



INTERNATIONAL
INTEGRALIZE
SCIENTIFIC

Fevereiro 2026

v. 6 n. 56

INTERNATIONAL INTEGRALIZE SCIENTIFIC ISSN/2675-520





INTERNATIONAL
INTEGRALIZE
SCIENTIFIC

Fevereiro 2026

v. 6 n. 56

INTERNATIONAL INTEGRALIZE SCIENTIFIC ISSN/2675-520



APRESENTAÇÃO

A International Integralize Scientific configura-se como um periódico científico mensal dedicado à difusão rigorosa e qualificada do conhecimento acadêmico. Com publicações predominantemente em língua portuguesa e contribuições consistentes em inglês e espanhol, a revista consolida-se como um espaço editorial multicultural, orientado ao diálogo científico internacional e ao fortalecimento da produção intelectual brasileira no cenário global.

Alinhada a elevados critérios de avaliação acadêmica, a revista privilegia a publicação de artigos inéditos de discentes e docentes provenientes de distintas áreas do saber, reconhecendo a ciência como campo plural e interdisciplinar. Cada manuscrito submetido passa por criteriosa análise técnico-científica em regime de avaliação por pares, assegurando integridade metodológica, consistência teórica e relevância social dos resultados apresentados. Dessa forma, a International Integralize Scientific reafirma seu compromisso institucional com a circulação responsável do conhecimento e com o fortalecimento da cultura de pesquisa.

Sua missão institucional consiste em promover a publicação e a disseminação de pesquisas inovadoras que contribuam efetivamente para o avanço científico e tecnológico, estimulando a reflexão crítica e o desenvolvimento de novas abordagens investigativas. A revista persegue a visão de consolidar-se como referência de credibilidade e excelência acadêmica no contexto internacional, valorizando a produção científica que se ancora em evidências sólidas, metodologias reconhecidas e padrões éticos elevados.

A governança editorial do periódico opera em plataforma Open Journal Systems (OJS), garantindo transparência processual, rastreabilidade, interoperabilidade com bases internacionais e aderência às melhores práticas em editoração científica. A revista possui registro ISSN nas versões impressa e digital e atribui Digital Object Identifier (DOI) a todas as publicações, mediante associação ativa à Crossref, assegurando autenticidade, persistência e ampla citabilidade internacional. Sua atuação editorial mantém alinhamento às boas práticas recomendadas por organizações científicas de referência e aos princípios éticos, técnicos e normativos que orientam a gestão de periódicos acadêmicos qualificados, incluindo diretrizes consolidadas no âmbito da normalização internacional.



Os valores que regem sua atuação editorial fundamentam-se no rigor científico, na ética acadêmica e na promoção de um ecossistema plural de saberes. A diversidade disciplinar, a integridade intelectual, a inovação, o impacto social da ciência e a construção de redes colaborativas entre pesquisadores de diferentes nacionalidades constituem pilares estruturantes do periódico. Ao incentivar a interlocução entre centros de pesquisa, universidades e comunidades científicas, a International Integralize Scientific contribui para o desenvolvimento de uma ciência aberta ao diálogo, orientada à melhoria contínua e sensível às demandas contemporâneas.

Sua periodicidade regular, o compromisso com padrões editoriais elevados e a interlocução permanente com autores e avaliadores qualificados reforçam a credibilidade da revista como veículo legítimo de disseminação científica. Trata-se, assim, de um espaço editorial que acolhe a investigação acadêmica com seriedade, estimulando trajetórias de produção intelectual consistente, ética e socialmente relevante.

Ao posicionar-se como ponte entre diferentes culturas, idiomas e tradições científicas, a International Integralize Scientific reafirma o papel estratégico dos periódicos acadêmicos no fortalecimento da ciência global e na promoção de um conhecimento capaz de transformar realidades, ampliar horizontes e projetar pesquisadores brasileiros e internacionais em um ambiente científico de excelência.



Expediente Editorial

A Revista International Integralize Scientific é um periódico científico mensal dedicado à promoção e disseminação de conhecimento acadêmico de alta qualidade, orientado por rigor metodológico e compromisso ético. Seu propósito central consiste em oferecer um espaço de visibilidade qualificada para pesquisas inéditas, contribuindo para o fortalecimento do debate científico e para o desenvolvimento contínuo das diversas áreas do saber. Ao assegurar processos criteriosos de avaliação e seleção editorial, o periódico reafirma sua vocação institucional de fomentar o pensamento crítico, incentivar o intercâmbio intelectual e apoiar a formação de novas gerações de pesquisadores.

Diretor Geral

Dr. Luan Trindade

Responsável pela direção estratégica do periódico, conduz a governança institucional da revista, assegurando o alinhamento entre política editorial, expansão científica e fortalecimento das relações acadêmicas nacionais e internacionais.

Diretora Administrativa

Profa. PhD Vanessa Sales

Docente e pesquisadora, com trajetória consolidada na área acadêmica, coordena os processos organizacionais e de gestão editorial, contribuindo diretamente para a qualidade científica, ética e institucional das publicações.

Editor de Design Gráfico e Diagramação

Balbino Júnior

Profissional responsável pela curadoria visual, normatização gráfica e composição editorial, assegurando harmonia estética, legibilidade acadêmica e conformidade técnica das edições.

Características do Periódico

Periodicidade:

Mensal

Idiomas de Publicação:

Português, Inglês e Espanhol

Plataforma Editorial:

Open Journal Systems (OJS)

Registro Internacional:

SSN 3085-654X

Identificação Digital:

DOI registrado e associado à Crossref

Contato Editorial

Para esclarecimentos, submissões, parcerias institucionais ou orientações relacionadas ao processo editorial, a equipe técnica encontra-se à disposição através do e-mail:

publicacao@iiscientific.com

Endereço Institucional

Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
Rodovia SC-401, Bairro Saco Grande
CEP 88032-005

A International Integralize Scientific mantém atuação editorial orientada pelas boas práticas científicas internacionais, alinhada aos princípios de integridade acadêmica, transparência editorial e responsabilidade social do conhecimento. Seu corpo diretivo e técnico atua de maneira integrada para assegurar excelência, continuidade e relevância científica em cada edição publicada.

Corpo Editorial e Conselho de Revisores por Pares

A revista adota um rigoroso processo de avaliação científica por pares (peer review), conduzido preferencialmente no modelo doubleblind, garantindo anonimato entre autores e revisores durante o processo avaliativo, imparcialidade na emissão dos pareceres e excelência acadêmica na seleção dos manuscritos publicados.

A divulgação institucional do corpo editorial e dos revisores por pares não estabelece qualquer vinculação entre avaliadores e artigos específicos, preservando integralmente a confidencialidade e a integridade ética do processo de revisão.

Editora-Chefe

Profa. PhD Vanessa Sales

Equipe Editorial

Prof. PhD Hélio Sales Rios
Prof. Dr. Rafael Ferreira da Silva
Prof. Dr. Francisco Rogério Gomes da Silva
Prof. PhD Manoel Coracy Dias Saboia
Prof. Dr. Daniel LaiberBonadiman

Declaração de Transparência Editorial

O periódico mantém registro formal de todas as etapas do processo de avaliação científica, assegurando confidencialidade, ética, independência acadêmica e conformidade com o modelo doubleblindpeer review, no qual autores e revisores permanecem mutuamente anônimos durante o processo avaliativo.

Conselho de Revisores por Pares (Peer Review Board)

O Conselho de Revisores por Pares é composto por pesquisadores com sólida formação acadêmica e reconhecida atuação científica. Os pareceres técnicos emitidos avaliam critérios de relevância científica, originalidade, consistência metodológica, contribuição teórica e adequação ética, fortalecendo o rigor e a credibilidade do periódico.

Pareceristas

Ciências da Educação

Dr. Carlos Mendonça
Dr. Marcelo Pertussatti
Dr. Ederson Renan Pacheco de Farias

Ciência da Saúde

Dr. Daniel Laiber
Dra. Luisa Bonadiman

Ciências Jurídicas

Dr. Avelino Thiago
Dr. James Melo de Sousa
Dr. Manoel Coracy

Educação Inclusiva

Dra. Fábila Roseana Souza Oliveira da Silva
Dra. Karla Roberta Melo de Vasconcellos

Tecnologia

Dr. Flávio Lopes
Dr. Geraldo Lúcio

Editor Gerente

Rayane Priscila Santos de Souza

Editores de Seção

Karolayne Luana de Oliveira Silva

Eloisa Bárbara Rodrigues Lima

Equipe de Produção Editorial

Reviane Francy Silva da Silveira

Priscila de Fátima Lima Schio
Lucas Teotônio Vieira

Editor Técnico

Balbino Júnior

Administrador do Sistema OJS

Vitor Santos

RECONSTRUÇÃO CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO: RESERVA DE JURISDIÇÃO E DÉFICIT DE GARANTIAS NO SISTEMA BRASILEIRO DE CONTAS PÚBLICAS

CONSTITUTIONAL RECONSTRUCTION OF EXTERNAL CONTROL: RESERVATION OF JURISDICTION AND DEFICIT OF GUARANTEES IN THE BRAZILIAN PUBLIC ACCOUNTS SYSTEM

RECONSTRUCCIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONTROL EXTERNO: RESERVA DE COMPETENCIA Y DÉFICIT DE GARANTÍAS EN EL SISTEMA DE CUENTAS PÚBLICAS BRASILEÑO

Eduardo de Sousa Lemos

RESUMO

O artigo analisa criticamente o modelo brasileiro de controle externo da Administração Pública à luz do Estado Constitucional de Direito, com especial atenção à relação entre controle, jurisdição e garantias institucionais. Partindo da Constituição de 1988 e da doutrina do constitucionalismo contemporâneo, sustenta-se que o controle do poder constitui garantia estrutural da ordem constitucional, não se limitando à contenção de abusos, mas exigindo conformação institucional adequada. Examina-se a posição dos Tribunais de Contas no sistema constitucional brasileiro, destacando-se a dissociação entre a natureza administrativa de suas decisões e os efeitos sancionatórios relevantes que lhes vêm sendo atribuídos pela prática institucional e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive com repercussões sobre direitos fundamentais e direitos políticos. Argumenta-se que essa ambiguidade compromete o devido processo legal, a reserva de jurisdição e a separação de poderes, gerando déficit de legitimidade democrática e constitucional. Ao final, propõe-se a reconstrução institucional do controle externo, mediante a separação clara entre fiscalização técnica, controle político e jurisdição, com a concentração da atividade fiscalizatória no Poder Legislativo e a criação de uma Justiça Especializada de Contas no âmbito do Poder Judiciário, como forma de fortalecer simultaneamente a democracia representativa, a segurança jurídica e a proteção dos direitos fundamentais. O artigo apresenta, assim, uma proposta original de reconfiguração do controle externo brasileiro, fundada na teoria garantista e na separação funcional de poderes.

Palavras-chave: Controle externo; Tribunais de Contas; jurisdição; separação de poderes; garantias constitucionais.

ABSTRACT

This article provides a critical analysis of the Brazilian model of external control over Public Administration in light of the Constitutional State of Law, with particular emphasis on the relationship between oversight, jurisdiction, and institutional guarantees. Grounded in the 1988 Constitution and contemporary constitutional doctrine, it argues that the control of power constitutes a structural guarantee of the

constitutional order, requiring proper institutional design beyond the mere curbing of abuses. The study examines the standing of the Courts of Accounts within the Brazilian constitutional framework, highlighting the dissociation between the administrative nature of their decisions and the significant sanctioning effects attributed to them by institutional practice and the jurisprudence of the Supreme Federal Court, including repercussions on fundamental and political rights. It is argued that such ambiguity compromises due process, the reservation of jurisdiction, and the separation of powers, resulting in a deficit of democratic and constitutional legitimacy. Finally, the article proposes an institutional reconstruction of external control through a clear separation between technical oversight, political control, and adjudication. This proposal advocates for concentrating auditing activities within the Legislative Branch and establishing a Specialized Court of Accounts within the Judiciary to simultaneously strengthen representative democracy, legal certainty, and the protection of fundamental rights. This article thus presents an original proposal for reconfiguring Brazilian external control, based on the theory of legal guarantees and the functional separation of powers.

Keywords: External control; Courts of Accounts; jurisdiction; separation of Powers; constitutional guarantees.

RESUMEN

El presente artículo analiza críticamente el modelo brasileño de control externo de la Administración Pública a la luz del Estado Constitucional de Derecho, con especial atención a la relación entre control, jurisdicción y garantías institucionales. Partiendo de la Constitución de 1988 y de la doctrina del constitucionalismo contemporáneo, se sostiene que el control del poder constituye una garantía estructural del orden constitucional, lo que exige una conformación institucional adecuada que trascienda la mera contención de abusos. Se examina la posición de los Tribunales de Cuentas en el sistema constitucional brasileño, destacando la disociación entre la naturaleza administrativa de sus decisiones y los efectos sancionatorios relevantes que les han sido atribuidos por la práctica institucional y la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal, inclusive con repercusiones sobre derechos fundamentales y derechos políticos. Se argumenta que esta ambigüedad compromete el debido proceso, la reserva de jurisdicción y la separación de poderes, generando un déficit de legitimidad democrática y constitucional. Al final, se propone la reconstrucción institucional del control externo mediante la separación clara entre fiscalización técnica, control político y jurisdicción, con la concentración de la actividad fiscalizadora en el Poder Legislativo y la creación de una Justicia Especializada de Cuentas en el ámbito del Poder Judicial, como forma de fortalecer simultáneamente la democracia representativa, la seguridad jurídica y la protección de los derechos fundamentales. Este artículo presenta una propuesta original para reconfigurar el control externo brasileño, basada en la teoría de las garantías jurídicas y en la separación funcional de poderes.

Palavras-clave: Control Externo; Tribunales de Cuentas; jurisdicción; separación de poderes; garantías constitucionales.

1 INTRODUÇÃO

O controle do exercício do poder constitui elemento estruturante do Estado Constitucional de Direito e condição de possibilidade da própria juridicidade da atuação estatal. No constitucionalismo contemporâneo, a legitimidade do poder público não decorre exclusivamente de sua origem democrática ou representativa, mas da submissão contínua e efetiva da atuação estatal à Constituição, aos direitos fundamentais e às garantias institucionais que conformam o exercício da autoridade. Como adverte Konrad Hesse, a Constituição não se reduz a um programa político ou a um conjunto de intenções normativas, mas configura verdadeira ordem jurídica dotada de força normativa, cuja eficácia depende da existência de estruturas institucionais aptas a assegurar sua concretização prática (Hesse, 1991).

Essa compreensão desloca o debate constitucional do plano meramente formal para uma perspectiva material e institucional. Controlar o poder não significa apenas limitar abusos pontuais, mas estruturar mecanismos permanentes de fiscalização, responsabilização e autocontenção institucional, capazes de impedir a concentração excessiva de competências e de preservar a separação funcional entre os poderes do Estado. Nesse sentido, o controle apresenta-se simultaneamente como técnica de limitação do poder e como garantia institucional do próprio Estado de Direito.

No Brasil, a Constituição de 1988 conferiu relevo singular ao controle externo da Administração Pública, especialmente nos arts. 70 e 71, ao atribuir ao Poder Legislativo a titularidade da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração, com o auxílio dos Tribunais de Contas. Trata-se de opção constitucional clara, alinhada ao modelo democrático-representativo, segundo o qual a fiscalização da gestão dos recursos públicos constitui dimensão essencial da accountability política e da responsabilidade democrática dos governantes.

Todavia, o desenvolvimento institucional do controle externo no ordenamento brasileiro revelou tensões dogmáticas e estruturais relevantes. Embora os Tribunais de Contas sejam formalmente qualificados como órgãos administrativos

auxiliares do Poder Legislativo, a prática institucional e a evolução jurisprudencial conduziram à ampliação progressiva de suas competências decisórias, com a atribuição de efeitos jurídicos intensos às suas deliberações. Decisões de rejeição de contas, condenação de ressarcimentos e aplicação de sanções administrativas passaram a produzir consequências patrimoniais, funcionais e políticas relevantes, aproximando-se materialmente de decisões jurisdicionais, sem que tais órgãos estejam investidos das garantias constitucionais próprias da jurisdição.

Essa expansão funcional cria um cenário de ambiguidade institucional: de um lado, afirma-se reiteradamente a natureza administrativa das decisões dos Tribunais de Contas; de outro, reconhece-se a elas eficácia prática capaz de restringir direitos fundamentais, inclusive direitos políticos. Tal dissociação entre a natureza formal dos atos e seus efeitos materiais suscita questionamentos relevantes à luz do devido processo legal, da reserva de jurisdição e do princípio da separação de poderes, pilares estruturantes do Estado Constitucional de Direito.

Nesse contexto, o presente artigo sustenta que o modelo brasileiro de controle externo, tal como atualmente interpretado e aplicado, compromete a coerência constitucional do sistema de controle do poder e gera déficit de garantias institucionais. Defende-se, como hipótese central, que a concentração de funções de fiscalização, julgamento administrativo e produção de efeitos sancionatórios relevantes em órgãos não jurisdicionais enfraquece a proteção dos direitos fundamentais e tensiona o equilíbrio funcional entre os poderes.

A partir dessa premissa, propõe-se a necessidade de reconstrução institucional do controle externo, orientada pela separação clara entre fiscalização técnica, controle político e jurisdição. O objetivo não é reduzir a intensidade do controle da Administração Pública, mas reforçar sua legitimidade constitucional, mediante a recomposição das fronteiras funcionais estabelecidas pela Constituição de 1988. Ao reservar o exercício do poder sancionatório relevante à jurisdição e reconduzir o controle externo ao seu núcleo técnico-político originário, busca-se fortalecer simultaneamente a democracia representativa, a segurança jurídica e o Estado de Direito.

Sustenta-se que o modelo brasileiro de controle externo consolidou uma ambiguidade estrutural incompatível com as exigências do Estado Constitucional de Direito.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Controle do poder no Estado Constitucional

No Estado Constitucional de Direito, o controle do exercício do poder não se apresenta como mecanismo meramente instrumental ou acessório, mas como verdadeira garantia institucional da ordem constitucional.

O controle não se limita à contenção de excessos pontuais ou à correção expost de ilegalidades administrativas, assumindo função estrutural de conformação do exercício da autoridade estatal aos parâmetros materiais e procedimentais definidos pela Constituição.

Como assinala J. J. Gomes Canotilho, a Constituição contemporânea institui um sistema de controles recíprocos destinado a assegurar a juridicidade do poder, em que a distribuição funcional de competências e a previsão de garantias institucionais constituem elementos centrais da limitação democrática do Estado (Canotilho, 2003).

Nessa perspectiva, o controle do poder adquire dupla dimensão. De um lado, opera como técnica de limitação e responsabilização, impedindo a concentração excessiva de competências e prevenindo o exercício arbitrário da autoridade. De outro, atua como garantia positiva, assegurando que o exercício do poder ocorra segundo procedimentos previamente definidos, dotados de racionalidade, transparência e previsibilidade. O controle, portanto, não é apenas instrumento de contenção, mas condição de legitimidade do agir estatal no Estado Constitucional.

A jurisdição ocupa posição singular nesse arranjo institucional. Diferencia-se das funções administrativa e legislativa não apenas pelo conteúdo decisório ou pela natureza do ato praticado, mas, sobretudo, pelo conjunto de garantias institucionais que a estruturam e a legitimam. A jurisdição caracteriza-se pela independência

funcional, pela imparcialidade do órgão julgador, pela submissão estrita ao devido processo legal, pelo contraditório efetivo, pela ampla defesa e pela definitividade das decisões, atributos que não se apresentam de forma equivalente nas demais funções estatais.

Como observa Dieter Grimm, não há jurisdição sem garantias institucionais adequadas, pois é precisamente esse conjunto de garantias que distingue o ato jurisdicional de outras formas de decisão estatal (Grimm, 2023). A ausência dessas garantias descaracteriza a jurisdição e compromete a legitimidade das decisões que produzem efeitos relevantes sobre a esfera jurídica dos indivíduos. Trata-se, portanto, de uma distinção qualitativa, e não meramente formal, entre jurisdição e administração.

A centralidade da jurisdição no Estado Constitucional decorre, ainda, de sua função de proteção dos direitos fundamentais. Ao contrário da atuação administrativa, orientada predominantemente por critérios de eficiência, conveniência e oportunidade, a jurisdição submete-se a parâmetros estritos de legalidade e constitucionalidade, funcionando como instância de contenção do poder e de tutela dos direitos individuais e coletivos. Nesse sentido, a reserva de jurisdição constitui técnica essencial de proteção contra a arbitrariedade estatal, especialmente quando estão em jogo sanções ou restrições relevantes a direitos fundamentais.

É precisamente nesse ponto que se insere a advertência de Luigi Ferrajoli sobre os riscos inerentes à expansão do poder sancionatório fora da jurisdição. Para o autor, o garantismo jurídico exige que toda forma de sanção que produza efeitos gravosos sobre a esfera jurídica dos indivíduos seja submetida a um modelo estrito de legalidade, tipicidade, culpabilidade e devido processo legal, atributos que somente se realizam plenamente no âmbito da jurisdição (Ferrajoli, 2014). A transferência ou a diluição do poder sancionatório em instâncias administrativas desprovidas dessas garantias fragiliza a proteção dos direitos fundamentais e compromete a racionalidade do sistema jurídico.

A expansão de competências sancionatórias administrativas, quando desacompanhada de garantias equivalentes às da jurisdição, produz um fenômeno

de hibridização institucional, no qual atos formalmente administrativos passam a desempenhar funções materialmente jurisdicionais. Esse fenômeno, longe de fortalecer o controle do poder, tende a gerar déficit de legitimidade democrática e insegurança jurídica, uma vez que decisões com elevado impacto sobre direitos são proferidas fora do circuito institucional próprio da jurisdição.

No Estado Constitucional, portanto, o problema não reside na intensidade do controle, mas na sua conformação institucional. Um sistema de controle que concentra, em órgãos não jurisdicionais, funções de fiscalização, julgamento e imposição de sanções relevantes rompe a lógica da separação funcional dos poderes e enfraquece o modelo de garantias que legitima o exercício do poder punitivo estatal. A distinção clara entre controle administrativo, controle político e jurisdição não constitui formalismo excessivo, mas exigência estrutural do constitucionalismo contemporâneo.

É a partir desse marco teórico que se torna possível avaliar criticamente o modelo brasileiro de controle externo, em especial a atuação dos Tribunais de Contas, cujas competências decisórias e efeitos práticos desafiam as fronteiras tradicionais entre administração e jurisdição. A compreensão adequada dessa distinção é condição indispensável para a análise dogmática e constitucional.

2.2 Garantias institucionais e poder sancionatório

Do ponto de vista dogmático-constitucional, mostra-se problemática — e, em certa medida, incoerente — a atribuição de efeitos sancionatórios relevantes a decisões administrativas desprovidas de natureza jurisdicional.

No Estado Constitucional de Direito, a legitimidade do exercício do poder punitivo estatal está indissociavelmente vinculada à observância de garantias institucionais específicas, especialmente aquelas que estruturam a jurisdição. A imposição de sanções ou de restrições severas à esfera jurídica dos indivíduos, quando realizada fora do âmbito jurisdicional, desafia diretamente o devido processo legal, a reserva de jurisdição e o princípio da separação de poderes.

A dogmática constitucional contemporânea reconhece que a separação de poderes não constitui mera técnica de organização estatal, mas verdadeira garantia estrutural de liberdade. Observa-se que a dissolução ou a erosão das fronteiras funcionais entre os poderes compromete a previsibilidade do direito, enfraquece a confiança dos cidadãos nas instituições e fragiliza a própria democracia constitucional (Zagrebelsky, 2018). Quando funções materialmente jurisdicionais são exercidas por órgãos administrativos, ainda que especializados, ocorre uma diluição das garantias que justificam o monopólio estatal da sanção.

Nesse contexto, a qualificação formal de determinadas decisões como “administrativas” não é suficiente para afastar a necessidade de submissão às garantias próprias da jurisdição. O que importa, sob o prisma dogmático, não é apenas a denominação do ato ou do órgão prolator, mas os efeitos jurídicos concretos que dele decorrem. Sempre que uma decisão estatal produz efeitos gravosos, definitivos ou de difícil reversão sobre direitos fundamentais — como restrições patrimoniais severas, perda de cargos públicos ou limitação de direitos políticos —, impõe-se a exigência de um modelo decisório dotado das garantias jurisdicionais clássicas.

Adverte-se que interpretações expansivas da Constituição, quando não sustentadas por bases normativas sólidas e por coerência sistêmica, conduzem à hipertrofia institucional de determinados órgãos e ao conseqüente desequilíbrio entre os poderes do Estado (Guastini, 2019). Esse fenômeno não decorre apenas de alterações formais no texto constitucional, mas, sobretudo, da prática interpretativa e jurisprudencial que, ao longo do tempo, amplia competências e efeitos de determinados órgãos sem a correspondente redefinição de seu estatuto constitucional.

No caso brasileiro, a atuação dos Tribunais de Contas exemplifica com clareza esse processo de hipertrofia institucional. Embora formalmente qualificados como órgãos administrativos auxiliares do Poder Legislativo, tais Cortes passaram a exercer, na prática, um conjunto híbrido de funções: realizam fiscalização técnica, proferem julgamentos administrativos e produzem decisões com efeitos sancionatórios intensos. Essa acumulação funcional, sem a correspondente

incorporação das garantias próprias da jurisdição, resulta em um modelo institucional tensionado, no qual a separação de poderes é enfraquecida e a proteção dos direitos fundamentais relativizada.

Do ponto de vista do garantismo jurídico, tal configuração revela-se particularmente problemática. Conforme destaca Ferrajoli (2014), a legitimidade do poder punitivo estatal depende da estrita observância de garantias como legalidade, tipicidade, culpabilidade, contraditório efetivo e imparcialidade do julgador. A ausência dessas garantias — ou sua realização apenas parcial — transforma o exercício do poder sancionatório em fonte de arbitrariedade, ainda que exercido sob o discurso da moralização administrativa ou da proteção do interesse público.

A prática institucional brasileira evidencia, assim, um deslocamento progressivo do eixo de proteção dos direitos fundamentais. Decisões administrativas proferidas por Tribunais de Contas passaram a funcionar como pressupostos determinantes para a imposição de sanções relevantes, inclusive no campo dos direitos políticos, sem que o interessado tenha acesso imediato a uma instância jurisdicional plena e dotada de efeito suspensivo automático. Esse cenário compromete a lógica da reserva de jurisdição e fragiliza o núcleo essencial do devido processo legal.

Além disso, a coexistência de múltiplos regimes decisórios — administrativo e jurisdicional — para a imposição de consequências jurídicas similares gera insegurança jurídica e assimetria de tratamento entre os administrados. Situações fáticas equivalentes podem resultar em efeitos radicalmente distintos, a depender do órgão que primeiro se pronuncia ou do peso atribuído à decisão administrativa no sistema jurídico. Tal fragmentação decisória é incompatível com a exigência de coerência e previsibilidade que caracteriza o Estado Constitucional.

Embora a literatura constitucional contemporânea enfatize a centralidade das garantias jurisdicionais na legitimação do poder sancionatório estatal (Ferrajoli; Grimm), o modelo brasileiro de controle externo evoluiu em direção distinta, ampliando os efeitos jurídicos de decisões administrativas sem a correspondente incorporação das garantias próprias da jurisdição.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa possui natureza qualitativa, com abordagem jurídico-dogmática e crítico-normativa. Adota-se o método hipotético-dedutivo, partindo-se das premissas teóricas do constitucionalismo contemporâneo e do garantismo jurídico para a análise da conformação institucional do controle externo no ordenamento brasileiro.

A investigação fundamenta-se em pesquisa bibliográfica e documental, com exame sistemático da Constituição da República de 1988, da legislação infraconstitucional pertinente e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente nos julgados relativos à natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas e aos seus efeitos sobre direitos fundamentais.

O estudo desenvolve-se em três etapas: a) delimitação do marco teórico sobre controle do poder e jurisdição no Estado Constitucional; b) análise dogmática do modelo brasileiro de controle externo e de sua interpretação jurisprudencial; e, c) formulação de proposta de reconstrução institucional orientada pela separação funcional de poderes e pela reserva de jurisdição. Não se analisa controle interno, tem foco exclusivo na dogmática constitucional brasileira.

4 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

4.1 Modelo constitucional do controle externo

À luz do marco teórico delineado, a Constituição da República de 1988 estruturou o sistema brasileiro de controle externo da Administração Pública a partir de uma opção institucional clara: a titularidade do controle externo foi atribuída ao Poder Legislativo, cabendo aos Tribunais de Contas o exercício de função auxiliar, nos termos dos arts. 70 e 71 do texto constitucional.

Essa configuração revela a centralidade do controle político no modelo constitucional brasileiro, alinhado à lógica da democracia representativa, segundo a qual a fiscalização da gestão dos recursos públicos constitui dimensão essencial da responsabilidade democrática dos governantes perante o Parlamento e, em última instância, perante a sociedade.

A função atribuída aos Tribunais de Contas, embora dotada de elevada especialização técnica, não se confunde com o exercício da jurisdição. A doutrina constitucional majoritária interpreta o “julgamento” referido no art. 71 da Constituição como atividade administrativa de controle, destituída de natureza jurisdicional. José Afonso da Silva ressalta que o emprego do termo “julgar” pelo constituinte não altera a essência administrativa da função exercida, tampouco confere aos Tribunais de Contas o status de órgãos integrantes do Poder Judiciário (Silva, 2024). Trata-se de julgamento técnico-administrativo, voltado à verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão, e não à solução definitiva de conflitos de interesses sob a égide da jurisdição.

Essa compreensão foi reiteradamente afirmada pelo Supremo Tribunal Federal ao longo de sua jurisprudência. Em precedentes paradigmáticos, a Corte consolidou o entendimento de que as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas não possuem natureza jurisdicional, nem produzem coisa julgada material. No Recurso Extraordinário nº 636.886/AL, o Tribunal reafirmou que os pronunciamentos dos Tribunais de Contas constituem atos administrativos, ainda que dotados de presunção de legitimidade e executoriedade.

Todavia, paralelamente à reafirmação formal da natureza administrativa dessas decisões, a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal passou a atribuir a elas efeitos jurídicos de elevada intensidade prática. Esse movimento jurisprudencial produziu uma assimetria relevante entre a qualificação dogmática dos atos e as consequências que deles decorrem, gerando uma tensão estrutural no modelo constitucional de controle externo.

Exemplo emblemático dessa ambiguidade pode ser identificado no julgamento do Recurso Extraordinário nº 848.826/CE, submetido ao regime da repercussão geral (Tema 835). Nesse precedente, o STF reconheceu a centralidade do parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas no julgamento político das contas do Chefe do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. Embora tenha reafirmado que a competência decisória final pertence ao Parlamento, a Corte atribuiu ao parecer técnico dos Tribunais de Contas um peso institucional

significativo, capaz de condicionar, na prática, o resultado do julgamento político, sobretudo diante da exigência de quórum qualificado para sua rejeição.

Ainda mais expressiva é a atribuição de efeitos jurídicos relevantes às decisões dos Tribunais de Contas no âmbito da Lei Complementar nº 64/1990, com as alterações introduzidas pela Lei da Ficha Limpa. Nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade nºs 29 e 30, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da inelegibilidade fundada na rejeição de contas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, ainda que a decisão tenha sido proferida por Tribunal de Contas. Na prática, tais pronunciamentos passaram a produzir consequências diretas sobre direitos políticos fundamentais, sem que tenham sido precedidos de decisão jurisdicional definitiva.

Esse quadro evidencia a dissociação progressiva entre a natureza formal dos atos praticados pelos Tribunais de Contas e seus efeitos materiais. Atos qualificados dogmaticamente como administrativos passaram a operar como verdadeiros pressupostos para restrições severas à esfera jurídica dos indivíduos, inclusive no campo dos direitos políticos, tradicionalmente protegidos pela reserva de jurisdição e por um regime reforçado de garantias constitucionais.

A tensão estrutural decorrente desse descompasso é evidente. Se, por um lado, o STF reafirma que as decisões dos Tribunais de Contas não possuem natureza jurisdicional e não fazem coisa julgada material, por outro, reconhece a essas decisões eficácia prática típica de pronunciamentos jurisdicionais, aptos a produzir efeitos definitivos e gravosos. Essa ambiguidade compromete a coerência do sistema constitucional, pois permite que restrições relevantes a direitos fundamentais sejam impostas com base em decisões administrativas desprovidas das garantias institucionais próprias da jurisdição.

A assimetria estrutural entre qualificação formal administrativa e efeitos materialmente jurisdicionais constitui a principal fratura dogmática do controle externo brasileiro.

Denomina-se aqui “ambiguidade sancionatória estrutural” o fenômeno pelo qual decisões administrativas produzem efeitos típicos da jurisdição sem as

garantias correspondentes. Trata-se de distorção sistêmica que não decorre de opção constitucional expressa, mas de evolução interpretativa e prática institucional que ampliou os efeitos das decisões dos Tribunais de Contas sem redefinir seu estatuto jurídico.

Forma-se, assim, um modelo híbrido sancionatório-administrativo com déficit estrutural de garantias, no qual atos formalmente qualificados como administrativos passam a produzir efeitos materialmente jurisdicionais sem a correspondente incorporação das garantias próprias da jurisdição. Essa hibridização institucional constitui a principal fratura dogmática do controle externo brasileiro contemporâneo.

Nesse cenário, o problema central não reside na existência ou na intensidade do controle externo, mas na conformação constitucional de seus efeitos. A ampliação prática do alcance das decisões dos Tribunais de Contas, sem a correspondente revisão de sua natureza institucional ou a atribuição de garantias equivalentes às da jurisdição, revela um descompasso entre dogmática constitucional e prática institucional. É justamente essa fratura que exige reflexão crítica e fundamenta a necessidade de reconstrução institucional do modelo brasileiro de controle externo, a ser desenvolvida nos capítulos subsequentes.

4.2 Déficit de garantias no modelo vigente

A crítica dogmática ao modelo vigente consolida aquilo que se denominou ambiguidade sancionatória estrutural, dirigindo-se precisamente à consolidação de um modelo híbrido sancionatório-administrativo com déficit estrutural de garantias.

O modelo vigente consolida aquilo que se denominou ambiguidade sancionatória estrutural...

A ampliação dos efeitos jurídicos de decisões administrativas, sem a correspondente revisão de seu estatuto constitucional e de suas garantias institucionais, gera um déficit de legitimidade democrática e constitucional.

Esse déficit impõe a necessidade de uma reconstrução institucional do sistema de controle externo, orientada pela separação funcional dos poderes, pela reserva de jurisdição e pela centralidade das garantias constitucionais.

4.3 Proposta de reconstrução institucional

A análise crítica do modelo brasileiro de controle externo evidencia que o problema central não reside na insuficiência do controle da Administração Pública, mas na conformação institucional de suas competências e efeitos.

A proposta de reconstrução aqui apresentada parte da premissa de que o fortalecimento do controle exige, paradoxalmente, a contenção de sua expansão funcional desordenada. Em outras palavras, trata-se de reforçar o controle do poder por meio da recomposição das fronteiras constitucionais entre fiscalização técnica, controle político e jurisdição, em estrita observância ao princípio da separação de poderes e à reserva de jurisdição.

A reconstrução do sistema brasileiro de controle externo articula-se em dois eixos complementares e interdependentes, destinados a conferir maior coerência constitucional, legitimidade democrática e proteção às garantias fundamentais.

4.4 Concentração da fiscalização técnica no Poder Legislativo

O primeiro eixo da proposta consiste na concentração das atividades de fiscalização técnica no âmbito do Poder Legislativo, mediante a instituição de uma controladoria-geral vinculada ao Parlamento. Esse órgão seria responsável pelo exercício das competências previstas no art. 70 da Constituição, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública direta e indireta.

A controladoria-geral parlamentar teria natureza eminentemente técnica e preventiva, voltada à análise da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia da gestão pública, sem a atribuição de poderes sancionatórios ou jurisdicionais. Seu papel seria fornecer subsídios técnicos qualificados ao Poder Legislativo, permitindo o exercício informado e responsável do controle político das contas públicas.

Essa proposta não implica a supressão do controle externo, mas sua requalificação institucional. Ao retirar da instância técnica a competência para impor sanções ou produzir efeitos jurídicos gravosos, preserva-se a racionalidade do

sistema constitucional e evita-se a sobreposição indevida de funções. A fiscalização técnica, ao permanecer no âmbito do Poder Legislativo, reforça o princípio democrático, pois se subordina diretamente à instância representativa, sem se converter em espaço autônomo de exercício do poder punitivo.

Além disso, a separação clara entre fiscalização e sanção contribui para o aprimoramento da própria atividade técnica, que deixa de operar sob a lógica punitiva e passa a enfatizar funções preventivas, corretivas e orientadoras da gestão pública. Essa reconfiguração tende a reduzir conflitos institucionais, aumentar a transparência e favorecer uma cultura administrativa voltada à conformidade constitucional e à boa governança.

4.5 Criação de uma justiça especializada de contas no Poder Judiciário

O segundo eixo da proposta consiste na criação de uma Justiça Especializada de Contas no âmbito do Poder Judiciário, responsável pelo julgamento de ilícitos praticados por agentes públicos no exercício da gestão de recursos públicos. Essa justiça especializada seria estruturada em primeiro e segundo grau de jurisdição, culminando na instituição de um Superior Tribunal de Contas, integrado ao sistema judiciário nacional.

A competência dessa Justiça de Contas abrangeria o julgamento de ações de responsabilidade civil, administrativa sancionadora e, quando cabível, penal, relacionadas a irregularidades na gestão pública. Ao concentrar o poder sancionatório em órgãos jurisdicionais, dotados de independência funcional e garantias processuais plenas, a proposta assegura a observância da reserva de jurisdição e do devido processo legal em sua acepção material e formal.

A criação de uma Justiça Especializada de Contas exige emenda constitucional, mas não representa inovação incompatível com o modelo constitucional brasileiro. O ordenamento já contempla experiências exitosas de especialização jurisdicional, como a Justiça Eleitoral, a Justiça do Trabalho e a Justiça Militar, todas estruturadas para lidar com matérias que exigem conhecimento técnico específico e tratamento procedimental diferenciado. A especialização, nesse

contexto, não fragiliza a unidade do Poder Judiciário, mas a fortalece, ao permitir decisões mais qualificadas, céleres e coerentes.

Do ponto de vista dogmático, a proposta responde diretamente ao déficit de garantias identificado no modelo vigente. Ao transferir a imposição de sanções relevantes para o âmbito jurisdicional, elimina-se a ambiguidade institucional que caracteriza a atuação atual dos Tribunais de Contas e restabelece-se a correspondência necessária entre efeitos jurídicos e garantias institucionais.

4.6 Conformidade com a reserva de jurisdição e o direito comparado

A proposta de reconstrução institucional do controle externo alinha-se ao princípio da reserva de jurisdição, segundo o qual restrições relevantes a direitos fundamentais devem ser impostas exclusivamente por órgãos jurisdicionais, mediante processo dotado de contraditório efetivo, ampla defesa e imparcialidade do julgador. Esse princípio constitui elemento estruturante do Estado Constitucional e encontra respaldo tanto na doutrina constitucional quanto na jurisprudência das cortes constitucionais contemporâneas.

Experiências comparadas reforçam a plausibilidade do modelo proposto. Em diversos ordenamentos, as funções de auditoria e fiscalização são claramente separadas das competências jurisdicionais, cabendo a órgãos técnicos a produção de relatórios e pareceres, enquanto a imposição de sanções é reservada a tribunais independentes. Essa separação funcional contribui para a clareza institucional, a proteção dos direitos fundamentais e a legitimidade democrática do controle do poder.

A reconstrução aqui delineada, portanto, não implica enfraquecimento do controle externo, mas sua constitucionalização plena. Ao recompor as fronteiras funcionais entre fiscalização técnica, controle político e jurisdição, o modelo proposto busca assegurar que o controle da Administração Pública se exerça com intensidade, racionalidade e respeito às garantias que definem o Estado Constitucional de Direito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidenciou que o modelo brasileiro de controle externo da Administração Pública, tal como atualmente interpretado e operacionalizado, apresenta uma ambiguidade estrutural incompatível com os pressupostos do Estado Constitucional de Direito. Embora a Constituição de 1988 tenha delineado um sistema claro de separação funcional entre fiscalização técnica, controle político e jurisdição, a prática institucional e a evolução jurisprudencial conduziram à atribuição de efeitos sancionatórios relevantes a decisões formalmente qualificadas como administrativas, proferidas por órgãos desprovidos das garantias próprias da função jurisdicional.

O arranjo híbrido sancionatório-administrativo com déficit estrutural de garantias identificado ao longo deste estudo evidencia a necessidade de reconstrução institucional.

A ruptura entre forma e efeito compromete a coerência do sistema constitucional. Ao permitir que restrições significativas à esfera jurídica dos indivíduos — inclusive no campo dos direitos políticos — se fundamentem em decisões administrativas, o modelo vigente enfraquece o devido processo legal em sua dimensão substancial, relativiza a reserva de jurisdição e tensiona o princípio da separação de poderes, concebido não como mera técnica organizatória, mas como garantia estrutural de liberdade.

A partir do marco teórico do constitucionalismo contemporâneo e do garantismo jurídico, demonstrou-se que a legitimidade do exercício do poder sancionatório estatal está indissociavelmente vinculada à observância de garantias institucionais específicas, cuja realização plena somente se verifica no âmbito da jurisdição. A ampliação prática das competências decisórias dos Tribunais de Contas, sem a correspondente revisão de seu estatuto constitucional ou a incorporação de garantias equivalentes às da jurisdição, produziu um desajuste híbrido, marcado pela acumulação funcional e por déficit de legitimidade democrática.

Diante desse cenário, a reconstrução institucional do controle externo não se apresenta como opção meramente política ou reformista, mas como exigência dogmática do Estado Constitucional de Direito. A proposta de separação clara entre fiscalização técnica, controle político e jurisdição busca restabelecer a correspondência necessária entre competências, efeitos jurídicos e garantias institucionais. Ao concentrar a fiscalização técnica no âmbito do Poder Legislativo e reservar ao Poder Judiciário, por meio de uma Justiça Especializada de Contas, a imposição de sanções relevantes, o modelo proposto reforça simultaneamente a intensidade do controle da Administração Pública e a proteção dos direitos fundamentais.

Essa reconstrução não implica enfraquecimento do combate à má gestão ou à corrupção, mas sua constitucionalização plena. Um sistema de controle dotado de clareza funcional, previsibilidade normativa e garantias processuais robustas tende a produzir decisões mais legítimas, estáveis e socialmente aceitáveis. Além disso, contribui para o fortalecimento da democracia representativa, ao reconduzir o controle político das contas públicas ao espaço institucional próprio do Parlamento, sem deslocá-lo para instâncias técnicas autônomas e pouco permeáveis à accountability democrática.

A principal fratura dogmática do sistema — consistente na dissociação entre qualificação formal administrativa e efeitos materialmente jurisdicionais — exige recomposição institucional.

Conclui-se, portanto, que a superação da ambiguidade sancionatória estrutural identificada neste estudo exige recomposição institucional do controle externo e constitui passo indispensável para o amadurecimento do constitucionalismo brasileiro. A recomposição das fronteiras entre fiscalização, política e jurisdição não representa retorno a modelos superados, mas avanço institucional coerente com as exigências contemporâneas de racionalidade, legitimidade e proteção dos direitos fundamentais. Ao reafirmar a centralidade das garantias constitucionais no exercício do poder de controle, o modelo proposto contribui para a consolidação de um Estado de Direito mais coerente, democrático e comprometido com a Constituição de 1988.

A reconstrução constitucional do controle externo não constitui opção institucional, mas exigência sistêmica do próprio Estado Constitucional de Direito.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 dez. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 9 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29/DF**. Requerente: Partido Popular Socialista. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 16 fev. 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 128, publicado em: 29 jun. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 9 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 30/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 16 fev. 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 128, publicado em: 29 jun. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>. Acesso em: 9 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 636.886/AL**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 20 abr. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, 24 jun. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077365>. Acesso em: 9 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 848.826/CE**. Relator: Min. Roberto Barroso. Redator do acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em: 10 ago. 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 186, publicado em: 24 ago. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>. Acesso em: 9 dez. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. Trad. de Ana Paula Zomer Sica *et al.* 4. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GRIMM, Dieter. **Jurisdição constitucional e democracia**: ensaios escolhidos. Trad. de Paulo Sávio Nogueira Peixoto Maia e Erica Luisa Ziegler. São Paulo: Contracorrente, 2023.

GUASTINI, Riccardo. **Interpretar e argumentar**. Tradução de Adrian Sgarbi, Fernando Daniel de Moura Fonseca e Frederico Menezes Breyner. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 45. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2024.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**: ley, derechos, justicia. Tradução de Marina Gascón. 11. ed. Madrid: Trotta, 2018.

