

Tribunais de Contas: permanentes e essenciais ao controle externo

Autor(a): Luciano Ferraz

Publicado em: 28 de maio de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/luciano-ferraz/tribunais-de-contas-permanentes-e-essenciais-ao-controle-externo>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2026-mai-28/tribunais-de-contas-permanentes-e-essenciais-2>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/luciano-ferraz/tribunais-de-contas-permanentes-e-essenciais-ao-controle-externo#ep-479b05b2

Resumo

EC 139, que alterou a CF para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo

Texto integral

No dia 5 de março de 2026 foi promulgada pelo Congresso a Emenda Constitucional nº 139, que alterou o § 1º do artigo 31 e o artigo 75 da Constituição para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública [1] . Eis a redação, após as alterações: “Art. 31. [...] §1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, vedada sua extinção, criação ou instalação. [...] “ Art. 75 . Os Tribunais de Contas são instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo, e as normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, vedada sua extinção, criação ou instalação”. A PEC nº 39/2022, que culminou com a promulgação da Emenda ora comentada, era referenciada nos canais de diálogo e comunicação dos Tribunais de Contas ora como “PEC da essencialidade”, ora como “PEC da permanência”. O último qualificativo advém do novo texto do artigo 31, §1º, que impede a extinção dos Tribunais de Contas do Município ou dos municípios, e era especialmente aguardado nesses tribunais. Inicialmente, não custa esclarecer que os recursos da União são fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), enquanto os recursos dos estados-membros são fiscalizados pelos respectivos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs). Existem apenas dois tribunais que fiscalizam os recursos de um município específico – no caso, Rio de Janeiro e São Paulo – estando ligados à estrutura da administração municipal. Com relação à fiscalização dos recursos dos demais municípios, como regra é realizada pelo TCE local. Entretanto, existem também Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs) , órgãos estaduais responsáveis pelo controle externo – fiscalização financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional – de todos os municípios de um dado Estado da Federação . Existem TCMs nos estados de Goiás, Pará e Bahia. Tribunais de Contas dos Municípios já foram extintos – o TCM-CE foi extinto por intermédio da Emenda Constitucional Estadual nº 92/2017; o TCM-GO foi extinto e posteriormente recriado em 1997. Interessante testemunhar que as extinções e tentativas nunca foram fruto de debates políticos sobre resultados

apresentados, eficiência da fiscalização, governança e otimização de recursos estaduais. Ao contrário, as discussões sempre ignoraram tecnicidade, racionalidade e decência em prol de interesses políticos momentâneos e não republicanos. Uma simples pesquisa em portais de notícia permitirá reconstruir uma triste trajetória de intimidações e retaliações que desconsideravam a essência republicana. É pertinente o estranhamento inicial à existência de apenas três TCMs (quatro, na verdade, antes da extinção do TCM-CE) e sobre a razão de não existirem tribunais semelhantes nas outras unidades da federação. A resposta está no federalismo e na autonomia organizativa que se reconhece às unidades que se congregam em um todo. Os Estados podem organizar normativamente suas estruturas para o desempenho das atribuições que lhes são cometidas pela Constituição. Alguns Estados-membros quiseram criar uma estrutura inteiramente focada na fiscalização da gestão municipal, certamente em razão das peculiaridades e da baixa capacidade estatal dos municípios; outros preferiram seguir caminho distinto. O federalismo alberga essas soluções; na verdade, é fundado justamente na existência de diversidade dentro da unidade. O federalismo permite arranjos assimétricos para lidar com as distintas realidades locais, sobretudo em um território tão vasto, com tantas peculiaridades e identidades como é o Brasil. Na Itália, por exemplo, algumas regiões (o equivalente, em linhas gerais, aos nossos Estados-membros) têm um estatuto especial (“statuto speciale”) com maior autonomia política, legislativa e financeira do que as demais regiões. Os diferentes graus de autonomia foram a solução construída para preservar a unidade do Estado Italiano: foi a resposta aos movimentos separatistas ou autonomistas, à necessidade de proteção de minorias linguísticas e culturais e às questões geopolíticas de fronteira [2] . Apresentados os fatos, este breve texto tem o objetivo de ressaltar que essencialidade e permanência se fundem em uma única realidade, necessária e inexorável. Muito já foi escrito sobre a importância do controle externo e sua ligação com os princípios republicano e democrático; também tem sido objeto de atenção o novo perfil de atuação dos Tribunais de Contas diante da complexidade estatal e dos crescentes desafios sociais [3] . José Joaquim Gomes Canotilho, um dos maiores juristas do nosso tempo, realça a importância dos Tribunais de Contas para o aprofundamento do regime republicano e, para tanto, coloca em realce algumas dimensões constitutivas desse princípio: “1) o princípio da responsabilidade(s) financeira; 2) o princípio da transparência na utilização e gestão dos valores públicos; 3) o princípio do controle da boa administração no âmbito do erário público; 4) o princípio da justiça intergeracional na partilha dos recursos públicos; 5) o princípio da unidade da República garantidos de autonomia financeira aos entes territoriais autônomos com respeito da coesão econômica e territorial, da solidariedade interterritorial e dos vínculos comunitários europeus” [4] . Sempre com foco na Constituição Portuguesa, mas atento à realidade normativa europeia, Canotilho anota que os Tribunais de Contas são órgãos independentes que asseguram e garantem os valores do regime republicano , ao passo em que o controle financeiro é também dimensão constitutiva da democracia . Reconhecimento de duas essencialidades A despeito do não enquadramento em nenhum dos poderes constituídos (sendo os poderes realidades políticas constitutivas do Estado), os Tribunais de Contas sempre foram — refiro-me à redação original da Constituição de 1988 — órgãos de estatura constitucional, com estrutura normativa inteiramente gizada pela Constituição . De fato, em assim sendo, são elementos necessários do Estado, de forma que a falta de qualquer deles determinaria a diminuição do complexo de atividades essenciais estatais; a supressão ou substituição por outros órgãos acarretaria mudança do próprio Estado em si. Os órgãos constitucionais se diferenciam dos outros não somente pela diversidade de funções, mas sobretudo por uma diferença de posicionamento jurídico-normativo: compõem e caracterizam necessariamente o Estado . É ainda Gomes Canotilho,

em tópico intitulado “não é possível extinguir o Tribunal de Contas”, quem conclui: “A cumplicidade profunda dos Tribunais de Contas com o aprofundamento do princípio republicano permite-nos defender que, no contexto actual, dos Estados de Direito democráticos já não é possível reduzir estes tribunais a simples instâncias de dissuasão politicamente remetidas para a categoria de órgãos auxiliares.” [5] Existem outros órgãos de estatuta constitucional — o Ministério Público e a Defensoria Pública são instituições permanentes, que se materializam em órgãos, ambos essenciais à função jurisdicional do Estado. Alguém defenderia ser possível extinguir o Ministério Público ou a Defensoria Pública de um Estado? Seria possível compactuar não com a extinção, mas com a morte indireta por “inanição” — ausência de condições jurídico-normativas, administrativas e financeiras — dessas instituições que compõem o perfil de Estado desenhado na Constituição? A diferença para com os Tribunais de Contas se encontra somente na função exercida, o que intui sua essencialidade e permanência: a função de controle externo da Administração é tão essencial como a função jurisdicional. Nos estreitos limites e características de cada função, a Constituição dota as instituições respectivas de uma série de deveres para que os direitos fundamentais sejam realizados e os objetivos da República, alcançados. Nesse sentido, considero que essencialidade e permanência já eram vertentes implícitas no conteúdo dos princípios republicano e democrático. O desafio atual é enxergar, para além do que já tem sido estudado e reconhecido pela doutrina e jurisprudência, o que muda com a alteração procedida pela EC nº 139/26. A mudança no texto atual dos artigos 31, §1º e 75 é muito importante para o reconhecimento de duas essencialidades: primeiro, da atividade de controle externo, uma das muitas manifestações do sistema de freios e contrapesos que visa prevenir e punir abusos; segundo, dos órgãos que têm o dever de realizar essa atividade. Ao reconhecer a autonomia federativa e fincar o marco temporal para legitimidade do seu exercício — doravante, não se cria nem se extingue TCMs — o constituinte reforça a sistematicidade do estatuto constitucional do controle externo. Esse estatuto — o desenho jurídico-objetivo das competências de controle e o regime jurídico-subjetivo dos integrantes dos Tribunais de Contas — é fundado, em primeiro lugar, na simetria obrigatória com o modelo federal (artigo 75). A simetria obrigatória condiciona o modelo de fiscalização e de organização dos Tribunais de Contas àquele definido pela Constituição, que tem o TCU como parâmetro. Como alerta Ismar Viana, “se cada Tribunal de Contas adotar a sua forma de processualizar as competências elencadas no art. 71, eleva o grau de risco de agentes sujeitos ao dever de prestar contas serem tratados como ‘objeto de fiscalização’, e não como sujeitos de direito”. Há outra simetria traçada no plano constitucional: a simetria organizacional para com os tribunais do Poder Judiciário, pois as atribuições garantes da autonomia judicial que constam do artigo 96 são aplicáveis ao TCU — e aos demais — por força do artigo 73 da Constituição. O regime jurídico-subjetivo, por seu turno, é reforçado pelo reconhecimento da permanência e essencialidade, muito embora não tenha sofrido qualquer alteração específica de redação: “os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça” (artigo 73, §3º). Não se trata propriamente de simetria, mas de paridade: o regime é o mesmo, porque a importância da função essencial de controle externo exige o mesmo regime protetivo e restritivo imposto à magistratura. O regime protetivo consagra garantias como vitaliciedade e remuneração adequadas para o desempenho impessoal finalisticamente ligado ao interesse público, enquanto que o regime restritivo impõe restrições mais estreitas do que aquelas aplicadas aos servidores públicos em geral também em razão das funções exercidas. Anoto algumas questões que merecem reflexão nesse momento de ressignificar, para usar a palavra da moda, a atuação dos Tribunais de Contas no atual cenário normativo constitucional: a) é importante continuar

investindo na articulação para construção de normas processuais nacionais de controle externo, como têm feito Atricon e Instituto Rui Barbosa [6] ; b) a ausência de identidade institucional entre todos os tribunais se deve à falta de uma instância nacional de coordenação e controle das atividades, além da preservação da autonomia, a exemplo do CNJ e CNMP; c) Os TCMs são órgãos estaduais e, como tais, devem manter relações de cooperação e articulação com os demais órgãos dos Estados-membros para investir nas capacidades estatais municipais e evitar sobreposição desnecessária de ações e recursos públicos. A novidade constitucional não pode ter efeito meramente cosmético, pois deve servir ao interesse público e aos objetivos delineados na Carta de 1988. Em outras palavras, instituições permanentes dividem entre si a responsabilidade de fazer com que o Estado aconteça. Permanência e essencialidade não são privilégios, são chamamentos à ação . Essa ação hoje transcende o mero viés sancionador e o controle ex post, exigindo que os Tribunais de Contas exerçam plenamente suas novas funções: a função educadora, capacitando gestores; a função indutora, estimulando a boa governança com base em evidências; e a função articuladora, criando pontes consensuais entre os diversos atores para o monitoramento e efetividade das políticas públicas descentralizadas. Somente assumindo essa postura prospectiva é que o controle externo cumprirá seu papel na defesa do projeto de Estado Social desenhado pelo constituinte. [1] O alcance da mudança foi analisado com profundidade por Edilberto Pontes de Lima em texto publicado nesta ConJur , disponível aqui [2] Trata-se das seguintes regiões: Sicília, Sardenha, Vale de Aosta, Trentino-Alto Ádige e Friuli-Venezia Giulia. [3] Destaco reflexões que foram compartilhadas nesta mesma coluna: aqui ; aqui e aqui . [4] José Joaquim Gomes Canotilho, “Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano”, Revista do Tribunal de Contas , n. 49, Lisboa, Tribunal de Contas de Portugal, jan./jun. 2008, p. 23-39. [5] Id. [6] Há espaço para interpretar que a competência da União para editar essa lei encontra respaldo na competência concorrente para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, da CF), de procedimentos em matéria processual (art. 24, XI, da CF) e na fiscalização financeira da administração pública (art. 163, V, da CF). Essa uniformização é necessidade do federalismo cooperativo, garantindo o devido processo legal substantivo.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

FERRAZ, Luciano. Tribunais de Contas: permanentes e essenciais ao controle externo. conjur_import, 28 maio 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-mai-28/tribunais-de-contas-permanentes-e-essenciais-2>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/luciano-ferraz/tribunais-de-contas-permanentes-e-essenciais-ao-controle-externo>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Ferraz, L. (2026, May 28). Tribunais de Contas: permanentes e essenciais ao controle externo. *conjur_import*. <https://conjur.com.br/2026-mai-28/tribunais-de-contas-permanentes-e-essenciais-2>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

FERRAZ, Luciano. 2026. "Tribunais de Contas: permanentes e essenciais ao controle externo." *conjur_import*, May 28. <https://conjur.com.br/2026-mai-28/tribunais-de-contas-permanentes-e-essenciais-2>

BibTeX

```
@article{luciano-ferraz-tribunais-de-contas-permanentes-e-essenc-2026,  
author = {Ferraz, Luciano},  
title = {Tribunais de Contas: permanentes e essenciais ao controle externo},  
journal = {conjur_import},  
year = {2026},  
url = {https://conjur.com.br/2026-mai-28/tribunais-de-contas-permanentes-e-essenciais-2},  
urldate = {2026-05-28}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>