como Marçal Justen Filho (2020) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022), sustenta a aplicabilidade da decadência administrativa quando a revisão promovida pelo TCU incidir diretamente sobre direitos individuais estabilizados. Justen Filho defende que “a aplicação do prazo decadencial deve ser estendida a todos os órgãos do Estado que exerçam funções de revisão, inclusive os Tribunais de Contas, quando seus atos impactarem esferas jurídicas individuais e estabilizadas”.

Outro ponto nodal do julgamento residiu na análise da aplicação do prazo quinquenal previsto no artigo 54 da Lei n.º 9.784/1999, o qual veda a anulação, pela Administração Pública, de atos administrativos que tenham produzido efeitos favoráveis, após o decurso de cinco anos. Ao julgar improcedente o pedido, o STF entendeu que essa limitação não se aplicaria às atividades de controle exercidas pelo TCU em sede de fiscalização abstrata.

Ainda que respaldada pela jurisprudência majoritária, essa posição encontra objeções doutrinárias relevantes. Di Pietro (2022) sustenta que a decadência administrativa constitui expressão do princípio da segurança jurídica, sendo inadmissível que o tempo não produza efeitos estabilizadores sobre os atos administrativos. Luiz Henrique Lima (2021), por sua vez, reforça essa crítica ao asseverar que “a atuação intempestiva do controle externo, especialmente quando implica redução de proventos ou supressão de vantagens há muito concedidas, representa violação à confiança legítima e à boa-fé do administrado”.

No caso concreto analisado, a pensionista Maria teve seu benefício reduzido em 30%, após auditoria realizada pelo TCU no âmbito do Ministério da Saúde. Embora o ato concessório tenha sido praticado em 2007, o registro perante o TCU ocorreu apenas em 2011, de modo que, mesmo sob a ótica do artigo 54 da Lei n.º 9.784/1999, não se teria consumado o prazo decadencial. Ademais, a Corte reafirmou que, tratando-se de fiscalização linear, não seria exigível a participação da pensionista no processo de auditoria.

#### 2.4 O CONTROLE JUDICIAL DAS DECISÕES DO TCU E OS LIMITES INSTITUCIONAIS DO CONTROLE EXTERNO

Embora o Tribunal de Contas da União disponha de relevante autonomia no exercício de sua função de controle externo, sua atuação não está imune à jurisdição constitucional. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente afirmado que os atos do TCU, por possuírem natureza administrativa, submetem-se ao controle judicial, sobretudo quando desbordam os limites constitucionais de sua competência ou afrontam direitos fundamentais.

No julgamento do MS 34.224/DF, a controvérsia girou em torno da suposta violação aos princípios do contraditório e da decadência. Embora o

pedido tenha sido julgado improcedente, o caso evidenciou divergências relevantes quanto à extensão do controle judicial sobre as decisões do TCU. Para o Ministro Alexandre de Moraes, caberia ao Supremo Tribunal Federal atuar como instância de contenção institucional, garantindo o respeito à estabilidade das situações jurídicas consolidadas e à proteção de direitos fundamentais.

Luiz Henrique Lima (2020) pondera que “a legitimidade democrática do TCU não o torna infalível ou isento de responsabilidade institucional. O controle judicial é, nesse contexto, uma garantia contra eventuais excessos ou falhas técnicas nas deliberações da Corte de Contas”. Essa compreensão reforça a necessidade de equilíbrio entre os poderes, por meio de mecanismos de freios e contrapesos, especialmente quando estão em jogo valores constitucionais sensíveis, como a confiança legítima e a segurança jurídica.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do alcance do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, à luz do Mandado de Segurança 34.224/DF, revela a complexidade que envolve a harmonização entre a função fiscalizatória atribuída constitucionalmente à Corte de Contas e a proteção das garantias fundamentais dos administrados. A distinção entre fiscalizações de natureza abstrata e atos concretos com repercussões individuais não pode servir de escudo para que o TCU, sob o manto de sua autonomia institucional, exerça competências de forma desvinculada dos princípios do devido processo legal, da segurança jurídica e da confiança legítima.

O julgamento do MS 34.224/DF, embora tenha afastado a obrigatoriedade da oitiva de beneficiários reflexamente atingidos em fiscalizações de cunho linear, suscitou importante dissenso no Supremo Tribunal Federal. A divergência entre os votos evidencia que, mesmo nos casos em que o controle externo se dê de forma generalizada, o critério da repercussão concreta sobre situações jurídicas consolidadas deve ser determinante para a incidência das garantias processuais. O simples enquadramento da atuação do TCU como “técnico-administrativa” não exclui o dever de observância aos direitos fundamentais, sobretudo quando os efeitos de suas decisões incidem sobre esferas jurídicas estabilizadas ao longo do tempo.

Nesse contexto, a aplicação do prazo decadencial previsto no artigo 54 da Lei n.º 9.784/1999, embora afastada pela maioria da Corte no caso concreto, permanece como tema sensível e relevante na doutrina especializada. A não incidência do instituto da decadência nos atos revisórios do TCU pode fragilizar a previsibilidade e a estabilidade das relações jurídicas, além de criar um ambiente de insegurança para os administrados que se encontram sob a expectativa legítima da permanência de benefícios regularmente concedidos e reconhecidos pelo próprio Estado.

A legitimidade democrática das decisões do TCU, portanto, não reside apenas em sua conformidade formal com os parâmetros legais, mas também na forma pela qual são proferidas, incluindo o respeito ao

contraditório, à ampla defesa e à razoabilidade no tempo da atuação revisional. A atuação intempestiva, desprovida de diálogo processual com os interessados, revela-se não apenas ineficiente do ponto de vista da boa administração, mas também contrária aos postulados do Estado Democrático de Direito.

Por fim, o controle judicial das decisões do TCU não se configura como obstáculo à sua função institucional, mas como mecanismo indispensável de contenção e equilíbrio entre os poderes, assegurando que o exercício do controle externo seja compatível com os direitos fundamentais e com os valores constitucionais que estruturam a atuação administrativa. A construção de um modelo de fiscalização que concilie efetividade no combate a irregularidades com respeito aos direitos individuais é desafio permanente, cuja superação exige o amadurecimento doutrinário, jurisprudencial e institucional.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 34.224/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 15 ago. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 24.268/DF**. Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 17 set. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 25.206/DF**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 11 abr. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 32.876/DF**. Rel. Min. Luiz Fux, DJe 9 fev. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e prática**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

LIMA, Luiz Henrique. **O contraditório no controle externo**. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 52, n. 4, p. 12-34, out./dez. 2019.

LIMA, Luiz Henrique. **Tribunais de contas e segurança jurídica**. Revista Fórum de Controle Externo, v. 15, n. 60, p. 9-22, 2020.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.