ARQUITETURA CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO: SEPARAÇÃO DE PODERES E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DAS CORTES DE CONTAS NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

CONSTITUTIONAL ARCHITECTURE OF EXTERNAL OVERSIGHT: SEPARATION OF POWERS AND DEMOCRATIC LEGITIMACY OF COURTS OF AUDIT IN THE BRAZILIAN EXPERIENCE

ARQUITECTURA CONSTITUCIONAL DEL CONTROL EXTERNO: SEPARACIÓN DE PODERES Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS EN LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Marina Faraco[1]

Resumo

A paulatina expansão das atividades dos Tribunais de Contas brasileiros conduziu ao contemporâneo debate acerca de um suposto protagonismo indevido dessas instituições, que passaram a ser questionadas quanto à sua legitimidade democrática. No centro desta controvérsia está o (inevitável) retorno à definição do conteúdo jurídico do princípio da Separação dos Poderes e suas consequências. O presente artigo busca examinar a questão sob a perspectiva da arquitetura constitucional dos Tribunais de Contas no Brasil e seus desdobramentos para a efetividade da jurisdição financeira. Constata-se, desta análise, que as características estruturais do modelo brasileiro de controle externo conduzem, de um lado, à autonomia e à independência desses órgãos, responsáveis pela concretização do direito fundamental ao controle das contas públicas, ao mesmo tempo em que propiciam, de outro lado, uma dispersão interpretativa e decisória, decorrente da multiplicidade de Cortes de Contas no âmbito da federação brasileira. Tudo para concluir que a legitimidade democrática dos Tribunais de Contas no Brasil, longe de estar relacionada a mecanismos de representação política direta, inerentes aos Poderes majoritários, decorre da observância dos procedimentos constitucionais para o exercício de sua atividade e da adequada fundamentação de suas decisões. A pesquisa adota o método hipotético-dedutivo, tendo como principal referencial teórico a teoria da legitimação pelo procedimento de Niklas Luhmann.

Palavras-chave: Tribunais de Contas do Brasil; legitimidade democrática da jurisdição financeira; legitimação pelo procedimento.

Abstract

The gradual expansion of the activities of Brazilian Courts of Accounts has led to the contemporary debate concerning an alleged undue prominence of these institutions, whose democratic legitimacy has increasingly been called into question. At the heart of this controversy lies the (inevitable) return to the definition of the legal content of the principle of Separation of Powers and its consequences. This article seeks to examine the issue from the perspective of the constitutional architecture of the Courts of Accounts in Brazil and its implications for the effectiveness of financial jurisdiction. The analysis demonstrates that the structural characteristics of the Brazilian model of external oversight lead, on the one hand, to the autonomy and independence of these bodies, which are responsible for ensuring the realization of the fundamental right to the oversight of public accounts, while, on the other hand, they foster interpretative and decision-making dispersion arising from the multiplicity of Courts of Accounts within the Brazilian federation. Ultimately, the article concludes that the democratic legitimacy of the Courts of Accounts in Brazil, far from being associated with mechanisms of direct political representation inherent to majoritarian branches of government, derives from compliance with constitutional procedures governing the exercise of their functions and from the adequate reasoning of their decisions. The research adopts the hypothetical-

[1] Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora da Faculdade de Direito da PUC/SP e do Programa de Mestrado em Direito da UNIALFA. Pesquisadora da FUNADESP. Advogada e Consultora Jurídica. E-mail: <marinafaraco@pucsp.br>.

DOI: 10.22169/cadjud.v9n1.4110

deductive method, drawing primarily on Niklas Luhmann's theory of legitimation through procedure as its theoretical framework.

Keywords: Brazilian Courts of Accounts; democratic legitimacy of financial jurisdiction; legitimation through procedure.

Resumen

La paulatina Expansión de las actividades de los Tribunales de Cuentas brasileños condujo al debate contemporáneo acerca de un supuesto protagonismo indebido de estas instituciones, cuya legitimidad democrática pasó a ser cuestionada. En el centro de esta controversia se encuentra el (inevitable) retorno a la definición del contenido jurídico del principio de Separación de Poderes y sus consecuencias. El presente artículo busca examinar la cuestión desde la perspectiva de la arquitectura constitucional de los Tribunales de Cuentas en Brasil y sus repercusiones en la efectividad de la jurisdicción financiera. A partir de este análisis, se constata que las características estructurales del modelo brasileño de control externo conducen, por un lado, a la autonomía y a la independencia de estos pórganos, responsables de la concreción del derecho fundamental al control de las cuentas públicas, al mismo tiemplo que propician, por otro lado, una dispersión interpretativa y decisoria, derivada de la multiplicidad de Tribunales de Cuentas en el ámbito de la federación brasileña. Todo ello permite concluir que la legitimidad democrática de los Tribunales de Cuentas en Brasil, lejos de estar relacionada con mecanismos de representación política directa, inherentes a los Poderes mayoritarios, deriva de la observancia de los procedimientos constitucionales para el ejercicio de su actividad y de la adecuada fundamentación de sus decisiones. La investigación adopta el método hipotético-deductivo y tiene como principal referente teórico la teoría de la legitimación por el procedimiento de Niklas Luhmann.

Palabras clave: Tribunales de Cuentas de Brasil; legitimidad democrática de la jurisdicción financiera; legitimación por el procedimiento.

1 O “problema” da legitimidade democrática das Cortes de Contas no Brasil: breve introdução

Que o modelo de democracia republicana pressupõe o controle de contas públicas não é nenhuma novidade. Trata-se de premissa consagrada desde a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que, em seu Artigo 15, dispunha: “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.”

Pode-se falar, nessa perspectiva, na existência de verdadeiro direito fundamental ao controle das contas públicas[2], que confere a todo cidadão e à sociedade como um todo, a faculdade de exigir a prestação de contas dos agentes públicos, cuja concretização se dá por meio dos instrumentos de *accountability*[3] horizontal[4].

[2] Como tivemos a oportunidade de afirmar: “Os cidadãos, financiadores da ação governamental por meio de tributos, têm o direito de saber o que, como e por quanto os gestores planejam realizar os gastos públicos. A prestação de contas viabiliza avaliar se as ações do governo cumprem os requisitos de boa governança e a legislação pertinente, controlando a realização orçamentária e evitando infrações ou abusos de poder.”. (Ogata *et al*., 2021, p. 02).

[3] Já nos referimos à equivocidade do termo, invariavelmente relacionado às ideias de responsabilização, transparência, equidade, democracia, eficiência, capacidade de resposta, responsabilidade e integridade (Ogata *et al*., 2021, p. 04). No Brasil, o conceito de *accountability,* que possui relação direta com a democracia, diz respeito à “responsabilização” e à “prestação de contas”, “[...] gerando para os cidadãos a obrigação de vigiar a atuação dos escolhidos para governá-los e, para os governantes, a de prestar contas de sua atuação.”. (Ogata *et al*., 2021, p. 04).

[4] O conceito de *accountability* horizontal, segundo Guillermo O’Donnell (1998), está relacionado ao controle da Administração Pública exercido por outros órgãos estatais (órgãos estatais controlando órgãos estatais), em oposição à ideia de *accountability* vertical, em que o controle é exercido por atores não estatais, especialmente pela sociedade, por meio de eleições (O'Donnell, 1998, p. 112-117).

A consolidação dos mecanismos de fiscalização da Administração Pública, portanto, constitui requisito indispensável à preservação do Estado Democrático de Direito. Os Tribunais de Contas, órgãos encarregados desta competência, portanto, desempenham papel fundamental em uma democracia, realizando o controle externo da gestão dos recursos públicos.

O modelo de jurisdição financeira[5] brasileiro apresenta características singulares quando comparado a outros sistemas de controle de gastos públicos, especialmente em razão de sua estrutura federativa descentralizada, com 33 Cortes de Contas em todo território nacional. Tais peculiaridades suscitam importantes consequências, seja quanto à autonomia constitucional conferida aos Tribunais de Contas do Brasil, seja quanto à problemática da uniformidade interpretativa e decisória que decorre da existência de múltiplas Cortes ao longo da federação brasileira.

Partindo da análise da arquitetura constitucional dos Tribunais de Contas brasileiros e tendo em vista os recentes questionamentos no sentido de um suposto aumento do protagonismo desses órgãos no Brasil[6], a configurar um indesejado "ativismo" dessas Cortes, o objetivo deste trabalho consiste em examinar os fundamentos constitucionais da legitimidade democrática dessas instituições, relacionados, no âmbito deste peculiar desenho institucional, à observância dos procedimentos próprios para o exercício de suas funções constitucionais e da adequada fundamentação de suas decisões, na exata medida em que não se constituem em órgãos majoritários, cuja legitimidade repousa na representação política direta, senão em instâncias incumbidas de fiscalizar e julgar os gastos públicos, com respaldo direto na Constituição.

2 Arquitetura Constitucional dos Tribunais de Contas no Brasil e suas consequências

Os Tribunais de Contas brasileiros possuem longa tradição institucional, com mais de 135 anos de história. Sua origem remonta a 1890, quando foi editado o Decreto n. 966-A[7], da

[5] A expressão "jurisdição financeira" encontra respaldo no Art. 73 da Constituição brasileira de 1988, que prescreve ter o Tribunal de Contas da União "jurisdição em todo o território nacional". No mesmo sentido, ao examinar os Tribunais de Contas como a mais elevada jurisdição administrativa da República, Castro Nunes fazia referência a uma "jurisdição de contas": "A jurisdição de contas é o *juízo constitucional das contas*. A função é privativa do Tribunal instituído pela Constituição para julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. O Judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para as rever, para apurar o *alcance* dos responsáveis, para os *liberar*. Essa função é 'própria e privativa' do Tribunal de Contas, diz o decreto orgânico em vigor, e os responsáveis sujeitos à tomada de contas 'só por ato do Tribunal podem ser liberados de sua responsabilidade' (dec.-lei n. 426, de 12 de maio de 1938, arts. 8.° e 19)." (Nunes, 1943, p. 30-31).

[6] Nos referimos, aqui, à atuação das Cortes de Contas em casos de grande repercussão política e econômica nacional, como ocorreu em 2015, no julgamento das chamadas **"**pedaladas fiscais", que culminou na rejeição das contas do Poder Executivo Federal e, posteriormente, no *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff. Entre 2014 e 2021, o Tribunal de Contas da União também atuou em auditorias relacionadas à denominada "Operação Lava Jato", que resultou na condenação e prisão de empresários e agentes públicos. Mais recentemente, a Corte voltou a ocupar posição de destaque no cenário nacional ao instaurar procedimento de fiscalização sobre a atuação do Banco Central no caso do Banco Master, suscitando intenso debate acerca da extensão das competências constitucionais do controle externo sobre a autoridade monetária, para citar apenas alguns exemplos.

[7] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html. Acesso em: 15 jul. 2026.

lavra de Ruy Barbosa, então Ministro da Fazenda, que formalmente instituiu o Tribunal de Contas da União, cuja efetiva instalação ocorreu três anos depois, em 1893.

A Constituição da República de 1891 conferiu assento constitucional ao órgão, atribuindo-lhe, em seu artigo 89, a competência de verificar a legalidade das contas públicas, nos seguintes termos:

> Art. 89. É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença (Brasil, 1891).

Desde então, todas as supervenientes Constituições brasileiras mantiveram expressa menção aos Tribunais de Contas e à sua competência fiscalizatória, como se verifica do artigo 99[8] da Constituição de 1934; do artigo 114[9] da Constituição de 1937; do artigo 76[10] da Constituição de 1946; do artigo 71[11] da Constituição de 1967, e do artigo 70[12] da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que substituiu, durante a ditadura militar brasileira, a Constituição de 1967.

Já a vigente Constituição brasileira de 1988 atualmente reconhece a essencialidade das Cortes de Contas para o exercício do controle externo, declarando tratar-se de instituições permanentes, nos termos do artigo 75, em sua redação atual:

> Art. 75. Os Tribunais de Contas são instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo, e as normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, vedada sua extinção, criação ou instalação (Brasil, 1988).

---

8 "Art. 99. É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentaria e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.".

9 "Art. 114 - Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.".

10 "Art. 76 - O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.".

11 "Art 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei. § 1º - O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.".

12 "Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei. § 1º O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.".

Tal dispositivo constitucional fora recentemente alterado pela Emenda Constitucional n. 139/2026, de 5 de maio de 2026, para reafirmar outras importantes características desta secular instituição brasileira de controle: sua autonomia e independência.

Conquanto a doutrina nacional divirja sobre a natureza e a posição constitucional dessas Cortes na estrutura do Estado brasileiro, discutindo se seriam órgãos auxiliares do Poder Legislativo ou entes verdadeiramente autônomos, entendemos que o modelo constitucional tradicionalmente adotado no Brasil[13] necessariamente conduz à segunda conclusão, que decorre, aliás, da melhor exegese do artigo 71 da Constituição brasileira de 1988, onde se lê: "O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete [...]." Foi exatamente esse, aliás, o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1.175, de Relatoria do Ministro Carlos Ayres Britto, em cujo bojo se concluiu que a dicção expressa do texto constitucional é no sentido de determinar que o controle externo a cargo do Congresso Nacional só pode ser realizado com o necessário auxílio das Cortes de Contas, como constou na referida decisão:

> Quando a Constituição diz competir ao Congresso Nacional exercer o controle externo com auxílio dos Tribunais de Contas, no caso do Tribunal de Contas da União, ela não o faz um mero auxiliar, não o coloca no plano da subalternidade hierárquica. Ela diz não pode haver controle externo senão com auxílio do Tribunal de Contas. Ou seja, esse auxílio é indescartável (ADI n. 1.175, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, j. 04 ago. 2004).

Os Tribunais de Contas, portanto, não constituem meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo, senão instituições autônomas e independentes, com competências próprias e garantias constitucionais específicas, cuja atuação é imprescindível para a realização do controle externo das contas públicas, como já tivemos a oportunidade de afirmar:

> Portanto, naquilo que não for expressamente previsto, tanto as competências do Tribunal de Contas da União (TCU), e *ipso facto*, também dos TCs dos entes subnacionais, quanto as prerrogativas de seus membros denotam sua independência em relação ao Poder Legislativo. Consequentemente, os TCs brasileiros desfrutam de importante autonomia, essencial para o exercício de suas funções, embora justamente isso possa provocar divergências na atuação de cada uma das Cortes de Contas no Brasil (Ogata *et al*., 2021, p. 03).

[13] A posição autônoma das Cortes de Contas no Brasil é, aliás, característica própria dessas instituições desde sua gênese, como constou na exposição de motivos ao Projeto de criação do Tribunal de Contas, de autoria de Ruy Barbosa, aprovado como Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, onde se lê: "É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentaria defeituoso em seu mecanismo e fraco de sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e à medida que vem propor-vos é a criação de um *Tribunal de Contas*, corpo de magistratura intermediaria à administração e à legislatura, que, *colocado em posição autônoma*, com atribuições de revisão e julgamento, *cercado de garantias – contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional*, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil." (Barbosa, 1890, p. 254).

A autonomia e a independência funcional das Cortes de Contas, aliás, consistem em condições *sine qua non* para o exercício da *accountability* horizontal que lhes incumbe, por se tratar de garantias essenciais ao livre exercício de suas atribuições, "sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil", como já alertava Rui Barbosa (1890, p. 254) na exposição de motivos ao Projeto de criação do Tribunal de Contas, aprovado como Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890.

Ora, se a fiscalização das contas públicas consiste em elemento essencial e estruturante da democracia constitucional, concretizando o direito republicano e fundamental ao controle das contas públicas, como já afirmamos, é necessário que os órgãos incumbidos de sua realização tenham assegurada independência funcional e "autonomia na realização técnica de sua função fiscalizadora"[14], para poderem desincumbir-se livremente desse dever-poder[15] constitucional.

Outra característica relevante que decorre da arquitetura constitucional dos Tribunais de Contas no Brasil é a existência de múltiplas Cortes, responsáveis pela fiscalização financeira nas respectivas unidades federativas[16]. Neste modelo, coexistem atualmente trinta e três Tribunais de Contas, sendo eles: o Tribunal de Contas da União; os vinte e seis Tribunais de Contas dos Estados; o Tribunal de Contas do Distrito Federal; os Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, e os Tribunais de Contas dos Municípios dos Estados da Bahia, de Goiás e do Pará.

Este formato de jurisdição financeira difusa apresenta, simultaneamente, significativas vantagens, como a proximidade institucional entre o órgão fiscalizador e a realidade administrativa submetida a controle, mas também desafios relevantes. Um dos reflexos críticos diretos dessa descentralização é a ausência de mecanismos institucionais capazes de uniformizar a interpretação das normas aplicáveis ao controle externo.

---

[14] Como constou na recente decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito do regime remuneratório das carreiras de Estado: "Embora se reconheça *a inexistência de submissão da Corte de Contas aos demais Poderes instituídos, tendo autonomia na realização técnica de sua função fiscalizadora*, há de se reconhecer a limitação de tal competência ao exercício de atos de verificação, fiscalização e julgamento de contas, nos termos do art. 71 da Constituição Federal. É, assim, órgão técnico de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, com competência funcional claramente estabelecida pela Carta da República.". (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.601, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 25 mar. 2026. Original não grifado).

[15] Expressão que adotamos conforme o sentido que lhe atribui Celso Antônio Bandeira de Mello: "Tendo em vista este caráter de assujeitamento do poder a uma finalidade instituída no interesse de todos — e não da pessoa exercente do poder —, as prerrogativas da Administração não devem ser vistas ou denominadas como 'poderes' ou como 'poderes-deveres'. Antes se qualificam e melhor se designam como 'deveres-poderes', pois nisto se ressalta sua índole própria e se atrai atenção para o aspecto subordinado do poder em relação ao dever, sobressaindo, então, o aspecto finalístico que as informa, do que decorrerão suas inerentes limitações." (2007, p. 68).

[16] O modelo federativo brasileiro adota estrutura quadripartite, integrado pelos Municípios, Estados, o Distrito Federal e a União, todos com autonomia financeira, administrativa e política e competências materiais e legislativas próprias, nos termos dos Artigos 1º e 18 da Constituição brasileira de 1988, que estabelecem: "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.".

Consequentemente, esse modelo possibilita a coexistência de entendimentos jurídicos distintos acerca das mesmas matérias, já que "[...] cada TC constitui sua última instância recursal, o que pode causar discrepâncias na interpretação e aplicação da lei a casos semelhantes" (Ogata *et al*., 2021, p. 4), além de potenciais impactos sobre a segurança jurídica e a isonomia na fiscalização da gestão pública. Isso ocorre porque não há, no sistema brasileiro, "[...] um órgão de Contas Central com competência para unificar a interpretação ou decidir de maneira vinculante para todas as Cortes de Contas nacionais [...]." (Ogata *et al*., 2021, p. 4), o que propicia uma pluralidade interpretativa por parte desses órgãos.

Essa ausência de uniformidade decisional fora evidenciada em pesquisa que desenvolvemos em 2019 mediante a análise das súmulas editadas por vinte e quatro Tribunais de Contas brasileiros. Utilizando o software livre *Iramuteq*, foi feito o mapeamento lexical dos enunciados, organizados em sete categorias temáticas: remuneração, orçamento, irregularidades, processo de contas, aposentadoria, pensão e licitação.

Os resultados demonstraram significativa dispersão interpretativa entre as Cortes "com relação à própria letra da lei e da Constituição Federal" (Ogata *et al*., 2021, p. 21), apontando divergências entre as Súmulas dos Tribunais de Contas Brasil afora e seus impactos sobre o controle isonômico de contas em temas relevantes da jurisdição financeira.

A problemática já motivou tentativas de aperfeiçoamento desse modelo, entre as quais se destaca a Proposta de Emenda Constitucional n.º 22/2017, que previa a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, voltado à coordenação e à uniformização de entendimentos. Embora não tenha sido aprovada, a discussão por ela suscitada evidencia a necessidade de fortalecimento do diálogo interinstitucional entre as Cortes de Contas, bem como da atuação de entidades representativas voltadas à construção de consensos interpretativos no âmbito da jurisdição financeira.

3 A perene discussão sobre a legitimidade democrática dos órgãos de controle

A paulatina ampliação das competências dos Tribunais de Contas pelos textos constitucionais brasileiros e a imprescindibilidade da *accountability* horizontal para a democracia, a que já nos referimos, têm conduzido, nos últimos anos, ao incremento do protagonismo da jurisdição financeira no Brasil, cuja atuação passou a ser decisiva em casos de grande repercussão econômica, política e social, como já relatamos.

Ao mesmo tempo em que a atuação das Cortes de Contas assumiu maior relevo no cenário jurídico nacional, intensificaram-se as críticas relativas a um suposto "ativismo"[17] dos Tribunais de Contas, que estariam, sob esta perspectiva, agindo fora de sua alçada, de modo a extrapolar suas atribuições constitucionais.

A esse respeito, é importante ter em vista, em primeiro lugar, que tais críticas surgem em um contexto atualmente marcado pelo crescimento da polarização política e pela ampliação das disputas ao em torno do papel das instituições de controle.

A discussão sobre a legitimidade democrática dos órgãos de controle, aliás, não é novidade alguma, permeando, por exemplo, toda a evolução da Jurisdição Constitucional, a quem compete controlar a atuação do legislador, desde a célebre decisão do juiz Marshall, de 1803[18], no emblemático caso *Marbury x Madson*, perpassando pelo famoso embate entre HANS Kelsen (2007) e Carl Schimitt (2007) sobre o verdadeiro guardião da Constituição quando do advento da Constituição Austríaca de 1920, que adotou o modelo kelseniano de controle abstrato de constitucionalidade, a cargo de um Tribunal Constitucional[19], até os dias atuais.

Além disso, temos que a expressão "ativismo" nos afigura absolutamente inútil (Faraco, 2018), por não servir para designar instituto ou categoria jurídica próprios, tampouco a determinar a validade jurídica de uma decisão judicial, para além da absoluta equivocidade que paira sobre o termo, tanto na doutrina brasileira quanto na estadunidense, país onde "[...] foi utilizado pela primeira vez com grande repercussão pública, em janeiro de 1947, pelo historiador e político Arthur Schlesinger Jr. em artigo publicado na revista *Fortune*" (Faraco, 2018, p. 148), como já tivemos a oportunidade de anotar:

> No Brasil, o 'ativismo judicial' vem sendo utilizado ora para qualificar uma postura excessiva e inconstitucional do Poder Judiciário – o que ensejaria a invalidade jurídica desta prática (Coelho, 2015; Martins, 2012, A3; Moreira; Fróes, 2014, p. 55; RAMOS, 2013, p. 129) –, ora para significar uma atitude judicial legitimamente progressista, no sentido da adequada realização judicial de direitos fundamentais – o que a tornaria

[17] Expressão utilizada, entre outros, por Francisco Sérgio Maia Alves (2016), que analisa decisões do TCU consideradas "ativistas", por envolverem, no seu entender, expansão da atuação institucional, criação de regras gerais, ampliação processual e afastamento de parâmetros tradicionais de controle. No mesmo sentido, Flávio Garcia Cabral (2021) chega a propor a categoria "ativismo de contas", caracterizado pela extrapolação de competências constitucionais do TCU, com ampliação de seu poder regulamentar e a prolação de decisões em sentido contrário à legislação e à jurisprudência do STF. A recente atuação do TCU no caso do Banco Master gerou, igualmente, diversos artigos de opinião e reportagens na grande imprensa que atribuíram a pecha de "ativista" à Corte, por suposta intervenção em matéria afeta ao Banco Central (nesse sentido, entre outros: <https://economia.uol.com.br/colunas/mariana-barbosa/2026/01/07/tcu-extrapola-suas-atribuicoes-ao-interferir-na-atuacao-do-bc.htm>; <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2026/01/08/caso-master-banco-central-liquidacao-rui-costa.htm>; <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/clarissa-oliveira/politica/caso-master-extrapola-tensao-no-tcu-e-ministros-falam-em-constrangimento/>.) Há, nada obstante, contrapontos a essas visões. Ricardo Schneider Rodrigues (2023), por exemplo, sustenta que os Tribunais de Contas não podem ser qualificados como "ativistas" quando apenas exercem competências expressamente conferidas pela Constituição de 1988, que ampliou os instrumentos de controle externo.

[18] Que marcou o desenvolvimento do controle difuso de constitucionalidade nos Estados Unidos da América.

[19] Modelo esse então já existente na América Latina desde a Constituição da Venezuela de 1858, da Colômbia de 1886 e da Bolívia de 1861, como bem relata André Ramos Tavares (2014).

> válida e desejável (Barroso, 2008, p. 9-10; Clève, 2003, p. 297; Tavares, 2012a, p. 43) (Faraco, 2018, p. 149).

Nada obstante essa dubiedade, entendemos que, enquanto formas de classificar o exercício da função jurisdicional, "o ativismo e a autocontenção não implicam, necessariamente, a validade ou a invalidade jurídica da decisão produzida a partir destas práticas [...]." (Faraco, 2018, p. 153).

Ao contrário, a validade jurídica das decisões judiciais – incluídas, aí, as produzidas pelas Cortes de Contas, no âmbito da jurisdição financeira que lhes incumbe –, está diretamente determinada pela sua fundamentação – e não pela postura assumida pelo julgador ("ativista" ou "autocontida") –, nos exatos termos do que prevê o Artigo 93, inciso IX, da Constituição brasileira de 1988, onde se lê: "todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade [...]." A regra impõe aos órgãos judicantes o dever de motivar no Direito e para o Direito suas decisões (Faraco, 2018, p. 152).

Inserido no capítulo da Constituição destinado ao Poder Judiciário, o comando dirige-se, igualmente, aos Tribunais de Contas, na exata medida em que a Constituição lhes acometeu a tarefa de julgar as contas públicas, exercendo típica "função judiciária", como já definiu Pontes de Miranda[20], a atrair a incidência do regramento constitucional aplicável ao exercício desta função, como, aliás, se depreende do disposto no Artigo 73[21] da Constituição brasileira de 1988, que não apenas trata da *jurisdição* do Tribunal de Contas da União, em todo o território nacional, como também lhe outorga, no que couber, as atribuições previstas no Artigo 96 da mesma Constituição, privativas do Poder Judiciário.

Além disso, é importante ter em vista que, no Brasil, a legitimidade da jurisdição financeira decorre diretamente da Constituição sendo, por este motivo, indireta e implícita, justamente pelo fato de os Tribunais de Contas assumirem um papel contramajoritário, na medida em que seus membros, assim como os do Poder Judiciário – e diferentemente dos demais Poderes (Executivo e Legislativo) –, não são eleitos diretamente pelo povo, motivo pelo qual não se prestam ao exercício de uma representação política em sentido estrito.

Justamente por este motivo é que a legitimidade jurídico-democrática das decisões dos Tribunais de Contas funda-se diretamente na Constituição, dela derivando, sendo determinada não

---

[20] A nova Constituição [de 1946] tem o Tribunal de Contas como órgão (auxiliar) do Poder Legislativo. Mas a função de julgar ficou-lhe. No plano material, é corpo judiciário; no formal, corpo auxiliar do Congresso Nacional (Miranda, 1953, p. 338).

[21] "Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.".

apenas pela sua fundamentação, na exata dicção do Artigo 93, inciso IX, da Constituição brasileira de 1988, como também pela observância dos procedimentos institucionalizados para sua prolação.

Esta ideia está presente na teoria da *legitimação pelo procedimento* proposta por Niklas Luhmann (1980), para quem, nas complexas sociedades modernas, a legitimidade das decisões estatais não está relacionada apenas ao seu conteúdo material, senão, e propriamente, à observância do procedimento estabelecido para sua prolação[22], orientado por regras e critérios formais transparentes e previamente estruturados, além de "[...] etapas previsíveis que reduzem incertezas e estabilizam as expectativas sociais, despersonalizando o poder de decisão." (Faraco; Gonçalves, 2026, p. 12). Nesta medida, o autor entende que a observância do procedimento afasta possíveis insatisfações, já que, neste caso, os próprios perdedores tendem a aceitar a decisão, por confiarem no processo levado a efeito para sua prolação (Faraco; Gonçalves, 2026, p. 12).

Claro que não podemos nos olvidar da possibilidade de um *constitucionalismo abusivo*, como definido por David Landau (2013), em que instrumentos constitucionalmente legítimos são utilizados para alcançar objetivos politicamente orientados ou finalidades incompatíveis com a preservação da democracia constitucional, desvirtuando o próprio sentido da proposta de legitimação formal pela aceitação do procedimento de Niklas Luhmann (1980).

Justamente por isso é que a legitimidade das decisões das Cortes de Contas está diretamente relacionada ao cumprimento da Constituição, sendo verificada na medida em que tais atos jurídicos sejam resultado das funções constitucionalmente atribuídas a estes órgãos, proferidos segundo o procedimento legal e previamente definido para tanto e se encontrarem fundamentados no Direito e para o Direito.

Em outras palavras, essa legitimidade está diretamente vinculada à qualidade da fundamentação jurídica, ao respeito às garantias processuais e à observância dos limites constitucionais das competências outorgadas aos Tribunais de Contas, sendo esses, portanto, os elementos que objetivamente asseguram racionalidade, transparência e controle democrático de sua atividade jurisdicional e fiscalizatória.

4 Saídas constitucionais e algumas conclusões

[22] Como se colhe dos ensinamentos do autor, "o que assegura essa normalidade duma forma altamente generalizada é o mecanismo de regulamento do direito em vigor e a tipicidade de probabilidades conhecida através da experiência de vida. E esta estrutura de comunicações pode integrar-se em sistemas de processo legal que devem estar em situação de garantir a aceitação de decisões, independentemente da exatidão objetiva dos argumentos" (Luhmann, 1980, p. 12).

A atual conformação constitucional dos Tribunais de Contas brasileiros revela um modelo singular de jurisdição financeira, caracterizado pela autonomia institucional, pela descentralização federativa e pela amplitude das competências de controle da gestão de recursos públicos. Embora esse desenho apresente desafios, especialmente relacionados à uniformização interpretativa, suas vantagens revelam-se significativamente maiores, sobretudo em razão da capilaridade e da efetividade que essas características proporcionam ao controle externo.

Essa singular posição das Cortes de Contas na arquitetura constitucional do Estado brasileiro as insere como instituições tipicamente contramajoritárias, cuja legitimidade não decorre da representação popular direta, como se dá com os Poderes Legislativo e Executivo, senão da estrita submissão da sua atuação à Constituição, isto é, da conformidade do processo decisório e da fundamentação de suas decisões com os parâmetros constitucionais.

Isso porque a jurisdição de contas consiste precisamente em sujeitar a ação governamental aos limites jurídicos impostos pelo Estado de Direito, ainda que isso implique contrariar interesses políticos circunstancialmente majoritários. Não por outra razão, a própria Constituição brasileira de 1988 atribui às Cortes de Contas amplas competências fiscalizatórias. De maneira que eventuais objeções quanto à extensão dessas atribuições não devem ser dirigidas a esses Tribunais ou aos seus membros, senão ao próprio modelo constitucional que os instituiu e no qual se encontram inseridos.

Por esse motivo é que o aumento do protagonismo das Cortes de Contas no Brasil, observado no contemporâneo cenário político e social, não significa, por si só, uma expansão indevida de suas competências, afigurando-se, ao contrário, uma consequência direta do modelo concebido pelo constituinte de 1988.

Sob essa perspectiva é que as críticas que atribuem a esses Tribunais um suposto "ativismo" indevido mostram-se invariavelmente atécnicas e inconsistentes, especialmente diante da dubiedade que paira sobre o termo e da sua inutilidade conceitual, por não constituir parâmetro jurídico apto a aferir a validade jurídica da decisão. Por essa razão, a qualificação genérica de uma postura "ativista" das Cortes de Contas frequentemente revela-se destituída de conteúdo jurídico, representando, em sua maioria, discurso comprometido pelas preferências político-ideológicas de seus interlocutores.

Pela mesma razão, não há que se falar em uma suposta "interferência" das Cortes de Contas, expressão etimologicamente pejorativa, a caracterizar uma indevida intromissão desses Tribunais em matérias que incumbiriam a outros órgãos. Ao contrário, o exercício de competências constitucionalmente estabelecidas, longe de representar uma "intervenção" dessas Cortes sobre a alçada própria de outras esferas de poder, concretiza justamente a

engrenagem de *accountability* horizontal inerente à repartição de atribuições delineada pela Constituição brasileira de 1988.

Portanto, faz-se necessário reafirmar que a legitimidade democrática dos Tribunais de Contas repousa na Constituição e decorre dela, relacionando-se diretamente à rigorosa observância dos procedimentos constitucionais previstos para o exercício de suas funções, à adequada fundamentação de suas decisões e à fiel execução das competências que lhes foram confiadas pelo constituinte, não estando jungida, deste modo, à lógica própria de representação das maiorias políticas. É precisamente essa conformidade com a Constituição que constitui o verdadeiro fundamento jurídico de sua atuação e afasta questionamentos tecnicamente equivocados, preservando o papel dessas instituições enquanto entes essenciais à concretização do Estado Democrático de Direito adotado pelo texto constitucional brasileiro de 1988.

Afinal, toda tentativa de enfraquecimento dos mecanismos constitucionais legítimos de fiscalização da gestão dos recursos públicos mostra-se contrária à democracia republicana, na exata medida em que ameaça a capacidade de *accountability* horizontal constitucionalmente assegurada e essencial à preservação deste regime.

Referências

ALVES, F. S. M. O ativismo na atuação jurídico-administrativa do Tribunal de Contas da União: estudo de casos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 53, n. 209, p. 303-328, jan./mar. 2016. Disponível em: http12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/209/ril_v53_n209_p303. Acesso em: 15 jul. 2026.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARBOSA, R. Exposição de motivos ao Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890. Brasília, DF: **Tribunal de Contas da União**, 1999. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113/1171. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 28 set. 2026. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 28 set. 2026. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, à Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. **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: 28 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.175/DF**. Tribunal de Contas – controle. Redator do acórdão: Min. Marco Aurélio, 4 ago. 2004. *Jusbrasil*. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/767764. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.601**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 25 mar. 2026. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/. Acesso em: 28 set. 2026.

CABRAL, F. G. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura,** São Paulo, v. 5, n. 16, p. 215–257, 2021. DOI: 10.48143/RDAI.16.fgc. Disponível em: https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/264. Acesso em: 28 set. 2026.

FARACO, M. Deixando de lado o "ativismo" e a "autocontenção" judicial: a irrelevância jurídica dos termos para a Constituição de 1988. **Revista do Advogado***,* São Paulo, n. 140, p. 147-155, 2018. Disponível em: https://pucsp.academia.edu/MarinaFaraco. Acesso em: 29 jul. 2026.

FARACO, M; GONÇALVES, C. I. S. Julgamentos virtuais e legitimidade jurídico-democrática. **Revista da AASP – Edição Especial: Tribunais Superiores e a Crise Institucional**, São Paulo, p. 7-15, ago. 2026. Disponível em: https://pucsp.academia.edu/MarinaFaraco. Acesso em: 29 jul. 2026.

A DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. **Jusbrasil**, [s. d.]. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-declaracao-dos-direitos-do-homem-e-do-cidadao-de-1789/1259443861. Acesso em: 2 out. 2026.

KELSEN, H. **Jurisdição Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

LANDAU, D. Abusive Constitutionalism. **U.C. Davis Law Review**, Davis, v. 47, n. 1, p. 189-260, 2013. Disponível em: https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_Landau.pdf. Acesso em: 29 jul. 2026.

LUHMANN, N. **Legitimação pelo Procedimento**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

MIRANDA, P. **Comentários à Constituição de 1946**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1953.

NUNES, C. **Teoria e Prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1943.

O'DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998. Disponível em: https://www.journalofdemocracy.org/articles/horizontal-accountability-in-new-democracies/. Acesso em: 02 out. 2026.

OGATA, A. K. K. *et al.* Assimetrias no conteúdo informacional das súmulas dos Tribunais de Contas brasileiros e seus impactos no princípio da isonomia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 17, n. 1, e2113, 2021. DOI: 10.1590/2317-6172202113. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/qFVbFP88v44gZ5rCkNBYFXS/abstract/?lang=pt. Acesso em: 28 set. 2026

RODRIGUES, R. S. Ativismo nos Tribunais de Contas: reflexões sobre os alegados excessos do controle externo à luz da Constituição. **Revista do TCU**, Brasília, n. 151, p. 33–47, 2023. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1937. Acesso em: 28 set. 2026.

SCHMITT, C. **O guardião da Constituição.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

TAVARES, A. R. Justiça Constitucional – Originalidades históricas e tipicidade latino-americana. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 8, n. 29, p. 245-262, 2014. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/items/b071621f-72c0-4c6e-91c3-e07980f14128. Acesso em: 28 set. 2026.

Data de submissão: 27/09/2026
Data de aceite: 28/09/2026