

A EC nº 139/2026 e a reafirmação da competência dos Tribunais de Contas no exercício de suas funções típicas

Helenice Hachul
Assessora Técnico-Procuradora
SDG

A Emenda Constitucional nº 139/2026 conferiu nova densidade institucional aos Tribunais de Contas ao reconhecê-los como instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo da Administração Pública. Ao alterar o § 1º do artigo 31 e o artigo 75 da Constituição Federal, a Emenda reafirma a posição dessas Cortes na arquitetura do Estado brasileiro e explicita que o controle externo não constitui função acessória, eventual ou disponível à conveniência político-institucional ordinária. A alteração supriu a ausência de reconhecimento constitucional expreso dessa condição institucional e fortaleceu as bases necessárias ao exercício estável e independente das competências atribuídas aos Tribunais de Contas.

Esse reconhecimento constitucional reforça a necessidade de que as competências típicas, já atribuídas a essas Cortes, sejam exercidas com efetividade, estabilidade institucional e independência funcional, sempre nos limites próprios do controle externo. Essa leitura assume especial importância quando a aplicação de determinada lei ou ato normativo se apresenta como pressuposto necessário para decidir a juridicidade de despesas, atos de pessoal, aposentadorias, pensões, contratos ou execuções financeiras submetidos à fiscalização. Nessas hipóteses, a apreciação constitucional incidental não atua como jurisdição constitucional abstrata, mas como técnica decisória vinculada ao julgamento da matéria submetida à competência das Cortes de Contas.

É no desempenho de suas funções típicas, portanto, que a permanência e a essencialidade dos Tribunais de Contas encontram expressão prática e, ao mesmo tempo, seus limites. A EC nº 139/2026 não desloca essas Cortes para fora do desenho constitucional que lhes é próprio; ao contrário, reforça que sua atuação permanece vinculada ao exame de manifestações concretas da Administração Pública sujeitas ao controle externo. O artigo 71 da Constituição Federal explicita esse âmbito de atuação ao atribuir aos Tribunais de Contas competências como a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de

admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões; a assinatura de prazo para adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei; e a sustação da execução do ato impugnado, se não atendida a determinaçãoⁱ.

A questão institucionalmente relevante, portanto, está em delimitar esse espaço de atuação, sem convertê-lo em pronunciamento geral, vinculante ou substitutivo da jurisdição constitucional.

Sob esse ângulo, a Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal continua a servir como referência, desde que compreendida de forma compatível com a Constituição de 1988 e com a jurisprudência mais recente da Suprema Corte. O enunciado não autoriza o exercício de controle abstrato pelos Tribunais de Contas, mas preserva a possibilidade de apreciação incidental de questões constitucionais quando necessária ao exame do ato fiscalizado. Trata-se, portanto, de competência instrumental, vinculada ao caso concreto e desprovida dos efeitos gerais próprios da jurisdição constitucionalⁱⁱ.

Essa orientação foi afirmada com especial clareza no MS nº 35.410/DF, em que o Supremo Tribunal Federal assentou que o Tribunal de Contas da União, por não exercer função jurisdicional, não poderia declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal. O precedente fixou, assim, o limite negativo da Súmula nº 347: afastou o controle abstrato e a produção de decisões administrativas com eficácia geral sobre a validade da norma, sem eliminar a apreciação constitucional incidental quando necessária ao julgamento de ato concreto submetido ao controle externo. Essa compreensão foi reafirmada no julgamento de agravo no MS nº 25.888/DF, em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a compatibilidade da Súmula nº 347 com a Constituição de 1988 e admitiu o afastamento incidental da aplicação de leis e atos normativos no exercício das atribuições próprias dos Tribunais de Contas, especialmente quando houver confronto com a jurisprudência da própria Suprema Corteⁱⁱⁱ.

A controvérsia, contudo, ainda não se encontra inteiramente definida. No ARE nº 1.208.460/GO, discute-se especificamente o alcance da Súmula nº 347 quanto à possibilidade de os Tribunais de Contas apreciarem a constitucionalidade de leis municipais. A submissão da matéria ao Plenário do Supremo Tribunal Federal evidencia que os contornos dessa atuação ainda reclamam maior precisão. Enquanto não houver pronunciamento definitivo, recomenda-se uma interpretação prudente, destinada a preservar o caráter incidental da apreciação constitucional e sua vinculação às competências próprias do controle externo.^{iv}

Esse cenário constitucional e jurisprudencial deu ensejo, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, à instauração do SEI nº 0014532/2024-18, ainda em tramitação, destinado ao estudo da apreciação constitucional incidental pela Corte. O reconhecimento da permanência e da essencialidade dessas instituições reforça, nesse contexto, a pertinência de se examinarem balizas claras para o exercício de suas competências, capazes de conciliar efetividade e segurança jurídica. Mostra-se, assim, pertinente examinar a conveniência, os limites e os possíveis contornos de eventual disciplina da matéria no Regimento Interno, especialmente quando a aplicação de determinada norma repercutir sobre atos concretos submetidos ao controle externo.

Nesse âmbito, considera-se a definição de critérios destinados a assegurar que eventual afastamento incidental da aplicação de lei ou ato normativo por inconstitucionalidade produza efeitos restritos ao caso concreto, sem eficácia vinculante geral, e observe parâmetros jurisprudenciais qualificados e mecanismos decisórios compatíveis com a reserva de plenário e a segurança jurídica. A relevância do debate está em compatibilizar a utilidade da técnica incidental com a permanência e a essencialidade reconhecidas aos Tribunais de Contas, mediante disciplina institucional que favoreça o exercício seguro de suas competências sem converter essa técnica em instrumento de produção de comandos abstratos ou vinculantes.

A hipótese dos atos de aposentadoria e pensão evidencia com particular nitidez essa delimitação. Ao apreciar, para fins de registro, a legalidade de uma aposentadoria concedida com fundamento em lei local, o Tribunal de Contas exerce competência típica do controle externo. O objeto do processo não é a lei municipal em tese, mas o ato concessório submetido a registro. Se a norma utilizada pela Administração conduzir, no caso concreto, à concessão de benefício incompatível com parâmetros constitucionais relativos ao regime próprio de previdência social, ao teto remuneratório, ao caráter contributivo, ao equilíbrio atuarial ou às regras de cálculo, a apreciação constitucional funciona como pressuposto do juízo de registro, permitindo negar registro ou determinar a adequação do ato, sem retirar a norma do ordenamento jurídico ou produzir eficácia geral.

Raciocínio semelhante pode ser aplicado a atos de pessoal e despesas remuneratórias continuadas. Se determinado pagamento, vantagem ou parcela incorporada à folha estiver fundado em norma cuja aplicação, no caso concreto, produza efeito incompatível com parâmetros constitucionais — como teto remuneratório, legalidade da despesa, regime jurídico aplicável ou equilíbrio financeiro do ente —, a apreciação constitucional incidental pode ser necessária para decidir a regularidade do ato fiscalizado. Também aqui, a Constituição atua

como parâmetro de julgamento da despesa submetida ao controle externo, não como objeto autônomo de deliberação abstrata. Isso porque tais atos produzem efeitos imediatos e continuados sobre o orçamento, a folha de pagamento e a gestão fiscal.

A apreciação constitucional incidental pelos Tribunais de Contas, nesse contexto, desempenha função de contenção institucional. Quando uma Corte de Contas afasta, no processo fiscalizado, a aplicação de norma cuja incidência produziria despesa incompatível com a Constituição, exerce função própria do controle externo: impede que atos concretos de execução financeira continuem gerando efeitos incompatíveis com a juridicidade constitucional. Essa atuação não substitui o Supremo Tribunal Federal, mas preserva a efetividade da fiscalização em matéria submetida à competência do Tribunal.

A repercussão para outros processos ou entes federativos deve ser compreendida nesses mesmos limites. A decisão que afasta a aplicação de lei ou ato normativo em processo concreto pode orientar a atuação fiscalizatória, fundamentar recomendações, induzir revisão administrativa e sinalizar risco jurídico em situações semelhantes. Não possui, contudo, eficácia *erga omnes*, não cria norma geral de aplicação obrigatória e não invalida automaticamente atos ou leis de outros entes. Cada processo permanece dependente de exame próprio, preservada a autoridade final do Poder Judiciário sobre a validade constitucional da norma.

Essa atuação deve permanecer excepcional e juridicamente delimitada. Quando a questão constitucional não for determinante para a solução do caso, o julgamento deve prosseguir normalmente, sem prejuízo da comunicação ao Procurador-Geral de Justiça ou ao Procurador-Geral da República, conforme a hipótese, para eventual provocação do controle concentrado.

Em síntese, ao afirmar a permanência e a essencialidade dos Tribunais de Contas, a EC nº 139/2026 confere densidade institucional ao controle externo e evidencia a centralidade das competências típicas dessas Cortes na arquitetura constitucional brasileira. Esse reconhecimento, contudo, não desloca os Tribunais de Contas para o campo da jurisdição constitucional. A apreciação constitucional incidental deve ser compreendida como técnica decisória restrita ao caso concreto, funcionalmente vinculada ao julgamento de matéria submetida à competência da Corte e incapaz de produzir efeitos gerais ou vinculantes. Assim, o conteúdo normativo da Emenda projeta-se no exercício efetivo e juridicamente delimitado das competências próprias dessas instituições, preservada a autoridade final do Poder Judiciário.

ⁱ Constituição Federal, art. 71, especialmente incisos III, IX e X, relativos à apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões; à assinatura de prazo para adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei; e à sustação do ato impugnado, se não atendida a determinação:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#art71

ⁱⁱ Emenda Constitucional nº 139/2026, que alterou o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da Administração Pública. A tramitação legislativa da PEC nº 39/2022, originada da PEC nº 2/2017, está disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2341717>

ⁱⁱⁱ Supremo Tribunal Federal, notícia oficial “TCU não pode afastar aplicação de lei que prevê pagamento de bônus de eficiência a inativos da Receita Federal”, publicada em 13/04/2021, relativa ao MS nº 35.410/DF:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464124&ori=1>

^{iv} Supremo Tribunal Federal, notícia oficial “Supremo afirma a compatibilidade da Súmula 347 com a Constituição Federal de 1988”, publicada em 29/08/2023, relativa ao julgamento de agravo no MS nº 25.888/DF:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513011>