A FISCALIZAÇÃO DO TCU SOBRE OS RECURSOS PARA ALÉM DO ESTADO E EXIGÍVEIS POR LEI: O CONTROLE EXCLUSIVAMENTE FINALÍSTICO SOB A ÓTICA DA TEORIA DO ESTADO

TCU OVERSIGHT OF RESOURCES BEYOND THE STATE AND REQUIRED BY LAW: THE EXCLUSIVELY FINALISTIC CONTROL FROM THE PERSPECTIVE OF THE THEORY OF THE STATE

Pedro Gabriel Barroso de Oliveira[1]

DATA DE RECEBIMENTO: 03/04/2025
DATA DE APROVAÇÃO: 24/11/2025

RESUMO: O artigo analisa se o TCU pode fiscalizar entidades *ex lege* que não integram a administração pública ou gerenciam recursos públicos, em interpretação ampla dos arts. 70 e 71, da CF. Pelo exame da Teoria do Estado, identifica-se fortificação do TCU como instância revisora universal das relações da União.

PALAVRAS-CHAVE: Recursos Públicos. Controle de recursos de origem legal. Fiscalização do TCU. Teoria do Estado.

ABSTRACT: The article analyzes whether the TCU can inspect *ex lege* entities that are not part of the public administration or manage public resources, in a broad interpretation of articles 70 and 71 of the Federal Constitution. By examining the Theory of the State, it identifies the fortification of the TCU as a universal review body of the Union's relations.

KEYWORDS: Public Resources. Control of resources of legal origin. TCU inspection. Theory of the State.

INTRODUÇÃO

Outrora produtor de acórdãos que pouco podiam fazer frente aos ditames autoritários que cercaram o Brasil, o TCU compõe-se hoje como importante instância decisória, ocupando frequentemente as páginas dos jornais como tutor das contas

[1] Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo. Foi intercambista na University of Notre Dame pelo programa AUCANI-USP. Advogado em São Paulo. Contato: pedrogabrielbo@yahoo.com.

públicas em casos de enorme repercussão jurídica e política. Esse reposicionamento no cenário nacional está entrelaçado por um arcabouço legal favorável, bem como, não raro, por respaldo legitimador de suas decisões por ser considerado apenas um órgão técnico[2].

A concepção de um recinto apartado para fiscalizar os dinheiros públicos é concomitante à formulação de um Estado Fiscal, em oposição ao Estado Patrimonial e Absolutista, no qual as finanças reais sujeitavam-se a diminutos limites. O surgimento do Estado de Direito e do constitucionalismo direcionaram ao Poder Legislativo a fiscalização das contas, em nítida desconfiança com os demais poderes[3].

O Brasil não contou com um Tribunal de Contas na sua fase imperial, mas a Constituição de sua época previa, em seu art. 170, que a "*receita e despesa da fazenda nacional será encarregada a um tribunal*" que "*regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as tesourarias e autoridades das províncias*", além de estabelecer, em seu art. 172, que o Ministro de Estado da Fazenda deveria apresentar à Câmara dos Deputados, anualmente, um balanço geral do ano anterior e o orçamento de todas as despesas do ano seguinte. No entanto, foi apenas no Decreto nº 966/1890 que seu surgimento formal veio à lume, após forte campanha de Ruy Barbosa. A Constituição Federal de 1891 conferiu-lhe os contornos magnos para "*liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso*".

Logo, o TCU nasce, entre nós, como órgão de fiscalização de legalidade de receitas e despesas. Só nos arts. 101 e 102, da Constituição Federal de 1934, firmou-se que os contratos e demais atos públicos deveriam submeter-se ao crivo de contas para se reputarem válidos, além da "*fiscalização dos serviços autônomos […] pela forma prevista nas leis que os estabelecerem*" *e da elaboração de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República*", replicadas sem grandes mudanças na Carta de 1937 e na Constituição de 1946. Esta, porém, incluiu competência de julgar as contas dos administradores das

[2] Cf. TCU atua no campo técnico, não político, diz Bruno Dantas. *Poder 360*, São Paulo, 6 nov. 2022. Disponível em: https://www.poder360.com.br/governo/tcu-atua-no-campo-tecnico-nao-politico-diz-bruno-dantas/. Acesso em 03 abr. 2025.

[3] Cf. TORRES, Ricardo Lobo. *O Orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 261.

entidades autárquicas e a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões (art. 77, I e II).

Cioso do golpe militar de 1964, o Congresso Nacional fez coro para votar a Emenda Constitucional (EC) nº 17/1965, que previa a edição de lei complementar para regular o processo de fiscalização "*dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada*", proposta que, muito embora tenha sido incluída no art. 48 da Constituição de 1967 e na EC nº 1/1969, somente teve seu termo na Lei nº 6.223/1975[4]. Seu caráter incipiente para conseguir dotar o TCU de instrumentos fiscalizatórios e sancionatórios fez com que os escândalos notórios de corrupção na ditadura militar somente fossem percebidos pela pena jornalística.

Os trabalhos parlamentares da Constituinte e da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) estavam focados em talhar questões práticas e específicas da atividade de controle, de modo assistemático e fragmentado, com intensa participação da Corte de Contas no processo de elaboração das normas que viriam a regulamentar suas competências e atribuições, seja pela apresentação de minutas, ou pela assistência contínua aos trabalhos, sobretudo do Projeto de Lei nº 4.064-A/1989, e da Seção IX do Título IV, da CF, condensada nos arts. 70 a 75[5] Ademais, o projeto de lei em tela tramitou entre os anos da presidência efêmera e polêmica de Fernando Collor de Mello, cujo mandato foi para os anais da história com incidentes de corrupção e malversação dos recursos públicos. Robustecer o TCU, então, era alternativa simples e simbólica para os anseios sociais por menos impunidade e lisura no trato do interesse público.

No âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, a estratégia foi bastante sagaz. Se, por um lado, pugnou-se pelo aprofundamento das competências sancionatórias do TCU; por outro, não se descuidou em criar regras substancialmente abertas e fluídas, como forma de não colidirem com o espírito da Constituição ou precisarem-no. Seria ingênuo supor, ademais, que a Lei Orgânica do TCU foi aprovada somente por influência externa – estava, em verdade, convencido de que o modelo legislativo nele aventado era adequado. Assentiu com sua textura aberta para fortalecer o papel controlador e ampliar os riscos do controlado.

---

[4] Cf. RAMOS, J. Baptista. *Tribunal de Contas*: Princípio de Legalidade e Legalidade da Despesa. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 201-202.

[5] Cf. ROSILHO, André Janjácomo. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. 2016. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2016, p. 325.

Caso fossem impostos limites muito precisos, redundaria em limitação – delimitar o campo próprio de ação redundaria na afirmação de um espaço impróprio. O legislador, assim, apostou que o interesse público seria mais bem atendido por meio de um controle robusto, com largo espaço de incerteza a ser preenchida *pari passu* pelos próprios auditores. Disto decorre um sistema de prevalência dos controladores sobre os controlados.

A magnitude das competências do TCU não aparenta ser obra desprevenida do acaso, mas antes um trabalho intenso dos agentes de cúpula que ditaram seus rumos no período primevo da constituinte. Isto se reflete não apenas em sua Lei Orgânica, mas também na redação expansiva dos arts. 70 e 71 da Constituição.[6] Isto se sobrelevou ainda mais pela edição da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), em conjunto com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que, em certo grau, abriram as portas para que todos os que se relacionam com a União, ainda que não administrem recursos públicos, nas mãos fiscalizatórias da Corte de Contas.

O *locus* jurídico-positivo do nascimento do TCU o confere dimensão política, na medida em que seu *munus* institucional está em verificar se quem retirou competências do texto constitucional estava autorizado para assim proceder e em qual medida, sob o prisma da tomada de contas. Desta lógica impõe-se a temática sobre o perigo de transformar o TCU em fiscal não só das contas, mas de toda a União.

A veracidade do fenômeno restou cândida em diversos acórdãos que dizem que devem prestar contas entidades que não fazem parte da administração pública direta ou indireta, a exemplo dos casos do “Sistema S” e da OAB, a serem tratados alhures. Nessa senda, repousa espaço para o ferramental da Teoria do Estado, enquanto ciência de estruturas, repensar institucionalmente o TCU nos limites cabíveis da fiscalização auditorial do Estado, que não detém competência para investigar *ad referendum* as contas privadas.

[6] Cf. *Ibidem*, p. 326-338.

1 AS INFLEXÕES INTERNAS DO TCU SOBRE A EXTENSÃO DE SEUS PODERES

Diante do quadro apresentado, é imprescindível afastar a visão que o TCU é um órgão completamente desenfreado que sempre busca expandir seus poderes – esta seria uma leitura caricatural ou, no mínimo, reducionista e desvinculada da realidade, em ataque ao eixo metodológico central da Teoria do Estado. Em verdade, suas tensões internas sobre a extensão de seus próprios poderes são notórias e surgem, inclusive, em matérias além do foco desta análise, mas aptas a revelar contradições.

A Corte de Contas, em linha com o RE nº 848.826 /DF (Tema nº 335)[7], já auferiu que somente o Poder Legislativo tem a competência para julgar as contas do Executivo, a exemplo do recente Processo nº 014.575/2020-5 (Acórdão nº 1.335/2020, no qual se assentou possibilidade de punição de membros dos membros do Ministério da Saúde por fragilidades no sistema de combate à COVID-19, mas não seria possível sequer discutir a possibilidade punição, por estes fatos, do Presidente Jair Bolsonaro[8]. E mais, no Processo nº 021.643/2014-8 (Acórdão nº 992/2015), o TCU demarcou sanções apostas aos Ministros de Estado e de Presidentes de Bancos Estatais pelas alcunhadas "*pedaladas fiscais*", mas não tratou da expansão do Acórdão à Presidenta Dilma Rousseff[9]. Essas são movimentações claras tanto de expansão quanto de retração de suas faces vigilante e punitiva. Não se deve esquecer, todavia, que em ambas as oportunidades o Ministério Público junto ao TCU propôs a aplicação de sanções aos Presidentes da República, questões que ultrapassam o objeto do presente trabalho, mas que são dignas de nota por mostrar que internamente esta questão não está pacificada.

Ainda que tais decisões possam demonstrar que o TCU tem certo controle sobre sua ingerência na política e o agravamento de sua politização interna, dois pontos não podem ser esquecidos. O primeiro é que as próprias decisões apresentadas têm naturais consequências políticas, em especial em relação ao eleitorado, que, em

[7] Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. RE nº 848.826/DF. Relator Ministro Roberto Barroso, Redator do Acórdão Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016, DJe 24/08/2017.

[8] Cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº 1.335/2020, Processo TC nº 014.575/2020-5, Ata nº 18/2020 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, j. 27/05/2020.

[9] Cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº 992/2015, Processo TC nº 021.643/2014-8, Ata nº 15/2015 – Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro, j. 29/04/2015.

parcela significativa, atribui todos os efeitos práticos das decisões à pessoa dos presidentes, que passaram a ser vistos como corruptos. O segundo é que de nenhuma maneira isto oculta uma clara ingerência da Corte de Contas sobre as ações do Poder Executivo em seu campo de discricionariedade. Atribuir ao TCU a responsabilidade para julgar as contas do chefe do Poder Executivo, por exemplo, além de afrontar a letra do art. 71, I, da CF, implicaria ataque à jurisprudência do STF firmada no RE nº 848.826, em franca concentração de poderes na esfera de auditoria e tensão frente ao Judiciário.

Ilustração mais clara desse entrave ocorreu no Processo nº 001.016/2022-9 (Acórdão nº 591/2022)[10], que teve sua cautelar aprovada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, para quem, o TCU seria limitado quanto ao sujeito, ou seja, a União, mas ilimitado quanto ao objeto, de tal sorte que poderia afastar a nomeação para a Presidência do Conselho Diretor da ANATEL caso o nomeado já tenha sido membro do Conselho Diretor. A cisão na própria Corte sobre o tema é evidente pela posição do Ministro Jorge Oliveira, seguida pela minoria, que delineou a especialidade do TCU no controle de contas, jamais na discricionariedade do Poder Executivo para demarcar cargos demissíveis *ad nutum*.

Nesse bojo, reforça-se que TCU não pode se converter em instância revisora universal de todas as relações da União, sob pena de malversar o espírito dos arts. 70 e 71 da Constituição, além de atacar a separação de poderes, mas ousamos ir além. É necessário indagar quem vigia os vigilantes, para além do STF, por se perceber uma ausência de uniformidade decisória, o que pode advir pela criação de um Conselho Nacional que permita a fiscalização não *do*, mas *sobre* o TCU, o que resta ainda mais claro pela necessidade do Estado contemporâneo se reposicionar como mediador de conflitos e que, para além de garantidor da segurança jurídica, serve à atividade modeladora ativa da política, sobretudo para guiar as demais estruturas de Corte de Conatas no federalismo.

[10] Cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº 591/2022. Processo TC nº 001.016/2022-9, Ata nº 10/2022 – Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 23/03/2022.

2 A TEORIA DO ESTADO E SEU USO PARA O PENSAR INSTITUCIONAL DE AÇÃO DO TCU

A conexão entre as esferas jurídica e política é imanente ao estudo do Direito, ainda que seja ocultada sob o verniz da neutralidade das prescrições, uma vez que, como lembra José Alfredo de Oliveira Baracho, "*o pensamento jurídico-político [dá] conteúdo a cada um dos modos de organização política, no intuito de definir a própria realidade política*"[11]. Dito de outro modo, a política usa o direito no sentido formal, sem descurar da realidade política, *i.e.*, todas as possibilidades de sua convivência, e da simples abstração da materialidade histórica. Daí porque não se confunde a ideia de governo – complexo de órgãos e poderes que avultam o exercício da soberania – com a de Estado – unidade dos poderes titularizada pela soberania. O Estado moderno representa o todo. Neste bojo, a pretensão de universalidade das formas jurídicas deve ser afastada, justamente por estarem imbuídos de cultura, tradição e história, passível mistificar o que permanece como lógica da ação política nacional[12].

Os fatos, sozinhos, não geram normas, mas posicioná-los como juridicamente relevantes é um processo de monta para a criação do direito, de tal sorte que a Teoria do Estado, segundo Karl Doehring "deve estar aberta a construções de ordem reflexiva que não podem ser determinadas por uma análise histórica", sem ter como limite uma "interpretação e esclarecimento de Constituições concretas e preexistentes"[13]. Em verdade, inclui ordem renovadora das instituições, o que se mostra capital para repensar o papel do TCU, ao enxergar seu objeto (o Estado), como fenômeno social e histórico.

Em crivo rigoroso, desde a obra de Carl Friederich von Gerber, o Estado é visto como um titular do poder de ordenação e comando, com submissão voluntária ao império do direito. Logo, a concepção do Estado como ideal abstrato ou experiência não se escusar de uma visão realista do Estado enquanto unidade dialética, na medida em que cria e opera a norma jurídica com efeitos materiais[14]. A tarefa

---

[11] Cf. Teoria Geral das Formas Políticas. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 26-27, p. 56-79, 1984, p. 57.

[12] Cf. COMMILLE, Jacques. Les vertus Politiques du Droit: Mythes et Réalités. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 76, p. 337-358, jan./jul. 2020, p. 342-345.

[13] Cf. *Teoria do Estado*. Trad. port. de Gustavo Castri Alves Araújo. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 16-17.

[14] Cf. *Diritto pubblico*. Trad. ita. de Pierluigi Lucchini. Milano: Giuffrè, 1971, p. 23-25.

primordial do direito público seria, então, determinar a relação jurídica entre as forças que modificam o Estado[15]. Acrescia Georg Jellinek que o Estado exige uma compreensão para além dos conceitos, enquanto produto da própria vontade[16]. As visões destes publicistas alemães, contudo, comportam a limitação de deixarem de lado as ponderações de cunho histórico e filosófico que o rondam, o que descamba na perda de seu conteúdo dialético[17]. A luta contra a alcunhada "jurisprudência dos conceitos" ("*Begriffsjurisprudenz*"), jamais poderia se esquecer que o Estado não é carente de dimensão histórica. A Teoria do Estado, portanto, deve se compor como uma ciência de estruturas, ou seja, analisar o gérmen dos objetivos e situações políticas e a realização destes campos e de suas condições presentes dominantes. Inexiste divisão entre as faces da estática e da prática política do Estado[18].

O ramo jurídico em foco, logo, não pode ter uma interpretação do Estado como consciência de espírito universal e absoluto de cunho hegeliano, mas antes deve confrontar-se com a materialismo, a significar que o fator primevo é a realidade material, na medida em que o ser determina a consciência. Não há estudo sério em Teoria do Estado sem que, a partir dos conceitos elementares, possa analisar e explicar as fontes de poder do Estado e como seu exercício influi nas novas relações entre direito e política.

Realizar estudo de profundidade epistemológica, com aporte das demais disciplinas não se afasta da missão da Teoria do Estado enquanto desenvolvimento de reflexão criativa sobre o papel das instituições na democracia. Deveras, como há muito pontua Sebastião Botto de Barros Tojal, a Teoria do Estado passa por uma crise epistemológica pela ausência de alternativas paradigmáticas para o conhecimento de seu objeto. Por um lado, caso circundada apenas pelo conhecimento enciclopédico está condenada a ser proto-ciência, desprovida de métodos; por outro, não pode se circunscrever a

---

[15] Cf. *Ibidem*, p. 199.

[16] Cf. *Teoría General del Estado*. Trad. esp. de José Luis Monereo Pérez. Granada: Comares, 2000, p. 19-21.

[17] Cf. STOLLEIS, Michael. *O Direito Público na Alemanha*: Uma introdução a sua história no Século XVI ao XXI. Trad. port. de Ricardo Campos. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 77.

[18] Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo (Org.). *Teoria do Estado*: Sentidos contemporâneos. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 38-40.

mera busca de um conhecimento abstrato do Estado, o que a remeteria à sua origem como Teoria Geral do Estado, mas antes de sua realidade candente[19].

Por obra do formalismo técnico-jurídico, porém, a Teoria do Estado está em franco embate com seus paradigmas, dentre os quais se sobreleva a democracia, justamente por não ser enxergada como Ciência Social, de caráter interessado e que depende da análise empírica que ronda a prática discursiva e os padrões de racionalidade dos pensares sobre o poder estatal. O Estado, nesse bojo, deixa de ser mero reprodutor do produto político-jurídico, e se apresenta como palco mediador de conflitos que sequer possam ser enquadrados no quadro que conforma e reproduz as condições do modo de produção.

Nesse prisma, esse ramo do Direito não se amalgama com Ciência Política, pois põe em centralidade os aspectos jurídicos para compreender o Estado. A postura não redunda em se contentar e analisar o direito posto; é necessário avançar para compreender os parâmetros de sua mudança e buscar melhorar o Estado enquanto parte constitutiva da própria sociabilidade[20]. A Teoria do Estado, enquanto matriz conceptual que investiga as dinâmicas intrínsecas e extrínsecas do aparato estatal, revela-se de inequívoca valia ao empreender uma análise profunda do TCU. Sua aplicação proporciona uma exegese acerca da estrutura, operacionalidade e reverberações desse órgão, por meio de perspectiva perscrutadora do papel desempenhado no seio do Estado e seus meandros políticos.

Sob esse prismático emerge um fio condutor para uma compreensão aprofundada de seu *munus* na fiscalização do Erário, na avaliação da legalidade e eficácia dos atos governamentais e na promoção da transparência das contas públicas, sem descurar de como se insere no complexo entrelaçar institucional entre os Poderes. Contemplar o TCU como entidade intrínseca ao aparato estatal enseja uma apreciação mais holística das relações de poder, interesses e influências que modelam as decisões e afetam a efetividade do controle externo.

---

[19] Cf. TOJAL, Sebastião Botto de Barros. *Teoria Geral do Estado*: Elementos de uma nova ciência social. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 126-135.

[20] Cf. CASSESSE, Sabino. Reestruturando o Estado: do Estado-nação à comunidade política global. Trad. port. de Alves Gomes. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo (Org.). *Teoria do Estado*: Sentidos Contemporâneos. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 265-266.

3 A AUSÊNCIA DE NEUTRALIDADE NAS ARGUMENTAÇÕES TÉCNICAS DA AUDITORIA: A NECESSIDADE DE UNIDADE DIANTE DO PLURALISMO ESTATAL

A aludida pretensão de neutralidade do TCU, comumente reputada inerente às instâncias de controle, se esvai pela constatação de que suas deliberações são prolatadas em contextos diversos e que sempre demandam atenção às complexidades *in concreto* por parte do julgador, impregnado de matizes políticas, sociais e econômicas. Enquanto vinculada ao sistema de freios e contrapesos por sua necessária conexão ao Poder Legislativo, a Corte de Contas invariavelmente está submetida ao escrutínio das vicissitudes da conjuntura nacional.

A ausência de neutralidade, destarte, não pode ser interpretada como lacuna intrínseca, mas como uma inexorável ressonância das variadas forças que moldam o cenário político, de tal sorte que todas as decisões do TCU, em maior ou menor grau, refletem perspectivas ideológicas, pressões políticas e dinâmicas sociais, ainda que maquiadas pelo verniz do tecnicismo e do interesse público, figura de difícil precisão teórica. Isto não afasta a incumbência de seus componentes garantirem que as decisões busquem preservar a confiança nas instituições e robusteçam a boa governança.

Como já identificava Alessandro Pizzorusso, não importa exatamente a definição do interesse público ou sua irretorquível supremacia[21]. Convém distinguir como se proceder, segundo o Direito vigente, na identificação de qual é o interesse público em jogo. Causa pouca estranheza, assim, que o Estado Moderno brasileiro passou por larga autonomização das esferas pública e privada, no fito de legitimar o poder, no qual, em apreço às lições de Dalmo de Abreu Dallari o interesse público jamais admitiu uma "*definição-tela*", passível de aplicação dogmática em qualquer situação[22].

O entrave requer que as discussões sobre o interesse público em jogo sempre considerem a necessidade da interpretação diante do dirigismo

[21] Cf. Interesse pubblico nella società pluralista. In: *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*. Milano: Giuffrè, 1988, v. 2, p. 68.

[22] Cf. Interesse público na contratação das entidades da Administração descentralizada. *Suplemento jurídico da Procuradoria Jurídica do Departamento de Estradas de Rodagem*, n. 126, p. 9-15, jan./mar. 1987, p.13.

constitucional e da construção de uma ordem substantiva que "caracteriza-se pela fixação teleológica, pela reunião de objetivos, metas que precisam ser buscadas no sentido de se viabilizar a nova ordem-econômica-social", nas palavras de Sebastião Botto de Barros Tojal[23]. A atividade do TCU, assim, não será possível de refletir o interesse público concreto se amalgamada apenas por tecnicismos que desconsiderem os percalços políticos presentes e a matriz socioeconômica brasileira.

O risco maior da defesa de neutralidade do TCU, porém, é de desconexão de dois elementos fundamentais, sem os quais sequer é possível construir qualquer alternativa institucional duradoura: ***a uma***, do direito com a política, maquiado sob os auspícios de um Tribunal neutro, técnico e racional, que buscará a melhor alternativa por via de ponderação de conflitos; ***a duas***, da própria ausência de centralidade das e coerência das decisões. Aduz Hermann Heller que a supremacia jurídica-política não implica uma única supremacia, pois o Estado moderno é fruto de uma integração social e exprime a própria pluralidade do fenômeno político[24]. O Estado, assim, não se identifica com o Direito – é, antes, uma realidade da vida coletiva que se se configura em razão dos motivos de envergadura material das exigências condicionadas no espaço e no tempo.

A bem ver, Heller defendia que qualquer rearticulação da Teoria do Estado somente poderia ocorrer se guiada pela totalidade, passível de relacionar a política e o direito, com investigação da realidade histórica, não somente do que o direito institui, independente da atividade social[25]. Neste plano, Maria Paula Dallari Bucci aponta que a perspectiva da unidade estatal, enquanto jurídico-política se volta para os próprios mecanismos intestinos ao Estado, e integra sua epistemologia; sem, contudo, deixar de enxergar as tensões políticas subjetivas, o que reconcilia o direito enquanto expressão da ordem jurídica que se desenlaça na vida social[26].

O modelo do direito em verticalidade, portanto, pugnado pelo "*Stufenbau*" kelseniano, demonstra-se insuficiente para compreender a evolução de um modelo

---

[23] Cf. Controle Judicial da Regulamentação de Políticas Públicas. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba: ABDConst, v. 3, 2003, p. 191.

[24] Cf. *Die Souveränität*: ein Beitrag zur Theorie des Staats, und Völkerrechts. Berlim-Leipzig: Walter de Gruyter & Co, 1927, p. 119.

[25] Cf. *Ibidem*, p. 76-77.

[26] Cf. A questão da unidade nas relações entre o jurídico e o político: do reformismo do Estado social à renovação da Teoria do Estado. *Revista Estudos Institucionais*. Rio de Janeiro, n. 7, v. 3, p. 910-911.

monista para plural nas relações jurídicas, bem como para a problemática da proliferação de centros de decisão e suas intersecções, que é mitigada pelo uso dos princípios de certeza e segurança jurídica. Em paralelo, o pressuposto essencial para reformular Estado de forma eficaz, aduz Francesco Rimolli está na "capacidade daqueles que positivam o direito de compor em unidade a diversidade de instâncias, mediante compromissos que salvem ao mesmo empo a natureza optativa da escolha e a paz social"[27].

A *contrario sensu*, em nada isso colide, mas antes reforça, a necessidade de unidade diante do pluralismo institucional. Deveras, se o pluralismo redunda na ação de agentes estatais conforme seus próprios desígnios, sem que obedeçam a um programa anterior de desenvolvimento institucional, não se pode escusar que o elemento político dessas tomadas múltiplas de decisão é organizado pelas oposições de vontades internas ao Estado[28]. A tese do pluralismo, por confiar a órgãos estatais a concretização da liberdade e da justiça, torna-os politicamente responsáveis, de modo que não podem ficar impassivos à coordenação central.

A incerteza do direito no pluralismo institucional tem natureza extrínseca que, se por um lado, aponta para a modalidade infinita de produção de normas; por outro, convive com o labor dos hermeneutas que, em uma sociedade aberta aos intérpretes da Constituição, está sujeita a incessantes elementos de variação. A amplitude de seus vetores somente pode ser moderada por fatores semânticos derivados não só dos textos, mas também da conformação da política estatal enquanto unidade de coordenação, de nítida referência teleológica exógena.

Ao exercer sua missão de fiscalização e controle, o TCU se depara com ampla diversidade de entidades, públicas e privadas, cada qual dotada de sua dinâmica particular, de modo que está apto a atuar como ponto de inflexão para instilar coerência e conformidade com a legalidade no trato dos objetos previstos no parágrafo único do art. 70 da Constituição. A bem ver, é ambiente em potência para reforçar a unidade do Estado em sua pluralidade, pois emerge como órgão

---

[27] Cf. Certeza do direito e multiplicação das fontes normativas: uma reflexão sobre o contexto italiano. Trad. port. de Julaina Salvetti, Marcelo Lamy e Luiz Carlos de Souza Auricchio. *Revisa Brasileira de Direito Constitucional*, n. 7, v. 1, jan./jun. 2006, p. 211.

[28] Cf. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan./abr. 2019, p. 104.

politicamente responsável que não pode se quedar indiferente à necessidade de uma coordenação coerente e central. Sua atuação não se restringe, como visto, à análise técnica, dado que incorpora uma abordagem hermenêutica que busca interpretar e aplicar os princípios constitucionais no contexto fluido e dinâmico da administração das finanças públicas.

4 A VISÃO CÉTICA INTRÍNSECA AO CONTROLE IRRESTRITO DO TCU E A IMPOSSIBILIDADE DE DESLOCAR O CAMPO DE AUSÊNCIA DE SUA COMPETÊNCIA PARA A COMPETÊNCIA ALHEIA

Conforme apontado, a configuração hodierna do TCU emerge como resposta à desconfiança latente ao espaço político, cuja gênese e consolidação remontam a um período marcado por inquietações sobre a efetiva fiscalização dos da máquina pública, ao mesmo tempo em que buscava a consolidação da estrutura democrática recém-inaugurada. Sua força motriz, então, está em mitigar a desconfiança da sociedade brasileira sobre a gestão financeira e orçamentária do Estado, que prevê vigiar e punir os arroubos, ideário comum pós-1988.

Exemplo máximo dessa perspectiva é a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), de claro viés moralizador que espelha constante ameaça ao administrador público, ao ser pautada por deveres de difícil comprovação, como o zelo principiológico, o que aumentou o limite ao risco do administrador. Isto fica claro pela criação da "lealdade às instituições", em seu art. 11, *caput*, de impossível comprovação. Viu-se no administrador da coisa pública uma espécie de inimigo que deveria ser combatido por deveres indefinidos e previsões de sanções severas.

Não se pode dizer, todavia, que essa posição pessimista é nova no esquadro nacional. Há muito, figuras como Alberto Torres postulavam o Brasil se caracterizava pela descaracterização do caráter nacional, *i.e.*, estávamos sempre usando roupagem de empréstimo sem o senso dinâmico da vida política, o que insurgia desconfiança com a classe política[29]. A separação entre o nominalismo e a realidade passou a habitar o ideário político brasileiro desde então, com constante retroalimentação da

[29] Cf. *A Organização Nacional*. 2. ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1938, p. 15-17.

crítica ao idealismo de estamentos políticos liberais e da suposta diminuta densidade da democracia para fornecer respostas abalizadas aos apelos sociais, o que fomentava o desejo por um espaço seleto para reger o Estado à sua forma[30].

Esse cenário foi percebido por correntes políticas variadas. Oliveira Vianna apontava que a estrutura política nacional tinha como problema central era não se pautar por uma ética de convicção, em termos weberianos[31]; de outro lado, Raymundo Faoro vaticinava que a burocracia usava o patrimonialismo como forma de enfraquecer a autonomia da sociedade perante o Estado. Desse laço se pautam tentativas como a seleta jurisprudência do TCU em buscar um método alternativo para garantir a efetividade de todas as relações do Estado, nem sempre condizentes com os matizes do constituinte de 1988[32].

Não se diga, entretanto, que a inexistência de capacidade fiscalizatória do TCU sobre a gestão lícita de recursos privados pudesse desembocar na competência implícita do STF para fazê-lo. Críticos do Poder Legislativo e de seus órgãos auxiliares pugnam pela ação majorada das Cortes Supremas, como uma espécie de Demiurgo capaz compreender e traduzir todas as visões de mundo que prevalecem em diferentes sistemas sociais e culturais da sociedade brasileira e sua constante mudança regional e temporal para formar nosso "*Zeitgeist*", em espécie de acepção hegeliana[33]. É dizer, encampa um padrão não só para interpretar eventos, mas também uma motivação para a razão e, portanto, um significado prático para a organização prática do Estado, visto que dotado de uma visão de mundo privilegiada ("*Weltanschauungen*"). Nesse diapasão, as regras e os princípios mudariam sobre a pressão das ideias de seu tempo, em processo de mudança de significado ("*Sinnwandel*"), alcunhado por Reinhold Zippelius[34].

---

[30] A propósito, ver FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. História breve do constitucionalismo no Brasil. *Revista de Direito Público*, n. 3, p. 62-98, jan./mar. 1968, *passim*.

[31] Cf. *Instituições Políticas brasileiras*. São Paulo: José Olympio, 1949, v. 1, p. 319-320.

[32] Cf. *Os Donos do Poder*: formação do patronato brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000, p. 375-380.

[33] Cf. BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal e o governo da maioria. *Revista brasileira de políticas públicas*, v. 5, número especial, p. 23-50, 2015.

[34] Cf. *Recht und Gerechtigkeit in der offenen Gesellschaft*. Berlin: Duncker & Humblot, 1996, p. 171.

Deveras, há muito filósofos como Rudolf Steiner (1982, p. 33-34) deixaram de lado o aspecto paternalista do "*Zeitgeist*", jamais ancorado pela filosofia hegeliana, e passaram a postular que a influência do tempo sobre os homens não lhes retira a liberdade de escolha[35]. Ao revés, por tomar consciência das condições de sua época, os cidadãos são capazes de debatê-las por si mesmos, de tal sorte que as ciências humanas devem ter como fim a promoção da consciência de participação do indivíduo no destino da *polis*. Significa afirmar que não se pode deixar nas mãos de um órgão não democrático a escolha do destino do tempo, como o STF, justamente por não poder se arvorar na construção da livre manifestação dos indivíduos, salvo quanto a seu papel de defesa das minorias.

Na medida em que a Constituição não tenha alocado determinada competência fiscalizatória ao TCU, não significa que a tenha colocado nas mãos de um Demiurgo. As competências constitucionais não são presumíveis, em especial quando tratam de fiscalizar e, portanto, causar limitações ao direito fundamental de livre exercício da autonomia dos particulares de gerirem seus próprios recursos, ainda que tenham sido criados por lei, mas não detenham manutenção qualquer pelo Poder Público ou adentrem nas condutas previstas no parágrafo único do art. 70 da Constituição. Neste campo, o papel do TCU não está propriamente em averiguar se os recursos auferidos foram arrecadados e gastos com eficiência, e sim na consecução dos fins a que foram criados. É o que se delineará a seguir.

5 UM TRAÇADO SOBRE O AGIR FINALÍSTICO DA CORTE DE CONTAS SOBRE RECURSOS PRIVADOS ORIGINADOS *EX LEGE* E QUE NÃO COMPORTAM RELAÇÃO COM A UNIÃO: O COTEJO DOS CASOS DO "SISTEMA S" E DA OAB E SEUS LIMITES

Na pena de Ricardo Lobo Torres, a expansão do controle financeiro e orçamentário não é um fenômeno recente, muito menos nacional, mas reconhece que no Brasil seu vigor foi mais acentuado por passar a incluir os entes que atuam em

[35] Cf. *Aufsätze über die Dreigliederung des sozialen Organismus und zur Zeitlage*. Berlin: RS Verlag, 1982, p. 33-34.

colaboração com o Estado, mesmo se organizados sob forma de direito privado[36]. Natural que o titular do orçamento em regimes democráticos seja o Poder Legislativo, de tal sorte que o constituinte posicionou o Congresso Nacional como o órgão central do controle externo, *ex vi* art. 71 da CF, que se inicia na aprovação da proposta orçamentária, caminha por sua aprovação e execução, cujo esgotamento somente ocorre pela prestação de contas. Nesse mister, o TCU desempenha seu papel institucional ao apreciar as contas do balanço público, com os fins de promoção de controle contábil, operacional, patrimonial e financeiro da União e dos componentes da Administração Pública Direita e Indireta. O monopólio fiscalizatório, porém, é incapaz de conviver com panorama lacônico sobre os parâmetros de sua atividade.

De certo, há muito postulava Ruy Barbosa que o TCU somente garante a legitimidade de suas ações caso garanta que as instituições brasileiras permaneçam sólidas ou para este caminho se direcionem[37]. A autocontenção, portanto, está no objeto da atividade de controle, cercada pelos painéis da legalidade, legitimidade e economicidade no trato com as verbas do Estado. Daí porque a CF logrou dotar a Corte de Contas de autonomia ao conferir a seus mesmos garantias idênticas aos Ministros do STJ o que, por outro lado, impõe os deveres de estrita isonomia e imparcialidade, além de consistência e fundamentação de suas decisões.

A EC nº 19/1998 adensou seus poderes ao submeter a seu controle não só as pessoas físicas ou entidades públicas, mas também as pessoas jurídicas privadas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, "*bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária*" (art. 70, parágrafo único, da CF). A sobrelevada relevância da função desempenhada pelo TCU não pode se subsumir em um fim em si mesmo – seu devir está sempre demarcado pelo alcance do art. 70, *caput*, e os incisos do art. 71, ambos da CF. O lastro principiológico está na demarcação a partir de dois critérios: *a uma*, a utilização, arrecadação, guarda ou administração do objeto do art. 70, parágrafo

[36] Cf. TORRES, Ricardo Lobo. Controles da Administração Financeira. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (Coord.). *Uma avaliação das Tendências Contemporâneas do Direito Administrativo*: Em homenagem a Eduardo García de Enterría. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 637.
[37] Cf. (1849-1923). *Exposição de Motivos ao Decreto nº 966-A*, de 07/11/1890.

único; e, *a duas*, a assunção de "*obrigações de natureza pecuniária em nome da União*". Não se trata de um elenco *numerus apertus*, pois demarca severos limites de imputação de competência. São vedadas, portanto, quaisquer intentos interpretativos que busquem inovar o campo fiscalizatória.

O que comporta cada um dos elementos do rol taxativo, porém, é tarefa distinta. Entidades privadas sem fins lucrativos, como as entidades componentes do "Sistema S", ilustrativamente, utilizam, guardam, gerenciam e administram dinheiros privados, não provenientes a União, muito menos assumem obrigações de natureza pecuniária em nome desta. Isto demarcaria que não estão passíveis do controle do TCU sob as óticas da legalidade, legitimidade e economicidade dos gastos. Ocorre, porém, que a origem de seus recursos é *ex lege*, em caráter paraestatal razão pela qual não se pode isolar do controle. Sua realização, então, encontra fronteiras na finalidade definida pelo art. 240 da CF e das legislações correlatas, por meio da qual o TCU avalie se os atos comportam relação com o atingimento dos fins institucionais definidos pelo Poder Legislativo, o que não demarca qualquer ofensa à preservação das liberdades e formas típicas de direito privado assegurado pelos arts. 5º, XXII, 8º, art. 21, XXI, 149, 170, 240, da CF.

Deveras, é imprescindível para a manutenção do Estado Democrático de Direito que a responsabilidade quanto ao gasto de quantias públicas ou de proveniência de instrumentos públicos, convertida em riqueza privada por meio de parafiscalidade, seja submetida aos fins que a guiaram. Daí porque o STF assinalou, no MS nº 23.875/DF, que o TCU não poderia fiscalizar entidades de direito privado que detenham capital majoritário do Estado, pois nessa hipótese não há transmudação em bens públicos[38]. Revela-se basilar que exista respeito aos procedimentos designados em seus regimentos internos, no fito de atingir suas finalidades institucionais, para assegurar o lastro de interesse público que rondou a confiança legislativa instituidora. Assim se firmou o STF, no RE nº 789.874/DF (Tema nº 569), ao assentar a autonomia administrativa dos componentes do "Sistema S", sujeitos "formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos"[39]. Trata-se de um prudente retorno à inteligência dos supracitados arts. 101 e 102, da

[38] Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. MS nº 23.875/DF. Relator Ministro Carlos Velloso, Redator do Acórdão Ministro Nelson Jobim, j. 07/03/2003, DJe 30/04/2004.

[39] Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. RE nº 789.874/DF (Tema nº 569). Relator Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 17/09/2014, DJe 19/1/2014.

Constituição Federal de 1934, que já previam a "fiscalização dos serviços autônomos […] pela forma prevista nas leis que os estabelecerem".

Ainda que o STF tenha decidido recentemente, no RE nº 1.182.189/BA (Tema nº 1.054), que a OAB não deva prestar contas ao TCU, não o justificou por qualquer linha fiscal, mas antes pela ideia de que presta serviço público que não se confundiria com serviço estatal, na avaliação do Ministro Relator Edson Fachin[40]. Logo, a problemática restaria na distinção, de difícil precisão, entre serviços públicos e serviços estatais.

Curioso, ademais, que o voto vencedor tenha estabelecido que a OAB não poderia se submeter ao TCU por outras três razões fundamentais: *(i)* ausência de subordinação à Administração Pública direta ou indireta; *(ii)* não cobrança de tributos de seus associados; e *(iii)* não é investida de competências públicas. Ocorre, contudo, que adotar essa linha de entendimento invalidaria, ilustrativamente, a jurisprudência de ambas as Cortes que atesta a competência do TCU para fiscalizar outras ordens profissionais, já solidificada no MS nº 22.643-9/SC, por força do art. 71, II, da CF, mesmo que não sejam "instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal"[41]. Este choque jurisprudencial não é recente. Basta observar o MS nº 36.899 AgR/DF, que consignou a impossibilidade de o TCU fiscalizar a capacidade desses conselhos criarem os próprios cargos mediante edição de norma interna, eis que estaria presente a "autonomia administrativo financeira"[42].

Noutro giro, no MS nº 38.745 AgR/PI[43], advertiu nossa Corte Suprema que o Tribunal de Contas não poderia intervir em matéria do Poder Judiciário ou do Conselho Nacional de Justiça, que exerce o controle da atuação administrativa e financeira daquele Poder sobre a gestão de precatórios, como se aventurava o Acórdão nº 980/2022, que se sobrepôs às decisões do TJ-PI, em claro intento

---

[40] Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. RE nº 1.182.189/BA (Tema nº 1.054). Relator Ministro Marco Aurélio, Redator para o Acórdão Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 25/04/2023, DJe 16/06/2023.

[41] Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. MS nº 22.643-9/SC. Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 06/08/1998, DJ 04/12/1998.

[42] Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. MS nº 36.899 AgR/DF. Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. 08/06/2021, DJe 14/06/2021.

[43] Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. MS nº 38.745 AgR/PI. Relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 29/05/2023, DJe 01/06/2023.

de formar uma instância revisora das relações da União[44]. Malgrado seja passível de louros, o que se percebe é que o STF carece de um parâmetro claro sobre o que pode se submeter ao TCU, seja pela dicotomia entre o tipo de serviços ou pela espécie de recurso gerenciado.

Descabe olvidar que este problema é ainda mais intricado pela timidez do STF, no MS nº 25.888 AgR/DF, em debater a recepção ou não da Súmula nº 347, de 1963, muito utilizada pelo TCU por lhe conferir, no exercício de suas atribuições, a apreciação de "constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público". Na ocasião, o Ministro Gilmar Mendes, seguido pela maioria do Tribunal decidiu pela perda do objeto do mandado de segurança e apenas teceu considerações, em caráter de *obiter dictum* sobre a possibilidade de realizar interpretação conforme da Súmula nº 347, o que redundaria na possibilidade de o TCU afastar a aplicação de normas contrárias à jurisprudência consolidada do STF[45]. A ausência de consistência nas decisões do STF, ou, no limite, a falta de convergência que virá com os ditames do tempo, gera, por um lado, enorme inconsistência; e, por outro, perturba a unidade da ordem estatal. Inexiste parâmetro claro do que pode e como será submetido ao crivo TCU, seja pela diferenciação entre tipos de serviços, seja pela natureza dos recursos gerenciados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O TCU é uma entidade de proeminência no espectro nacional, erigindo-se como espécie de papel de guardião das contas públicas, o que adquire contornos delicados em casos de exacerbada repercussão política. Este redirecionamento ao campo político, meticulosamente entrelaçado com um arcabouço legal propício, é ainda, não raro, considerado apolítico, em virtude de ser concebido como uma entidade meramente técnica.

[44] Cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº 980/2022, Processo TC nº 006.456/2022-7, Ata nº 16/2022 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, j. 04/05/2022.

[45] Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. MS nº 25.888 AgR/DF. Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 22/08/2023, DJe 11/09/2023.

O *locus* jurídico-positivo que assistiu ao nascimento do TCU outorga-lhe uma dimensão política, na medida em que sua incumbência institucional repousa na averiguação da autorização para a retirada de competências do texto constitucional, sob a perspectiva da tomada de contas. Este aspecto suscita a recorrente reflexão sobre a potencial ameaça de transformar o TCU em um fiscal não apenas das contas, mas de todo o aparato estatal. Tal inquirição se desvela em diversos acórdãos que advogam pela prestação de contas por entidades que não integram a administração pública direta ou indireta, exemplificadas nos casos do “Sistema S” e da OAB, tão somente por terem a previsão de seus recursos e constituição erigidos em lei.

Neste ponto, coube ressaltar a necessidade de um caráter finalístico da fiscalização perpetrada pelo TCU ao exercer sua missão de escrutínio e controle, por confrontar-se com uma ampla variedade de entidades, tanto públicas quanto privadas, cada qual dotada de sua dinâmica peculiar. Desta forma, o Tribunal surge como um ponto de inflexão capaz de instilar coerência e conformidade com a legalidade no manejo dos recursos previstos na Constituição. Mister salientar que a atuação do TCU não se restringe a uma análise meramente técnica, mas incorpora uma abordagem hermenêutica. Esta busca interpretar e aplicar os princípios constitucionais no contexto dinâmico da administração das finanças públicas, reconhecendo-se o TCU como um órgão politicamente responsável, indispensável para reforçar a unidade do Estado em sua complexidade, orientando as estruturas das Cortes de Contas no federalismo brasileiro. A efetividade do controle externo, assim, reside na compreensão aprofundada do TCU como entidade intrínseca ao aparato estatal, capaz de moldar as relações de poder que permeiam suas decisões.

A intrínseca interligação entre as esferas jurídica e política emerge como um preceito inalienável no escopo do estudo jurídico, embora frequentemente ocultada sob o véu da presunção de neutralidade normativa. A Teoria do Estado, ao propor análise revigorada das instituições, sobretudo ao considerar o TCU como fenômeno social e histórico, destaca-se por apresentar paradigma teórico que rejeita a consciência universal. Advoga por uma abordagem material da realidade, sem deixar de lado propostas por um ideal.

O triunfo sobre a crise do TCU no campo de análise, então, passa pela superação de sua abstração descontextualizada e que veja no fim dos gastos de recursos privados arrecadados mediante previsão normativa fora do Estado o principal norte investigativo. Este é um caminho que, submetido à análise empírica e à lógica de racionalidade subjacente ao poder estatal, realça a tensão intrínseca de almejar compreender não apenas o direito positivado, mas também os parâmetros de sua transformação, emergindo como um farol crítico para discernir a intricada rede institucional; sem, todavia, adentrar em questões sobre a efetividade dos gastos, possibilidade não prevista pelo constituinte para a circunstância em destaque.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, v. 25, n. 1, jan./abr. 2019.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral das Formas Políticas. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 26-27, 1984.

BARBOSA, Ruy. (1849-1923). *Exposição de Motivos ao Decreto nº 966-A*, de 07/11/1890.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal e o governo da maioria. *Revista brasileira de políticas públicas*, v. 5, número especial, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A questão da unidade nas relações entre o jurídico e o político: do reformismo do Estado social à renovação da Teoria do Estado. *Revista Estudos Institucionais*. Rio de Janeiro, n. 7, v. 3, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo (Org.). *Teoria do Estado*: Sentidos contemporâneos. São Paulo: Saraiva, 2018.

CASSESSE, Sabino. Reestruturando o Estado: do Estado-nação à comunidade política global. Trad. port. de Alves Gomes. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo (Org.). *Teoria do Estado*: Sentidos Contemporâneos. São Paulo: Saraiva, 2018.

COMMILLE, Jacques. Les vertus Politiques du Droit: Mythes et Réalités. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 76, p. 337-358, jan./jul. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Interesse público na contratação das entidades da Administração descentralizada. *Suplemento jurídico da Procuradoria Jurídica do Departamento de Estradas de Rodagem*, n. 126, jan./mar. 1987.

DANTAS, Bruno. TCU atua no campo técnico, não político, diz Bruno Dantas. *Poder 360*, São Paulo, 6 nov. 2022. Disponível em: https://www.poder360.com.br/governo/tcu-atua-no-campo-tecnico-nao-politico-diz-bruno-dantas/. Acesso em 03 abr. 2025.

DOEHRING, Karl. *Teoria do Estado*. Trad. port. de Gustavo Castri Alves Araújo. Belo Horizonte: Del Rey, 2008,

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*: formação do patronato brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *História breve do constitucionalismo no Brasil*. Revista de Direito Público, n. 3, jan./mar. 1968.

GERBER, C. F. *Diritto pubblico*. Trad. ita. de Pierluigi Lucchini. Milano: Giuffrè, 1971.

HELLER, Hermann. *Die Souveränität*: ein Beitrag zur Theorie des Staats, und Völkerrechts. Berlim-Leipzig: Walter de Gruyter & Co, 1927.

JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Trad. esp. De José Luis Monereo Pérez. Granada: Comares, 2000.

PIZZORUSSO, Alessandro*. Interesse pubblico nella società pluralista*: Scritti in onore di Massimo Severo Giannini. Milano: Giuffrè, 1988, v. 2.

RAMOS, J. Baptista. *Tribunal de Contas*: Princípio de Legalidade e Legalidade da Despesa. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

RIMOLLI, Francesco. Certeza do direito e multiplicação das fontes normativas: uma reflexão sobre o contexto italiano. Trad. port. de Julaina Salvetti, Marcelo Lamy e Luiz Carlos de Souza Auricchio. *Revisa Brasileira de Direito Constitucional*, n. 7, v. 1, jan./jun. 2006.

ROSILHO, André Janjácomo. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. 2016. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2016.

STEINER, Rudolf. *Aufsätze über die Dreigliederung des sozialen Organismus und zur Zeitlage*. Berlin: RS Verlag, 1982

STOLLEIS, Michael. *O Direito Público na Alemanha*: Uma introdução a sua história no Século XVI ao XXI. Trad. port. de Ricardo Campos. São Paulo: Saraiva, 2018.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Controle Judicial da Regulamentação de Políticas Públicas. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba: ABDConst, v. 3, 2003

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. *Teoria Geral do Estado*: Elementos de uma nova ciência social. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

TORRES, Ricardo Lobo. *O Orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995

TORRES, Ricardo Lobo. Controles da Administração Financeira. *In*: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (Coord.). *Uma avaliação das Tendências Contemporâneas do Direito Administrativo*: Em homenagem a Eduardo García de Enterría. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

TORRES, Alberto. *A Organização Nacional*. 2. ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1938.

VIANNA, Oliveira. *Instituições Políticas brasileiras*. São Paulo: José Olympio, 1949, v. 1.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Recht und Gerechtigkeit in der offenen Gesellschaft*. Berlin: Duncker & Humblot, 1996.