

[Início](#) > [Opinião e Análise](#) > [Colunas](#) > [Controle Público](#)

JUSTIÇA

## Controle cautelar de contratos em execução pelo TCU

Até onde vão as atribuições do TCU?

Yasser Gabriel, Isadora Carvalho

29/04/2026 | 15:53



Debate sobre os limites do poder cautelar do TCU ganha força diante de decisões que impactam contratos públicos em execução/Créditos: Leopoldo Silva/Agência Senado

A extensão do poder cautelar dos tribunais de contas para intervir em contratações públicas continua sendo tema sensível. Até que ponto essas cortes podem, com base em decisões judiciais que lhes atribuíram poder geral de cautela, adotar medidas que afetem a execução contratual sem invadir competências constitucionalmente atribuídas ao Poder Legislativo e à própria administração?

A tensão nasce do próprio desenho da Constituição de 1988, que conferiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) — e, por reflexo, aos demais tribunais de contas — a competência para fiscalizar contratos públicos, além da forma como essas atribuições vêm sendo interpretadas. O chamado poder geral de cautela, embora não esteja previsto expressamente, tem sido reconhecido aos tribunais de contas pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

### Conheça o JOTA PRO Poder, plataforma de monitoramento que oferece transparência e previsibilidade para empresas

Nesse cenário, são frequentes medidas cautelares como a retenção de pagamentos, cuja legitimidade jurídica é no mínimo ambígua, pois conflita com a competência do Poder Legislativo para decidir sobre eventual sustação de contrato público quando alertado pelo tribunal de contas acerca de possível irregularidade (art. 71, § 1º).

No STF, o tema ainda está longe de ter contornos bem definidos. Os debates por lá deixaram mais dúvidas do que certezas. Em uma das discussões, chegou-se a afirmar que a suspensão de pagamentos “representa intromissão direta na execução do contrato e conduz, inexoravelmente, a sua sustação, já que a empresa contratada não prestará o serviço sem a contraprestação pactuada” [1]. Ainda assim, por maioria, o STF admitiu a medida diante do risco de dano ao erário — sem esclarecer como ela se compatibilizaria com o texto constitucional.

O exame de acórdãos recentes do Plenário do TCU ajuda a entender como esse poder vem sendo exercido na prática, em situações envolvendo contratos em execução.

Nos acórdãos 1069/2016, 508/2018, 1570/2018, 2335/2020, 1942/2021 e 732/2026, todos do Plenário, por exemplo, aparecem medidas como retenção de pagamentos e suspensão da execução contratual até a conclusão das análises de regularidade e, em alguns casos, a fixação de condicionantes para a continuidade da contratação.

Em especial, no acórdão 2528/2013, afirmou-se que a medida suspensiva a ser determinada pelo TCU seria cabível à revelia da decisão do Poder Legislativo sobre o tema, em razão da “gravidade das irregularidades identificadas”. Segundo o tribunal, sua avaliação não estaria vinculada à do Congresso Nacional, uma vez que o Congresso “julga a partir de critérios de conveniência e oportunidade político-partidária; [enquanto] o TCU, segundo parâmetros técnico-jurídicos”.

Essa postura mais interventiva aparece com mais frequência em decisões proferidas sob a vigência da antiga lei 8.666/1993. Com a lei 14.133/2021, que passou a exigir a consideração concreta das consequências da suspensão ou anulação dos contratos, percebe-se uma inflexão relevante. O TCU começou a incorporar, de forma mais explícita, uma lógica consequencialista em suas decisões. Com isso, a suspensão cautelar deixou de depender apenas da demonstração da ilegalidade e passou a exigir também a análise dos efeitos práticos da medida.

É o que se observa, por exemplo, no acórdão 1008/2025, em que o TCU afastou a medida suspensiva ao reconhecer que a interrupção do contrato traria efeitos materiais indesejáveis. Com base no art. 21 da LINDB e na aplicação analógica do art. 147 da Lei 14.133/2021, autorizou-se a continuidade da contratação.

Em graus variados, o mesmo movimento aparece nos acórdãos 2075/2021, 988/2022, 456/2026, 1795/2024 e 212/2025, proferidos pelo Plenário, que alternam entre interromper efeitos contratuais e preservar a execução quando a paralisação se mostra mais gravosa.

## JOTA Principal

Curadoria com informações direto ao ponto sobre o que realmente importa

Nome \*

Email \*

QUERO RECEBER

## **Assine gratuitamente a newsletter Últimas Notícias do JOTA e receba as principais notícias jurídicas e políticas do dia no seu email**

Ainda que essa abordagem não seja uniforme, há um dado relevante: a análise das consequências passa a ocupar espaço real no processo decisório. O desafio, agora, é avançar na definição de critérios mais claros para o uso dessas medidas cautelares.

No fim, a questão não está apenas em reconhecer o poder cautelar do TCU, mas em delimitar melhor seus contornos e condições de exercício. A evolução recente aponta para decisões mais complexas, em que a análise pragmática se soma ao exame da legalidade. Ainda assim, a consolidação de uma jurisprudência coerente e previsível dependerá da explicitação de critérios que orientem a atuação cautelar, de modo a assegurar, simultaneamente, a efetividade do controle externo e a estabilidade das relações contratuais, além do respeito ao arranjo constitucional de competências.

[1] Suspensão de Segurança 5.306/PI, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 18/3/2023, p. em 24/5/2023. [📄](#)

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o país, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.



### **YASSER GABRIEL**

Professor da FGV Direito SP. Doutor em direito administrativo pela USP. Mestre pela FGV Direito SP. Advogado em São Paulo



### **ISADORA CARVALHO**

Graduada em Direito pela Unifesp. Pesquisadora do Observatório do TCU da FGV Direito SP em parceria com a Sociedade de Direito Público – sdp. Estagiária no escritório Binbenbojm, Cyrino, Koatz e Voronoff Advogados

TAGS [ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA](#) [CONTRATOS ADMINISTRATIVOS](#) [CONTRATOS PÚBLICOS](#)

[CONTROLE EXTERNO](#) [LICITAÇÃO](#) [PODER CAUTELAR](#) [STF](#) [TCU](#)

COMPARTILHAR [📧](#) [📘](#) [📧](#) [📧](#)

# JOTA

Nossa missão é empoderar profissionais com curadoria de informações independentes e especializadas.

CONHEÇA O JOTA PRO

#### PRO PODER

[Apostas da Semana](#)  
[Impacto nas Instituições](#)  
[Risco Político](#)  
[Alertas](#)

#### PRO TRIBUTOS

[Apostas da Semana](#)  
[Direito do CARF](#)  
[Direito da Corte](#)  
[Direito do Legislativo](#)  
[Matinal](#)  
[Relatórios Especiais](#)

#### PRO TRABALHISTA

[Apostas da Semana](#)  
[Direito da Corte](#)  
[Direito da Fonte](#)  
[Giro nos TRT's](#)  
[Relatório Especial](#)

#### PRO SAÚDE

[Apostas da Semana](#)  
[Bastidores da Saúde](#)  
[Direito da Anvisa/ANS](#)  
[Direito da Corte](#)  
[Direito do Legislativo](#)  
[Matinal](#)  
[Relatório Especial](#)  
[Alertas](#)

#### EDITORIAS

[Executivo](#)  
[Legislativo](#)  
[STF](#)  
[Justiça](#)  
[Energia](#)  
[Opinião e Análise](#)  
[Coberturas Especiais](#)  
[Direito trabalhista](#)  
[Eleições 2026](#)

#### SOBRE O JOTA

[Estúdio JOTA](#) [🔗](#)  
[Ética JOTA](#) [🔗](#)  
[Política de Privacidade](#) [🔗](#)  
[Política de diversidade](#) [🔗](#)  
[Seus Dados](#) [🔗](#)  
[Termos de Uso](#) [🔗](#)  
[Quem Somos](#) [🔗](#)  
[Blog](#) [🔗](#)

[FAQ](#) | [Contato](#) | [Trabalhe Conosco](#)

[SIGA O JOTA](#)