DOI: 10.5281/zenodo.24563755

QUALIDADE DA DESPESA PÚBLICA E VALORES REPUBLICANOS: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PREVENÇÃO DAS DESPESAS IMPRÓPRIAS

PUBLIC EXPENDITURE QUALITY AND REPUBLICAN VALUES: THE ROLE OF COURTS OF ACCOUNTS IN PREVENTING IMPROPER PUBLIC EXPENDITURES

Johnny Edson Souza Vieira de Jesus[1]

RESUMO

O presente artigo analisa a qualidade da despesa pública a partir dos fundamentos republicanos da Administração Pública e do papel desempenhado pelos Tribunais de Contas na promoção da legitimidade do gasto estatal. Parte-se da constatação de que a observância da legalidade orçamentária e financeira nem sempre é suficiente para assegurar a adequada utilização dos recursos públicos, especialmente em situações nas quais despesas formalmente válidas se mostram incompatíveis com a finalidade pública, a moralidade administrativa ou a economicidade. O problema de pesquisa consiste em investigar se as despesas impróprias podem ser compreendidas como manifestações da baixa qualidade do gasto público e em que medida os Tribunais de Contas contribuem para a promoção da qualidade da despesa pública. Trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, desenvolvida mediante abordagem bibliográfica, documental e jurisprudencial, com análise da doutrina nacional e estrangeira, da legislação aplicável e de precedentes dos Tribunais de Contas das Regiões Sul e Sudeste. Os resultados indicam que a qualidade da despesa pública decorre da conjugação dos princípios da moralidade, impessoalidade, economicidade, eficiência e finalidade pública, permitindo identificar as despesas impróprias como manifestações de utilização inadequada dos recursos estatais. Conclui-se que os Tribunais de Contas exercem funções que ultrapassam a fiscalização da legalidade, desempenhando papel preventivo, orientador e indutor de boas práticas administrativas, com destaque para os mecanismos de governança, *accountability* e consensualidade voltados à promoção da boa administração e à adequada utilização do patrimônio coletivo.

Palavras-chave: *Accountability*; Controle externo; Despesas impróprias; Qualidade da despesa pública; República.

ABSTRACT

This article examines the quality of public expenditure from the perspective of the republican foundations of Public Administration and the role played by the Courts of Accounts in promoting the legitimacy of public spending. The study is based on the premise that compliance with budgetary and financial legality is not always sufficient to ensure the proper use of public resources, particularly in situations in which formally lawful expenditures prove incompatible with public purpose, administrative morality, or

1 Mestrando em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais pela Escola Paulista de Direito. Especialista em Direito Processual Civil (Mackenzie) e em Direito Público (PUC Minas). Graduando em Filosofia pela Universidade Estácio de Sá. Procurador Jurídico efetivo do Município de Votorantim-SP e ex-Procurador Legislativo da Câmara Municipal da Estância Hidromineral de Lindóia-SP.

economic efficiency. The research problem consists in investigating whether improper expenditures may be understood as manifestations of poor-quality public spending and to what extent the Courts of Accounts contribute to the promotion of expenditure quality. The study adopts a qualitative, exploratory, and descriptive approach, employing bibliographical, documentary, and case law research, with the analysis of domestic and foreign legal scholarship, applicable legislation, and precedents issued by the Courts of Accounts of the Southern and Southeastern regions of Brazil. The findings indicate that the quality of public expenditure derives from the combined application of the principles of administrative morality, impersonality, economy, efficiency, and public purpose, allowing improper expenditures to be identified as manifestations of the inadequate use of public resources. The study concludes that the Courts of Accounts perform functions that extend beyond mere legality review, assuming preventive, advisory, and inductive roles in the promotion of sound administrative practices, particularly through governance, accountability, and consensual mechanisms aimed at fostering good administration and the proper management of collective assets.

Keywords: *Accountability; Courts of Accounts; Improper Expenditures; Quality of Public Expenditure; Republic.*

1. INTRODUÇÃO

A crescente complexidade da gestão pública contemporânea tem ampliado os debates acerca da legitimidade da utilização dos recursos estatais e dos critérios destinados à avaliação da atuação financeira do Estado. O tradicional controle da legalidade das despesas públicas, embora indispensável à preservação da ordem jurídica, revela-se insuficiente para enfrentar situações em que gastos formalmente válidos se mostram incompatíveis com as finalidades institucionais da Administração, com os princípios republicanos ou com a adequada utilização do patrimônio coletivo.

A Constituição da República de 1988 promoveu significativa ampliação dos parâmetros de controle da atividade financeira estatal ao atribuir aos Tribunais de Contas competências relacionadas não apenas à fiscalização da legalidade, mas também da legitimidade e da economicidade dos gastos públicos. A incorporação desses critérios permitiu o desenvolvimento de mecanismos voltados à avaliação qualitativa das despesas estatais, possibilitando o questionamento de gastos que, embora regularmente autorizados, revelem-se incompatíveis com a finalidade pública, a racionalidade administrativa ou a boa gestão dos recursos arrecadados da sociedade.

Nesse contexto, as denominadas despesas impróprias passaram a ocupar posição relevante na atuação dos órgãos de controle. A jurisprudência dos Tribunais de Contas identifica diversas situações em que determinadas despesas, embora desprovidas de ilegalidade estrita, apresentam reduzida aderência às necessidades institucionais do órgão ou à adequada utilização do patrimônio público. Todavia, a

inexistência de definição legal expressa para a categoria, associada à diversidade dos entendimentos jurisprudenciais e à natureza contextual da análise, evidencia a necessidade de investigação dos fundamentos constitucionais que legitimam a atuação do controle externo nesses casos.

O problema de pesquisa que orienta o presente estudo consiste em investigar se as despesas impróprias podem ser compreendidas como manifestações da baixa qualidade do gasto público e em que medida os Tribunais de Contas exercem papel institucional na promoção da qualidade da despesa pública à luz dos princípios republicanos, da boa administração e do controle da legitimidade das despesas estatais.

Parte-se da hipótese de que a qualidade da despesa pública constitui exigência decorrente do princípio republicano e dos princípios da moralidade administrativa, da finalidade pública e da economicidade. Nessa perspectiva, as despesas impróprias podem ser compreendidas como manifestações de utilização inadequada dos recursos estatais. Sustenta-se, ainda, que os Tribunais de Contas desempenham funções que ultrapassam a mera fiscalização da legalidade, exercendo relevante papel na promoção da legitimidade, da governança e da qualidade do gasto público.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar os fundamentos constitucionais da qualidade da despesa pública e examinar a relação entre as despesas impróprias e a atuação do controle externo. Especificamente, busca-se investigar os fundamentos republicanos da proteção da coisa pública, delimitar os elementos constitutivos da despesa pública de qualidade, examinar a construção jurisprudencial das despesas impróprias e analisar o papel dos Tribunais de Contas na promoção da boa administração e na prevenção de gastos incompatíveis com o interesse público.

Metodologicamente, a pesquisa possui natureza qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, desenvolvida mediante abordagem bibliográfica, documental e jurisprudencial. O estudo fundamenta-se na análise da doutrina nacional e estrangeira relacionada ao princípio republicano, à boa administração, à economicidade e ao controle externo, bem como no exame da jurisprudência dos Tribunais de Contas das Regiões Sul e Sudeste, da legislação aplicável e de documentos institucionais produzidos pelos órgãos de controle.

A pesquisa jurisprudencial concentrou-se nos Tribunais de Contas das Regiões Sul e Sudeste. A delimitação geográfica considerou a disponibilidade de precedentes, orientações técnicas e documentos institucionais relacionados às despesas impróprias. Não se pretendeu realizar levantamento estatístico de abrangência nacional, mas identificar tendências interpretativas capazes de exemplificar os critérios utilizados pelos órgãos de controle na aferição da legitimidade das despesas públicas.

O desenvolvimento do artigo está estruturado em quatro partes. Inicialmente, examinam-se os fundamentos republicanos da proteção da coisa pública e o dever

de boa administração. Em seguida, analisa-se a qualidade da despesa pública como exigência constitucional. Posteriormente, investiga-se a categoria das despesas impróprias como manifestação da baixa qualidade do gasto público. Por fim, examina-se o papel dos Tribunais de Contas na promoção da qualidade da despesa pública e na construção de mecanismos preventivos destinados à proteção do patrimônio coletivo.

2. REPÚBLICA, RES PÚBLICA E O DEVER DE BOA ADMINISTRAÇÃO

A compreensão da qualidade da despesa pública exige, preliminarmente, o exame dos fundamentos republicanos que legitimam a arrecadação e a utilização dos recursos estatais. Em Estados organizados sob a forma republicana, o patrimônio público não se confunde com os interesses pessoais dos governantes ou dos agentes públicos, destinando-se à realização de finalidades coletivas e à promoção do bem comum.

Entre as formulações clássicas do pensamento político ocidental, a obra de Cícero ocupa posição central na construção do ideal republicano. Ao conceber a res publica como a coisa do povo, o autor romano afasta a compreensão da comunidade política como simples reunião de indivíduos e a identifica como associação fundada no consenso jurídico e na comunhão de interesses. A vida em sociedade surge, nesse contexto, da inclinação natural dos homens à convivência e à constituição de uma ordem orientada à realização do bem comum.[2]

Desse entendimento resulta a percepção de que os bens e recursos pertencentes ao Estado não se destinam à satisfação de interesses particulares dos governantes ou dos agentes públicos. O princípio republicano impõe que a administração do patrimônio público esteja orientada à consecução do interesse coletivo, conferindo legitimidade à utilização dos recursos arrecadados da sociedade e estabelecendo limites à sua apropriação privada.

A separação entre o que pertence à esfera privada e aquilo que integra o domínio público constitui elemento fundamental da tradição republicana. Ao examinar a experiência política da *pólis* grega, Arendt observa que o surgimento da cidade-Estado conferiu ao indivíduo uma segunda dimensão de existência, distinta daquela desenvolvida no âmbito doméstico e familiar. A participação na vida política passou a representar um espaço comum de atuação, orientado pelos interesses coletivos e diferenciado das necessidades e interesses próprios da esfera privada.[3]

Nessa perspectiva, a distinção entre o que é particular e o que pertence à comunidade política revela-se pressuposto indispensável à compreensão da coisa pública e à delimitação dos limites éticos e jurídicos da atuação estatal.

2 CÍCERO, Marco Túlio. **Da República**. Tradução de Amador Cisneiros. Brasília, DF: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019. (Edições do Senado Federal, v. 250).

3 ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002

No processo de formação da sociedade brasileira, a distinção entre os interesses privados e a esfera pública nem sempre se mostrou suficientemente consolidada. Ao desenvolver a figura do "homem cordial", Sérgio Buarque de Holanda não associa a cordialidade à ideia de bondade ou benevolência, mas à prevalência de vínculos pessoais, familiares e afetivos na organização das relações sociais. Tais comportamentos, segundo o autor, revelam-se incompatíveis com a impessoalidade exigida pelas instituições públicas, uma vez que privilegiam afinidades pessoais em detrimento das relações objetivas inerentes ao exercício das funções estatais.[4]

Desse quadro resulta a permanência de práticas patrimonialistas que aproximam indevidamente o patrimônio estatal dos interesses particulares. Situações dessa natureza comprometem a realização do ideal republicano e dificultam a consolidação de uma administração orientada pela impessoalidade, pela economicidade e pela busca do interesse coletivo. Determinadas despesas públicas podem, assim, representar manifestações contemporâneas dessa histórica confusão entre as esferas pública e privada.

Campante observa que a corrupção não pode ser compreendida exclusivamente como resultado de desvios individuais ou de falhas morais de determinados agentes públicos. Segundo o autor, tais práticas revelam problema mais profundo relacionado à privatização do Estado por interesses particulares, econômicos e políticos, circunstância que compromete a própria realização do interesse público e a legitimidade das instituições republicanas.[5]

Sob essa perspectiva, a utilização dos recursos estatais em benefício de interesses privados representa fenômeno que ultrapassa a mera irregularidade administrativa ou financeira. Gastos incompatíveis com a finalidade pública, ainda que formalmente válidos, podem indicar processos de apropriação da coisa pública e enfraquecimento dos valores republicanos que devem orientar a administração dos recursos coletivos.

A ordem constitucional brasileira incorporou o princípio republicano como um dos fundamentos estruturantes da organização do Estado. Embora a Constituição de 1988 não apresente definição expressa de República, a proteção da coisa pública manifesta-se por meio de diversos princípios e mecanismos institucionais voltados à contenção da apropriação privada do patrimônio estatal, destacando-se a moralidade, a impessoalidade, a publicidade, a eficiência e os sistemas de controle financeiro previstos nos artigos 37 e 70 da Constituição.

A consolidação do princípio republicano na ordem constitucional atual projeta-se sobre a própria atividade administrativa do Estado. Nesse contexto, a boa administração deixa de representar mera diretriz de gestão para assumir a

4 HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014

5 CAMPANTE, Rubens Goyatá. **A República dos amigos**. Belo Horizonte: Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, s.d. Disponível em: https://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/59042/CAMPANTE%2C%20Rubens%20Goyat%C3%A1%20-%20Artigo%20-%20Republica%20dos%20amigos.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

condição de direito fundamental dos administrados e de dever jurídico imposto ao Poder Público. Conforme destaca Ismail Filho, a boa administração relaciona-se à observância dos princípios que regem a Administração Pública, bem como à garantia de mecanismos de participação e controle dos cidadãos sobre a atuação estatal.[6]

A centralidade da boa administração no constitucionalismo contemporâneo pode ser observada de maneira expressa no direito europeu. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reconhece o direito à boa administração como prerrogativa assegurada a todas as pessoas, compreendendo o tratamento imparcial e equitativo dos assuntos submetidos à Administração, a observância de prazo razoável, o direito de participação dos administrados, o dever de motivação das decisões e a responsabilidade estatal pelos danos decorrentes da atuação administrativa.[7]

Nesse contexto, a legitimidade da despesa pública não se esgota na observância dos requisitos formais de validade dos atos administrativos. A concretização dos valores republicanos exige que a utilização dos recursos estatais observe padrões de racionalidade, economicidade e adequada destinação do patrimônio público, circunstância que aproxima o dever de boa administração da própria noção de qualidade da despesa pública.

Os fundamentos republicanos, a separação entre as esferas pública e privada, a vedação às práticas patrimonialistas e o dever de boa administração convergem para a compreensão de que a utilização dos recursos públicos não pode ser examinada exclusivamente sob a ótica da legalidade formal. A proteção da coisa pública exige que a atividade financeira do Estado seja orientada por critérios de racionalidade, economicidade e adequada realização das finalidades públicas, circunstância que conduz à própria noção de qualidade da despesa pública.

3. QUALIDADE DA DESPESA PÚBLICA COMO EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL

A proteção da coisa pública e a concretização dos valores republicanos não se esgotam na definição das finalidades estatais ou na imposição de deveres gerais de boa administração. A utilização dos recursos arrecadados da sociedade também se submete a parâmetros constitucionais destinados a assegurar a adequada destinação do patrimônio público e a realização do interesse coletivo. Nesse sentido, a qualidade da despesa pública emerge como categoria capaz de aproximar a atividade financeira do Estado dos princípios constitucionais que orientam a Administração Pública.

Prevendo mecanismos destinados ao controle do exercício do poder e à proteção do patrimônio coletivo, a Constituição de 1988 ampliou significativamente o dever de

6 ISMAIL FILHO, Salomão. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 105-137, set./dez. 2018. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/77679/74655/163080. Acesso em: 23 jun. 2026.

7 UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Nice, 2000. Disponível em: https://fra.europa.eu/pt/eu-charter/article/41-direito-uma-boa-administracao. Acesso em: 23 jun. 2026.

prestação de contas. O parágrafo único do artigo 70 estabelece que qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos sujeita-se à correspondente obrigação de prestar contas, independentemente da natureza pública ou privada do responsável.[8]

A Constituição de 1988 atribuiu aos Tribunais de Contas competências próprias no âmbito do controle externo, conferindo-lhes posição institucional destinada a intermediar a relação entre o Poder responsável pela autorização das despesas públicas e aquele incumbido de sua execução cotidiana. Nessa perspectiva, a atuação das Cortes de Contas ultrapassa a mera verificação contábil ou financeira, inserindo-se em um modelo constitucional de fiscalização voltado à preservação da legalidade, da legitimidade e da boa administração dos recursos públicos.[9]

A estrutura constitucional do controle externo fornece fundamento para o exame qualitativo das despesas públicas, ao atribuir aos Tribunais de Contas competências relacionadas à fiscalização da legalidade, da legitimidade e da economicidade dos gastos estatais. O controle não se limita à verificação da regularidade formal da despesa, alcançando também situações em que a utilização dos recursos públicos se afasta das finalidades institucionais da Administração.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 139/2026 conferiu nova densidade normativa ao sistema de controle externo ao estabelecer os Tribunais de Contas como instituições permanentes e essenciais ao seu exercício. A alteração constitucional reforça a centralidade das Cortes de Contas na fiscalização da legitimidade e da economicidade das despesas públicas, circunstância que se mostra especialmente relevante diante da ocorrência de despesas impróprias, nas quais, embora possa inexistir ilegalidade estrita, verifica-se o afastamento das finalidades institucionais que justificam a utilização dos recursos públicos.[10]

Presente no próprio texto constitucional, a preocupação com a qualidade da despesa pública manifesta-se no art. 72 da Constituição Federal. O dispositivo autoriza a atuação do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas diante de indícios de despesas não autorizadas, inclusive investimentos não programados ou subsídios não aprovados, admitindo a sustação do gasto quando constatada irregularidade suscetível de provocar dano irreparável ou grave lesão à economia pública. Revela-se, assim, que o modelo constitucional de controle ultrapassa a mera fiscalização da legalidade formal, alcançando também a proteção da economicidade, da eficiência e da adequada utilização dos recursos públicos.[11]

8 MELO, Alessandro Franco de; ROCHA, Georges Souto. Os órgãos de controle e a prestação de contas anuais nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia como meio para melhoria do processo de ensino-aprendizagem. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, Natal, v. 2, 2020. Disponível em: https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/9676/pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

9 HELLER, Gabriel; SOUSA, Guilherme Carvalho e. Função de controle externo e função administrativa: separação e colaboração na Constituição de 1988. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – Fórum de Direito Financeiro e Econômico, Belo Horizonte, n. 11, 2019. Disponível em:** https://www.tce.mg.gov.br/IMG/L/11-2019/Forum%204.pdf**. Acesso em: 23 jun. 2026.**

10 BRASIL. **Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026.** Altera 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 maio 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc139.htm. Acesso em: 23 jun. 2026.

11 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jun. 2026.

A ampliação dos parâmetros constitucionais de controle indica que a adequada utilização dos recursos públicos pressupõe, previamente, a compreensão do próprio objeto submetido à fiscalização estatal. A definição jurídica da despesa pública torna-se, portanto, indispensável para a delimitação dos critérios de legitimidade, economicidade e qualidade do gasto, permitindo identificar em que medida a aplicação dos recursos arrecadados atende às finalidades constitucionais da Administração.

Compreende-se a despesa pública como o conjunto de dispêndios efetuados pela Administração Pública para viabilizar a prestação dos serviços públicos e a realização de suas finalidades institucionais, incluindo gastos com pessoal, custeio administrativo, aquisição de bens e execução de obras e serviços indispensáveis ao atendimento do interesse público.[12]

Embora a legalidade permaneça requisito indispensável à validade dos atos administrativos, a realização das despesas públicas exige igualmente compatibilidade com os valores éticos que informam a Administração e com os objetivos públicos que justificam a arrecadação e a aplicação dos recursos estatais. A qualidade da despesa pública pressupõe, portanto, não apenas a conformidade normativa do gasto, mas também sua aderência às finalidades constitucionais da atuação administrativa.

Inscrita no caput do artigo 37 da Constituição Federal, a moralidade administrativa constitui parâmetro autônomo de validade da atuação estatal. A observância da legalidade, embora indispensável, não esgota os requisitos de legitimidade dos atos administrativos, uma vez que determinadas condutas podem revelar-se incompatíveis com padrões éticos, com a boa administração e com os valores que orientam a atuação do Poder Público.

Di Pietro sustenta que a moralidade administrativa ultrapassa a estrita conformidade do ato com a lei, alcançando situações em que, apesar da observância formal do ordenamento jurídico, o comportamento administrativo afronta princípios de justiça, equidade, honestidade e boa administração. Nesses casos, a violação da moralidade produz consequências jurídicas, podendo ensejar a invalidação do ato pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário.[13]

Transposta para o campo da despesa pública, essa compreensão impede que a legitimidade do gasto seja aferida exclusivamente pela existência de autorização legal ou orçamentária. Despesas incompatíveis com os valores éticos da Administração, com a adequada gestão do patrimônio coletivo ou com os padrões de boa administração podem revelar-se materialmente ilegítimas, ainda que observados os requisitos formais de sua realização.

Corolário da moralidade administrativa, o princípio da impessoalidade impõe que a atuação estatal seja orientada exclusivamente pelas finalidades previstas no

12 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
13 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1995

ordenamento jurídico. Conforme leciona Meirelles, a impessoalidade corresponde à própria ideia de finalidade administrativa, impedindo que os atos praticados pelo Poder Público sejam direcionados à satisfação de interesses individuais dos agentes ou à promoção pessoal das autoridades responsáveis pela gestão pública.[14]

A vinculação da atividade administrativa ao interesse público constitui, assim, elemento indispensável à legitimidade da despesa estatal. A utilização dos recursos arrecadados da coletividade somente se justifica quando destinada à consecução das finalidades públicas estabelecidas pela Constituição e pela legislação. Gastos orientados por interesses particulares, conveniências pessoais ou objetivos de autopromoção mostram-se incompatíveis com a impessoalidade administrativa e com o próprio princípio republicano.

Entre os parâmetros constitucionais que orientam a utilização dos recursos públicos destaca-se ainda a economicidade, expressamente prevista no artigo 70 da Constituição Federal. A economicidade representa critério de controle da atividade financeira estatal, exigindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma racional, proporcional e eficiente, de modo a maximizar os resultados obtidos pela Administração. A legitimidade da despesa pública não decorre apenas de sua autorização legal, mas também da adequada relação entre os custos assumidos pelo Estado e os benefícios produzidos em favor da coletividade.

A partir dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, eficiência, economicidade e finalidade pública, a qualidade da despesa pública pode ser compreendida como a conformidade da utilização dos recursos estatais com os objetivos constitucionais da Administração, a adequada destinação do patrimônio coletivo e a produção de resultados socialmente relevantes. Não se trata apenas da observância da legalidade orçamentária ou financeira, mas da verificação de que o gasto público atende às finalidades que justificam a arrecadação e a aplicação dos recursos pertencentes à coletividade.

Sob essa perspectiva, a despesa pública de qualidade caracteriza-se pela conjugação de elementos jurídicos, éticos e gerenciais, exigindo simultaneamente conformidade normativa, aderência ao interesse público, racionalidade na utilização dos recursos e efetiva contribuição para a realização das finalidades estatais. A ausência de qualquer desses elementos pode comprometer a legitimidade material do gasto, ainda que presentes os requisitos formais de sua execução. Despesas incompatíveis com tais parâmetros revelam situações de baixa qualidade do gasto público, circunstância que justifica a atuação dos mecanismos de controle destinados à proteção da coisa pública.

14 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

4. DESPESAS IMPRÓPRIAS COMO MANIFESTAÇÃO DA BAIXA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

Conforme observa Ricardo Lobo Torres, a Constituição de 1988 não limitou a atuação dessas Cortes à mera verificação da legalidade formal dos atos administrativos, permitindo também o exame da legitimidade e da economicidade da gestão financeira estatal. A partir dessa ampliação material do controle, tornou-se possível questionar despesas que, embora compatíveis com a legislação orçamentária e financeira, revelam-se incompatíveis com a finalidade pública ou com a utilização racional dos recursos públicos.[15]

Definidos os elementos que compõem a despesa pública de qualidade, torna-se possível examinar as situações em que a utilização dos recursos estatais se afasta dos parâmetros constitucionais de moralidade, finalidade, economicidade e interesse público. Nesse contexto inserem-se as denominadas despesas impróprias, que representam manifestações concretas da baixa qualidade do gasto público.

Embora inexista definição legal expressa para a categoria, os Tribunais de Contas desenvolveram critérios destinados a identificar despesas incompatíveis com as necessidades institucionais da Administração e com os valores republicanos que legitimam a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos.

A ausência de tipificação legislativa específica decorre, em grande medida, da impossibilidade de antecipar todas as situações capazes de comprometer a adequada utilização dos recursos públicos. A dinâmica da atividade administrativa, as diferenças institucionais entre os órgãos estatais e as particularidades dos casos concretos impedem a construção de critérios puramente objetivos, circunstância que atribui aos órgãos de controle relevante função interpretativa na identificação das despesas incompatíveis com a boa administração.

A dificuldade de delimitar os contornos das despesas impróprias decorre justamente da inexistência de critérios legais capazes de abranger a multiplicidade de situações verificadas na prática administrativa. Entre a despesa claramente orientada ao benefício social e aquela manifestamente direcionada à satisfação de interesses particulares existe amplo espaço de avaliação institucional, no qual a aferição da legitimidade do gasto passa a depender de elementos como finalidade pública, razoabilidade, proporcionalidade e pertinência funcional.

Em contextos marcados por restrições orçamentárias, *déficits* fiscais e crescente demanda por serviços públicos essenciais, despesas relacionadas a *coffee breaks*, coroas de flores, brindes institucionais e outras aquisições de reduzida vinculação aparente às atividades finalísticas do órgão passam a suscitar questionamentos acerca de sua efetiva compatibilidade com a adequada utilização dos recursos do erário. Não se trata de afirmar que tais gastos sejam necessariamente ilegítimos, mas

15 TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 31, n. 121, p. 265-271, jan./mar. 1994. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176237/000488273.pdf. Acesso em: 15 jun. 2026.

de reconhecer que sua realização exige fundamentação especialmente cuidadosa, capaz de demonstrar a pertinência institucional da despesa e sua compatibilidade com os princípios republicanos, da legitimidade e da economicidade.[16]

Os precedentes examinados permitem identificar diferentes hipóteses tratadas pelos órgãos de controle como despesas impróprias, especialmente quando os gastos realizados não guardam relação direta com as atribuições institucionais do órgão público ou quando se revelam incompatíveis com padrões mínimos de racionalidade administrativa.

Com o propósito de identificar os contornos jurisprudenciais do conceito de despesa imprópria, procedeu-se ao exame de precedentes dos Tribunais de Contas das Regiões Sul e Sudeste. A pesquisa indica que a caracterização da irregularidade não decorre exclusivamente da natureza do gasto realizado, mas da análise de elementos como finalidade pública, economicidade, razoabilidade e pertinência institucional. Os principais entendimentos identificados encontram-se sistematizados no quadro a seguir.

Quadro 1 - Categorias de despesas impróprias na jurisprudência dos Tribunais de Contas

CATEGORIA	EXEMPLOS	TRIBUNAIS	TENDÊNCIA
Alimentação e refeições	Refeições, jantares, lanches	TCE-PR, TCE-SC, MPC-SP	Predominantemente restritiva
Brindes e cortesias	Flores, agendas, cartões, cestas	TCESP, MPC-SP, TCE-SC	Predominantemente restritiva
Festividades	Confraternizações, churrascos, fogos	TCESP, TCE-PR	Restritiva
Benefícios particulares	Vale-alimentação a inativos, anuidades profissionais	MPC-SP, TCESP	Restritiva
Promoção pessoal	Publicidade institucional indevida	TCESP	Restritiva
Homenagens institucionais	Títulos honoríficos, placas, diplomas, flores	TCEMG, TCE-RS	Admissão condicionada
Diárias e representação institucional	Viagens e reuniões oficiais	TCE-ES	Admissão condicionada
Capacitação	Cursos e treinamentos	TCE-RJ	Admissão condicionada

Fonte: Elaborado pelo autor com base em MPC-SP (OI-MPC/SP nº 02.36); TCESP (*Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais*, 2021); TCE-PR (Acórdãos nº 1040/10, nº 647/18 e nº 3797/24); TCE-SC (Processo REC-06/00524906); TCEMG (Representação nº 1.135.222); TCE-ES (Decisão nº 130/2024 – Plenário); TCE-RJ (Processo nº 230.353-0/15); TCE-RS (Processo nº 1049-0200/18-1).

Não obstante as diferenças identificadas entre os entendimentos dos diversos Tribunais de Contas, observa-se que a reprovação da despesa raramente decorre

16 MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Processo n. 1.084.667.** Rel. Cons. Gilberto Diniz. Disponível em: https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/2123085. Acesso em: 18 jun. 2026. Ver também decisão acerca da necessidade de demonstração do interesse público em despesas com coroas de flores

de seu objeto considerado isoladamente. Os precedentes examinados revelam que o elemento determinante para a caracterização da impropriedade reside na ausência de demonstração da finalidade legítima, na incompatibilidade do gasto com as competências institucionais do órgão responsável ou na utilização antieconômica dos recursos públicos. Sob essa perspectiva, despesas semelhantes podem receber tratamentos distintos conforme as circunstâncias concretas que envolvem sua realização.

A inexistência de conceito legal fechado para as despesas impróprias impede soluções automáticas fundadas exclusivamente no objeto do gasto. A aferição da regularidade da despesa demanda análise contextualizada das circunstâncias concretas, da finalidade perseguida, da pertinência institucional e da adequada prestação de contas.

Exemplo ilustrativo ocorreu no âmbito da Câmara Municipal de Vila Velha/ES, em que despesas relacionadas a itens como bebidas alcoólicas, produtos de higiene e outras aquisições custeadas por verba de gabinete foram questionadas pelos órgãos de controle não apenas em razão da natureza dos bens adquiridos, mas principalmente pela ausência de elementos capazes de demonstrar sua vinculação aos objetivos institucionais públicos e à atividade parlamentar desenvolvida. O caso evidencia que a caracterização da irregularidade decorre da insuficiência de justificativa e da falta de comprovação da finalidade pública da despesa, e não exclusivamente do produto adquirido.[17]

Desse modo, a análise da jurisprudência revela que o conceito de despesa imprópria possui natureza predominantemente finalística e contextual. A regularidade do gasto não depende exclusivamente de sua classificação orçamentária ou da observância dos limites quantitativos de despesa, exigindo igualmente a demonstração de sua compatibilidade com as atribuições institucionais do órgão, com a finalidade pública e com os princípios da legitimidade, moralidade e economicidade. A constatação dessas dificuldades revela a importância de mecanismos preventivos de governança, planejamento e controle capazes de orientar a tomada de decisões e reduzir a ocorrência de impropriedades na gestão dos recursos públicos.

5. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PROMOÇÃO DA QUALIDADE DA DESPESA PÚBLICA

A identificação das despesas impróprias indica que a proteção da coisa pública não pode limitar-se à responsabilização posterior dos agentes públicos ou à simples rejeição das contas. A complexidade da atividade administrativa e a ampliação dos parâmetros constitucionais de fiscalização impõem aos Tribunais de Contas atuação que ultrapassa a mera verificação da legalidade formal dos gastos, alcançando

17 ESPIRITO SANTO. Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo. **Relator acompanha parecer do MPC e vota pela condenação de vereadores de Vila Velha por uso irregular de verba de gabinete**. Vitória, 6 jul. 2015. Disponível em: https://www.mpc.es.gov.br/2015/07/relator-segue-parecer-do-mpc-e-vota-pela-condenacao-de-vereadores-de-vila-velha-por-uso-irregular-de-verba-de-gabinete/. Acesso em: 15 jun. 2026.

a promoção da legitimidade, da economicidade e da adequada utilização dos recursos públicos.

Reforçando essa perspectiva, Bugarin observa que a Constituição de 1988 ampliou os parâmetros de atuação do controle externo ao incorporar critérios de legitimidade e economicidade à fiscalização financeira do Estado. O autor sustenta que o exame dos gastos públicos não se limita à verificação da conformidade formal dos atos administrativos, permitindo aos Tribunais de Contas avaliar a racionalidade das decisões de gasto e a relação entre os recursos empregados e os resultados produzidos para a coletividade.[18]

Nessa perspectiva, o controle da economicidade assume relevante dimensão qualitativa, autorizando a identificação de situações em que a despesa pública, embora formalmente válida, revela-se incompatível com a adequada utilização dos recursos estatais. A atuação das Cortes de Contas contribui, assim, para a prevenção de gastos antieconômicos e para a promoção da eficiência administrativa, desempenhando função institucional orientada ao aperfeiçoamento da gestão pública e à proteção do interesse coletivo.

Longe de se restringir à rejeição de contas ou à aplicação de sanções, o controle externo desempenha funções orientadoras e preventivas destinadas ao aperfeiçoamento da gestão pública. Recomendações, auditorias, fiscalizações e ações de acompanhamento permitem aos órgãos de controle atuar na promoção da legitimidade e da qualidade da despesa pública. Melo observa que a proteção do erário exige não apenas instrumentos repressivos, mas também mecanismos voltados à indução de boas práticas administrativas e ao aprimoramento da gestão estatal.[19]

Entre os parâmetros constitucionais que orientam a utilização dos recursos públicos destaca-se a economicidade, expressamente prevista no artigo 70 da Constituição Federal. O princípio exige que a gestão financeira estatal observe critérios de racionalidade, proporcionalidade e adequada relação entre os custos suportados pelo Poder Público e os benefícios decorrentes da atuação administrativa.

Justen Filho compreende a economicidade como a relação entre os encargos assumidos pelo Estado e as vantagens obtidas em razão da contratação ou da atividade administrativa desenvolvida. Sob essa perspectiva, a legitimidade da despesa pública não decorre exclusivamente de sua autorização legal ou orçamentária, exigindo igualmente a demonstração de que os recursos empregados produzem resultados compatíveis com as finalidades públicas perseguidas.[20]

18 BUGARIN, Paulo Soares. Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 78, p. 39-50, out./dez. 1998. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/1224/1278. Acesso em: 23 jun. 2026.

19 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. O dever de controle de legitimidade das despesas públicas em respeito ao princípio da equidade intergeracional. Controle em Foco: **Revista do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 27-31, jan./jun. 2023. Disponível em: https://revista.mpc.mg.gov.br/controleemfoco/article/view/82. Acesso em: 30 jun. 2026.

20 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: atualizados de acordo com a Lei Federal n. 12.349/2010. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

A aferição da economicidade permite, assim, identificar situações em que o gasto público, embora formalmente válido, revela-se desproporcional, inadequado ou dissociado dos benefícios esperados pela coletividade. O princípio assume, portanto, relevante função na promoção da qualidade da despesa pública e na prevenção de gastos incompatíveis com a adequada utilização do patrimônio estatal.

Nos debates contemporâneos sobre governança pública e controle da atuação estatal, a noção de *accountability* ocupa posição de destaque. O'Donnell associa esse mecanismo à existência de instituições capazes de submeter os agentes públicos a processos permanentes de fiscalização, controle e responsabilização, assegurando que o exercício do poder permaneça compatível com os limites jurídicos e com os valores democráticos.[21]

A promoção da qualidade da despesa pública relaciona-se, assim, à existência de mecanismos institucionais capazes de assegurar transparência, prestação de contas e responsabilização dos agentes encarregados da gestão estatal. Os Tribunais de Contas desempenham papel relevante nesse processo, contribuindo para a prevenção de impropriedades e para o fortalecimento da governança pública.

A Lei nº 14.133/2021 incorporou ao regime jurídico das contratações públicas diversos instrumentos voltados ao fortalecimento da governança e à prevenção de irregularidades. Entre eles destacam-se o Plano de Contratações Anual, os Estudos Técnicos Preliminares, a gestão de riscos e a estrutura das linhas de defesa, que envolve a atuação coordenada dos agentes responsáveis pela condução da licitação, da assessoria jurídica, dos órgãos de controle interno e externo.[22]

Reforçando a dimensão qualitativa do controle externo, o artigo 170, estabelece que os órgãos de controle devem adotar critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco, considerando as justificativas apresentadas pelos gestores e os resultados alcançados pelas contratações públicas. O dispositivo evidencia o afastamento de modelos de fiscalização estritamente formalistas e prestigia a análise contextualizada da atuação administrativa.

Ao incorporar esses parâmetros, a legislação aproxima o controle externo da própria noção de qualidade da despesa pública. A apreciação do gasto estatal deixa de se limitar à conformidade normativa e passa a considerar sua relevância institucional, os riscos envolvidos, os impactos produzidos e os resultados obtidos em favor da coletividade.

Nesse contexto, a legitimidade da despesa pública deixa de ser aferida exclusivamente após sua realização e passa a ser construída desde as etapas iniciais do processo decisório, mediante a demonstração objetiva de sua finalidade institucional, de sua pertinência às competências do órgão e de sua compatibilidade com os princípios que orientam a Administração Pública.

21 O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy,** Baltimore, v. 9, n. 3, p. 112-126, July 1998. Disponível em: https://www.democraziapura.it/wp-content/uploads/2015/10/1998-ODonnell.pdf. Acesso em: 18 jun. 2026.

22 BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 18 jun. 2026.

Mecanismos de transparência, instrumentos de planejamento e práticas de *accountability* assumem, assim, relevante função preventiva na promoção da qualidade do gasto público. A elaboração do Plano de Contratações Anual, a adequada motivação das despesas, o fortalecimento dos controles internos e a ampla divulgação dos fundamentos que justificam a utilização dos recursos públicos contribuem para reduzir controvérsias relacionadas à legitimidade, à economicidade e à finalidade dos gastos realizados.

A orientação preventiva também se manifesta na Lei nº 14.133/2021. O artigo 20 estabelece que os bens de consumo adquiridos pela Administração devem possuir qualidade compatível com as finalidades a que se destinam, vedando a aquisição de itens com padrão superior ao necessário ao atendimento das necessidades administrativas. Ao exigir a regulamentação dos critérios de caracterização dos bens de luxo, o legislador buscou reduzir espaços de subjetividade na tomada de decisões e prevenir a realização de despesas potencialmente dissociadas do interesse público.

Trata-se de importante mecanismo de governança, voltado a atuar antes da ocorrência da irregularidade e a fornecer parâmetros objetivos para a avaliação da legitimidade das despesas. Sob essa perspectiva, a promoção da qualidade do gasto público deixa de constituir atividade exclusivamente repressiva e passa a envolver instrumentos de planejamento, transparência, controle e responsabilização destinados à adequada utilização do patrimônio coletivo.

Ao final, percebe-se que a atuação dos Tribunais de Contas na promoção da qualidade da despesa pública não se limita à identificação de irregularidades ou à responsabilização dos agentes públicos. O fortalecimento dos mecanismos de governança, transparência, planejamento e *accountability* revela tendência de deslocamento do controle externo para funções cada vez mais preventivas e orientadoras. A proteção da coisa pública passa a depender não apenas da repressão às impropriedades já consumadas, mas também da construção de instrumentos capazes de reduzir sua ocorrência e de assegurar a adequada utilização dos recursos pertencentes à coletividade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstrou que a qualidade da despesa pública constitui exigência decorrente do próprio princípio republicano e dos valores constitucionais que orientam a Administração Pública. A utilização dos recursos arrecadados da coletividade não se legitima exclusivamente pela observância da legalidade orçamentária ou financeira, exigindo igualmente compatibilidade com a moralidade administrativa, a finalidade pública, a impessoalidade e a economicidade.

A análise dos fundamentos republicanos revelou que a proteção da coisa pública pressupõe a clara separação entre os interesses privados dos agentes estatais e as finalidades coletivas que justificam a atuação administrativa. A permanência de

práticas patrimonialistas e a utilização dos recursos públicos em desconformidade com as necessidades institucionais revelam manifestações contemporâneas de apropriação da esfera pública, comprometendo a legitimidade da gestão estatal e a realização do interesse coletivo.

A partir dos parâmetros constitucionais de controle e da atuação dos Tribunais de Contas, verificou-se que a qualidade da despesa pública pode ser compreendida como a conformidade da utilização dos recursos estatais com as finalidades constitucionais da Administração, a adequada destinação do patrimônio coletivo e a produção de resultados socialmente relevantes. Sob essa perspectiva, as despesas impróprias representam manifestações concretas da baixa qualidade do gasto público, caracterizando-se pela incompatibilidade entre a despesa realizada e os princípios da legitimidade, da moralidade, da economicidade e da finalidade pública.

Os precedentes examinados indicam que a caracterização das despesas impróprias possui natureza predominantemente finalística e contextual, não decorrendo exclusivamente do objeto do gasto, mas da ausência de demonstração de sua pertinência institucional, de sua finalidade pública e de sua compatibilidade com a adequada utilização dos recursos estatais. A inexistência de conceito legal fechado exige análise circunstanciada das despesas e reforça a importância dos mecanismos de governança e de controle preventivo.

Também se verificou que os Tribunais de Contas desempenham papel que ultrapassa a tradicional função sancionatória. A promoção da qualidade da despesa pública pressupõe atividades de orientação, auditoria, fiscalização, recomendação e indução de boas práticas administrativas, aproximando o controle externo de funções preventivas voltadas ao aperfeiçoamento da gestão pública.

Em perspectiva prospectiva, observa-se tendência de fortalecimento dos instrumentos de governança, planejamento e *accountability* na Administração Pública brasileira. O Plano de Contratações Anual, a gestão de riscos, os estudos técnicos preliminares, a transparência administrativa e as estruturas de controle interno tendem a deslocar o controle da despesa pública do campo exclusivamente repressivo para modelos preventivos de atuação.

Nesse cenário, mecanismos consensuais e dialógicos de controle podem assumir papel relevante na prevenção das despesas impróprias. A ampliação dos espaços institucionais de orientação, recomendação, consultas, termos de ajustamento, soluções consensuais e instrumentos cooperativos entre gestores e órgãos de controle possui potencial para reduzir controvérsias, aperfeiçoar a motivação administrativa e prevenir a realização de gastos incompatíveis com as finalidades públicas. A consensualidade, nesse contexto, não representa mitigação do controle, mas instrumento voltado ao fortalecimento da legitimidade das decisões administrativas e à promoção da qualidade da despesa pública.

A consolidação de um modelo de controle orientado pela prevenção, pela cooperação institucional e pela boa administração apresenta-se, portanto, como caminho promissor para a proteção da coisa pública e para a concretização dos valores republicanos que legitimam a arrecadação e a utilização dos recursos pertencentes à coletividade.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026.** Altera 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 maio 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc139.htm. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 18 jun. 2026.

BUGARIN, Paulo Soares. Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 78, p. 39-50, out./dez. 1998. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/1224/1278. Acesso em: 23 jun. 2026.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **A República dos amigos.** Belo Horizonte: Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, s.d. Disponível em: https://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/59042/CAMPANTE%2C%20Rubens%20Goyat%C3%A1%20-%20Artigo%20-%20Republica%20dos%20amigos.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

CÍCERO, Marco Túlio. **Da República**. Tradução de Amador Cisneiros. Brasília, DF: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019. (Edições do Senado Federal, v. 250).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

ESPÍRITO SANTO. Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo. **Relator acompanha parecer do MPC e vota pela condenação de vereadores de Vila Velha por uso irregular de verba de gabinete**. Vitória, 6 jul. 2015. Disponível em: https://www.mpc.es.gov.br/2015/07/relator-segue-parecer-do-mpc-e-vota-pela-condenacao-de-vereadores-de-vila-velha-por-uso-irregular-de-verba-de-gabinete/. Acesso em: 15 jun. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito **Santo. Decisão nº 130/2024-2 – Plenário**. Processo nº 7100/2023-1. Consulta. Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim. Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Vitória: TCE-ES, 2024.

HELLER, Gabriel; SOUSA, Guilherme Carvalho e. **Função de controle externo e função administrativa:** separação e colaboração na Constituição de 1988. Fórum de Direito Financeiro e Econômico, Belo Horizonte, n. 11, 2019. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Artigos%20selecionados/Boletim/11-2019/Forum%204.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

ISMAIL FILHO, Salomão. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 105-137, set./dez. 2018. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/77679/74655/163080. Acesso em: 23 jun. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal**. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: atualizados de acordo com a Lei Federal n. 12.349/2010. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, Alessandro Franco de; ROCHA, Georges Souto. Os órgãos de controle e a prestação de contas anuais nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia como meio para melhoria do processo de ensino-aprendizagem. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, Natal, v. 2, 2020. Disponível em: https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/9676/pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. O dever de controle de legitimidade das despesas públicas em respeito ao princípio da equidade intergeracional. Controle em Foco: **Revista do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 27-31, jan./jun. 2023. Disponível em: https://revista.mpc.mg.gov.br/controleemfoco/article/view/82. Acesso em: 30 jun. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Processo n. 1.084.667.** Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Belo Horizonte: TCEMG. Disponível em: https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/2123085. Acesso em: 18 jun. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Representação n.º 1.135.222.** Relator: Conselheiro Alencar da Silveira Jr. Primeira Câmara. Sessão de 19 maio 2026. Belo Horizonte: TCEMG, 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Orientações interpretativas para análise das contas anuais das Câmaras Municipais.** OI-MPC/SP n.º 02.36, aprovada pelo Ato n.º 17/2023-CP, de 9 nov. 2023. São Paulo: MPC-SP, 2023. Disponível em: https://www.mpc.sp.gov.br/sites/mpcsp/files/2023-11/OIs%20Contas%20de%20C%C3%A2maras%20ATO%2017-2023-CP%20-%20com%20precedentes%20-%20arquivo%20para%20o%20site.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy, Baltimore**, v. 9, n. 3, p. 112-126, July 1998. Disponível em: https://www.democraziapura.it/wp-content/uploads/2015/10/1998-ODonnell.pdf. Acesso em: 18 jun. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Acórdão nº 1040/10 – Segunda Câmara. Processo nº 155367/07**. Prestação de Contas Municipal. Câmara Municipal de Itaperuçu. Relator: Auditor Jaime Tadeu Lechinski. Curitiba: TCE-PR, 2010.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Acórdão nº 647/18 – Segunda Câmara. Processo nº 159203/10**. Prestação de Contas Municipal. Câmara Municipal de Curiúva. Relator: Auditor Thiago Barbosa Cordeiro. Curitiba: TCE-PR, 2018.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Acórdão nº 3797/24 – Tribunal Pleno. Processo nº 530553/23**. Representação. Município de Jardim Alegre. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Curitiba: TCE-PR, 2024.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 230.353-0/15**. Relatório de Auditoria Governamental – Inspeção Ordinária. Câmara Municipal de Volta Redonda. Relatora: Conselheira Marianna Montebello Willeman. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Processo nº 1049-0200/18-1**. Contas de Gestão. Legislativo Municipal de Dom Pedrito. Relatora: Conselheira Substituta Daniela Zago Gonçalves da Cunda. Segunda Câmara Especial. Sessão de 1º jun. 2020. Porto Alegre: TCE-RS, 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo REC-06/00524906.** Recurso de Reconsideração. Câmara Municipal de São Francisco do Sul. Parecer COG n.º 09/2009. Florianópolis: TCE-SC. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/RelatorioTecnico/3130417.HTM. Acesso em: 15 jun. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Gestão financeira de prefeituras e câmaras municipais**. São Paulo: TCESP, 2021. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Gest%C3%A3o%20Financeira%20de%20Prefeituras%20e%20C%C3%A2maras%20Municipais.pdf. Acesso em: 15 jun. 2026.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 31, n. 121, p. 265-271, jan./mar. 1994. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176237/000488273.pdf. Acesso em: 15 jun. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Nice, 2000. Disponível em: https://fra.europa.eu/pt/eu-charter/article/41-direito-uma-boa-administracao. Acesso em: 23 jun. 2026.