

# SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E TRIBUNAIS DE CONTAS: UMA AGENDA DE PESQUISA SOBRE OS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS EM TORNO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

FONSECA, Gabriel Ferreira da  
Professor de Direito e  
coordenador do Grupo de  
Pesquisa Sistemas Sociais,  
Políticas Públicas e Efetividade  
dos Direitos Fundamentais  
(UNEB). Assessor de Gabinete  
de Conselheira (TCE/BA).  
Doutor em Filosofia e Teoria  
Geral do Direito (USP).  
gabrielfonseca@uneb.br  
orcid.org/0000-0002-7401-7644



.....

Submetido em: 22/01/2025  
Aceito em: 29/08/2025

## Resumo

O presente trabalho busca refletir sobre os diálogos institucionais entre o Supremo Tribunal Federal (STF) e os tribunais de contas brasileiros acerca do sentido e da implementação da Constituição Federal de 1988. A partir da análise de recentes decisões do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro e do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no âmbito dos tribunais de contas e de uma revisão de literatura, evidencia-se a importância da realização de pesquisas voltadas à compreensão da conversação constitucional entre tais esferas de controle. Com base na teoria dos sistemas, propõe-se uma agenda de pesquisa que examine de forma sistemática, interdisciplinar e crítica os diálogos institucionais entre o STF e as cortes de contas do país. Essa agenda pode se basear no estudo qualitativo das interpretações constitucionais realizadas pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário e dos seus reflexos nas atividades de controle externo da Administração Pública conduzidas pelos tribunais de contas no país.

## Palavras-chave

Supremo Tribunal Federal; tribunais de contas; diálogos institucionais; Teoria dos Sistemas; prescrição.

.....

# BRAZILIAN SUPREME COURT AND COURTS OF ACCOUNTS: A RESEARCH AGENDA ON THE INSTITUTIONAL DIALOGUES REGARDING THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988

## **Abstract**

This paper examines the institutional dialogues between the Brazilian Supreme Court (STF) and the country's courts of accounts regarding the meaning and implementation of the Federal Constitution of 1988. Based on the analysis of recent decisions by the highest body of the Brazilian Judiciary and the Federal Court of Accounts (TCU) on the prescription of compensatory and punitive claims within the courts of accounts, and on a literature review, it is clear that it is important to research to understand the constitutional dialogue between these spheres of control. Based on systems theory, we propose a research agenda that addresses in a systematic, interdisciplinary and critical manner the institutional dialogues between the STF and the country's courts of accounts. This agenda could focus on the qualitative study of the constitutional interpretations made by the highest body of the Judiciary and their impact on the external control activities of the Public Administration conducted by the courts of accounts in Brazil.

## **Keywords**

Federal Supreme Court; courts of accounts; institutional dialogues; Systems Theory; prescription.

## 1 INTRODUÇÃO

Enquanto guardião da Constituição (art. 102 da Constituição Federal de 1988), o Supremo Tribunal Federal (STF), em diversos casos, é desafiado a interpretar os limites constitucionais da atuação dos tribunais de contas brasileiros. Naturalmente, após esse movimento judicial, as cortes de contas reinterpretem os limites constitucionais da sua própria atuação, sendo levadas a reagir ou responder à decisão do Supremo, adaptando-a ao que compreendem ser a realidade do controle externo da Administração Pública no país. Como se sabe, essa nova interpretação realizada pelos tribunais de contas também pode ser levada ao STF. Trata-se de uma conversação constitucional potencialmente sem fim e com riscos de confrontações e crises institucionais (Tushnet, 2012, p. 3-4).

Diante de tal constatação, o presente artigo enfrenta a seguinte questão: quais contornos podem ser dados a uma agenda de pesquisa interdisciplinar voltada à compreensão dos diálogos institucionais entre o STF e os tribunais de contas brasileiros acerca do sentido e da implementação da Constituição Federal de 1988? Espera-se que este texto ofereça um caminho possível para análises dos diálogos institucionais inerentes à interpretação pelo STF de normas constitucionais que afetam diretamente o exercício do controle externo da Administração Pública desempenhado pelos tribunais de contas brasileiros.

Alguns temas atuais podem ser estudados com o objetivo de compreender esses diálogos, como, por exemplo, a prescrição nos processos de controle externo e o poder geral de cautela dos tribunais de contas. Neste texto, optou-se pelo mapeamento dos diálogos institucionais em torno da prescrição nos referidos processos, em razão dos impactos das recentes decisões do STF envolvendo o tema na atuação das cortes de contas do país, conforme será visto nas páginas a seguir.

Para tanto, com base no referencial da teoria dos sistemas e em uma abordagem qualitativa, realizou-se uma revisão de literatura e uma análise de documentos normativos e processuais, centrada no exame de decisões paradigmáticas do STF e do Tribunal de Contas da União (TCU).

O trabalho está estruturado em cinco seções. Após esta introdução (seção 1), na seção 2, são apresentadas a problematização e as hipóteses gerais que podem guiar as investigações em torno do tema proposto. Inicialmente, indica-se um conjunto de perguntas que podem nortear investigações sobre os diálogos constitucionais entre o STF e os tribunais de contas. Em seguida, são apresentadas conjecturas sobre o perfil dessas conversações, com base na literatura especializada e em um breve exame dos diálogos institucionais recentemente travados entre o STF e o TCU em torno do tema da prescrição nos processos de controle externo dos tribunais de contas.

Na seção 3, explora-se a justificativa para a agenda de pesquisa aqui proposta e seu enquadramento metodológico. Como será visto, as interfaces entre os controles judiciais realizados pelo STF e o controle externo conduzido pelos tribunais de contas no Brasil ainda são pouco exploradas no plano acadêmico, especialmente a partir das lentes da teoria dos sistemas. Além disso, estudos voltados à compreensão de tais interfaces, com base em análises de documentos (processos e atos normativos em geral) e revisões de literatura, apresentam inegável relevância prática, já que podem contribuir para o aprimoramento das citadas atividades de controle.

Em seguida, na seção 4, o texto examina alguns aspectos centrais do referencial teórico adotado e os resultados gerais esperados com as pesquisas. Conforme será visto, a partir da abordagem sociológica da teoria dos sistemas, os tribunais podem ser compreendidos, em síntese, como sistemas organizacionais ligados, com maior ou menor intensidade, à lógica de diferentes sistemas funcionais, como o direito e a política. Sem abrir mão de interlocuções com as teorias dos diálogos institucionais ou constitucionais, esse

enquadramento teórico permite observar uma série de nuances relacionadas ao caráter polifônico de tais organizações e da frequente natureza híbrida de suas decisões (jurídicas e políticas, “programadas” e “programantes”).

Por fim, na seção 5, são sumarizadas as conclusões do trabalho. Propõe-se, em síntese, uma agenda de pesquisa que, com base na teoria dos sistemas, enfrente de forma sistemática, interdisciplinar e crítica os diálogos institucionais entre o STF e as cortes de contas do país, a partir do estudo das interpretações constitucionais realizadas pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário e dos seus reflexos nas atividades de controle externo da Administração Pública conduzidas pelos tribunais de contas.

## 2 PROBLEMATIZAÇÃO E CONJECTURAS EM TORNO DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS ENTRE O STF E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

A pergunta que sintetiza a agenda de pesquisa aqui proposta é a seguinte: Como podem ser descritos os diálogos institucionais inerentes às interpretações realizadas pelo STF de disposições constitucionais que afetam diretamente o controle externo da Administração Pública desempenhado pelos tribunais de contas brasileiros?

Essa questão sintetiza uma série de outras perguntas que gravitam em torno do tema: Quando realiza tais interpretações, o STF, em determinados casos, também ressignifica a própria Constituição brasileira? Se sim, quais os impactos dessa reprogramação da Constituição pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário no controle externo realizado pelos tribunais de contas? Há ruídos ou mal-entendidos nos diálogos institucionais entre o Supremo e as cortes de contas? É possível caracterizar a atuação do STF ou dos tribunais de contas como ativista? Há deferência mútua entre o referido tribunal judicial e as cortes de contas? O que a resposta a tais questões nos diz sobre as interpretações constitucionais realizadas pelo STF, o controle externo da Administração Pública conduzido pelos tribunais

de contas e os diálogos institucionais travados em tais contextos? A partir do estudo desses diálogos, é possível aprimorar as atividades de controle (judicial e externo)? Se sim, como?

De um lado, tem-se o guardião da Constituição, principal responsável pelo controle judicial de constitucionalidade das leis e atos normativos no país (arts. 102 e 103 da Constituição Federal). De outro lado, estão os órgãos que auxiliam o Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública e são competentes para, por exemplo, “apreciar as contas prestadas anualmente” pelos chefes do Poder Executivo, “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta”, “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei”, imputar “débito” decorrente de dano causado ao erário, “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei” e “representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados” (arts. 70 e 71 da Constituição Federal).

Diante desse cenário, a agenda de pesquisa apresenta uma hipótese geral no sentido de que, ao realizar a interpretação de normas constitucionais que impactam diretamente o controle externo da Administração Pública exercido pelos tribunais de contas, em determinados casos, o STF ressignifica o ordenamento jurídico a partir de uma atualização judicial da própria Constituição Federal de 1988. Tais reprogramações normativas, naturalmente, passam a orientar a atuação dos tribunais de contas, mas há atrasos e ruídos de comunicação, inclusive em razão das peculiaridades das atividades destes tribunais, que nem sempre são suficientemente consideradas ou adequadamente compreendidas pelo STF.

Ademais, conjectura-se que poderia ser ampliada a participação dos tribunais de contas nas ações e recursos que resultam em tais ressignificações, bem como que poderiam ser criados ou aprimorados canais de comunicação e de esclarecimento mútuo para tornar

mais adequadas e precisas as decisões do STF e mais claras, céleres e eficientes as suas repercussões no âmbito do controle externo. Com isso, em síntese, poderiam ser evitados ou minorados mal-entendidos de ambos os lados, aperfeiçoando-se as duas atividades de controle, com resultados positivos para a sociedade brasileira.

Por outro lado, pode-se cogitar ao menos uma hipótese geral concorrente: há suficiente deferência e consideração mútua na conversação entre STF e tribunais de contas, com uma adequada participação destes últimos nos processos que resultam na reprogramação judicial de normas ligadas diretamente ao controle externo da Administração Pública. As decisões do STF são suficientemente conhecidas, claras e precisas e não há dificuldade de compreensão e implementação de tais decisões no âmbito dos tribunais de contas.

Essa última hipótese geral é considerada menos plausível por este pesquisador, pois, como apontam autores como Tristão (2022, p. 84-90), é possível observar uma “postura de indefinição do STF”, por exemplo, “com relação a competências do TCU”, o que “acaba por gerar insegurança jurídica, na medida em que ocasiona incertezas quanto à atuação do Tribunal de Contas, e ainda possibilita que o TCU ocupe esse espaço e busque delimitar suas próprias competências.” Conforme o autor, em certos casos, Ministros do STF fundamentam suas decisões em argumentos “de teor indeterminado”, “pautados em valores abstratos”, que “não têm conexão direta com nenhuma previsão legal concreta”, por exemplo, afirmando a existência de “poderes implícitos”.

Soma-se a isso a constatação de autores como Neves (2013, p. 199) no sentido de que a “organização do procedimento de tomada de decisão do STF” contribui para uma falta de clareza em relação aos verdadeiros fundamentos das suas decisões, o que dificulta a construção de “precedentes orientadores de futuros julgamentos”:

Cada Ministro apresenta votos (geralmente longuíssimos) em separado, aduzindo argumentos e razões os mais diversos. Não é [in]comum que cheguem aos mesmos

resultados com argumentos os mais diferentes. O acórdão final torna-se, em casos relevantes, inconsistente: o fato de a maioria ou a unanimidade decidir no sentido da parte dispositiva do acórdão nada diz sobre os seus fundamentos, pois cada um aduz argumentos que, em alguns casos, são incompatíveis.

Quanto ao TCU, como ressaltam Rosilho e Jordão (2024, p. 326-335), é possível observar que, em determinados casos, o Tribunal “adota uma postura de ‘fuga’ da jurisprudência do STF”, por meio dos seguintes comportamentos: i) “desconsideração de decisões ainda não consolidadas” (decisões sem efeito *erga omnes*, tomadas em mandados de segurança e liminares), com base no “princípio da independência das instâncias”; ii) “interpretação restritiva de certas decisões” (explorando as suas eventuais imprecisões); e iii) “criação de motivos para não acatar decisões claras” (em enfrentamento direto, ainda que temporário, a precedentes obrigatórios do STF). Os citados autores destacam que, “em certos temas e contextos, o TCU tem se posicionado em face de manifestações do STF não para incorporá-las de imediato à sua jurisprudência, mas para postergar sua incorporação, ou, então, para delas se esquivar”.

Em direção similar, Telles (2020, p. 137-138) pontua que o TCU tem tido uma “postura reativa” em relação a algumas “orientações firmadas pelo Judiciário”, por exemplo, persistindo “em interpretações judicialmente rechaçadas acerca da prescrição, para sujeitar agentes públicos e privados a pretensões punitivas e ressarcitórias mais de cinco anos após a ocorrência dos fatos”<sup>1</sup>.

Acerca desse tema, em 09/03/2022, o Plenário do TCU, no âmbito da Tomada de Contas Especial nº 000.006/2017-3 (Acórdão 459/2022 – Plenário), ordenou à Secretaria-Geral de Controle Externo a formação de grupo técnico de trabalho para apresentar:

---

<sup>1</sup> Conforme Alves (2016), a partir da análise de casos julgados pelo tribunal, é possível identificar “traços de ativismo na atuação” do TCU, por exemplo, devido ao caráter criativo de algumas das suas decisões. De igual modo, como aponta Silva (2021, p. 509-510), o STF “é com frequência descrito como um tribunal ativista”, inclusive em razão de tomar algumas decisões que “aparentemente não se baseiam em uma interpretação plausível do texto constitucional”.

[...] projeto de normativo que discipline, de forma completa e detalhada, o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, tendo por base jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, adequando-a às especificidades das diversas formas de atuação do Tribunal de Contas da União, devendo incluir, no estudo que fundamentará o projeto de normativo, avaliação do impacto das teses prescricionais discutidas sobre as responsabilidades e danos apurados nos processos em andamento no Tribunal, sobretudo os mais sensíveis, relevantes e de elevada materialidade.

Em seu voto inicial, proferido em 12/05/2021, o Ministro Relator Raimundo Carreiro elencara três razões para o TCU fixar entendimento sobre o tema a partir da decisão do STF no Recurso Extraordinário (RE) 636.886 (tomada cerca de um ano antes, em 20/04/2020), que, em sua leitura, **“afastou definitivamente do cenário jurídico brasileiro a tese da imprescritibilidade relativamente aos Tribunais de Contas”** (grifo do autor):

**Primeira:** é fundamental que o TCU, por intermédio da sua Consultoria Jurídica, **participe dos debates que serão travados no STF sobre o prazo prescricional**, principalmente nos diversos mandados de segurança que ainda serão julgados sobre o tema. E para tanto é importante que o TCU tenha uma posição firmada sobre o assunto, a fim de que essa posição possa ser levada ao conhecimento do STF e a fim de que este Tribunal possa defender no STF a tese que lhe parece a mais consistente juridicamente, considerada a sua realidade.

**Segundo:** é importante que as Secretarias de Controle Externo do TCU recebam uma **clara orientação acerca do assunto**, a fim de que possam se posicionar nos processos, já com o conhecimento de qual é o entendimento desta Corte, e possam planejar as suas ações de controle já considerando o prazo prescricional que o TCU vier a adotar.

**Terceiro:** é relevante que o TCU aplique prazo prescricional relativamente aos **fatos ocorridos após o julgamento do RE 636886, mantendo-se a imprescritibilidade em relação a fatos ocorridos anteriormente ao citado julgamento, até que o STF decida sobre o pedido de modulação dos seus efeitos**. Isso porque o próprio pedido de modulação dos efeitos da decisão do STF no RE 636886 é no sentido de aplicar o prazo prescricional a fatos ocorridos apenas após o citado julgamento (grifo do autor).

Em seu voto complementar, proferido em 17/11/2021, o Ministro Relator votou pela “Fixação de entendimento no TCU na linha da mais recente jurisprudência do STF, no sentido de que”:

- 1) a prescrição da pretensão punitiva assim como da pretensão ressarcitória relativamente à fase constitutiva do dano ao erário ocorre no prazo de cinco anos, nos termos da Lei 9.873/1999;
- 2) o termo inicial do prazo prescricional é a data de vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas ou, não havendo o dever de prestar contas, a data do conhecimento do fato pelo TCU;
- 3) as causas interruptivas da prescrição previstas no art. 2º da Lei 9.873/1999 devem ser reconhecidas também em relação a fatos ocorridos no âmbito da Administração Pública, a exemplo dos órgãos repassadores de transferências voluntárias, das unidades jurisdicionadas e dos órgãos de controle interno;
- 4) a prescrição intercorrente é de três anos, nos termos da Lei 9.873/1999, e ocorre quando, nos termos do § 1º do art. 1º da citada Lei, o processo ficar parado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

No entanto, a posição vencedora foi a do Ministro Revisor Walton Alencar Rodrigues, que, em 09/03/2022, votou pela “formação de grupo técnico de trabalho a fim de que seja apresentado” ao “Colegiado, em processo apartado e no prazo máximo de quatro meses, projeto de normativo que discipline, de forma completa e detalhada, sobre o tema da prescrição, tendo por base a inteligência predominante do Supremo Tribunal Federal”. O Ministro Revisor alinou-se à sugestão de deliberação do Ministro Vital do Rêgo, em razão da “complexidade da matéria e [das] suas repercussões sobre as futuras ações de controle exercidas” pelo tribunal de contas. Ademais, o Revisor defendeu a manutenção do “entendimento consolidado” na “Corte de Contas quanto à imprescritibilidade [das] ações de reparação de dano ao Erário, com base no Enunciado 282 da Súmula de Jurisprudência do TCU, bem como a prescrição decenal da pretensão punitiva, prevista no artigo 205 do Código Civil, segundo as diretrizes aprovadas pelo Acórdão 1441/2016-Plenário”.

Em 11/10/2022, o TCU expediu a Resolução nº 344, estabelecendo critérios e procedimentos para o exame da prescrição e regulamentando seus efeitos no processo de controle externo, “[c]onsiderando as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em especial no Recurso Extraordinário [RE] nº 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade [ADI] nº 5509”. A Resolução é fruto do citado Acórdão

nº 459/2022-TCU-Plenário, que resultou nos “estudos e pareceres que constam do processo TC 008.702/2022-5” acerca da prescrição nos processos de controle externo à luz da jurisprudência do STF.

Em síntese, as posições dos Ministros do TCU indicam: i) a importância de a Consultoria Jurídica do tribunal participar dos debates travados no STF sobre matérias que impactam diretamente o controle externo da Administração Pública, inclusive para que a posição da corte de contas seja levada ao órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro; ii) a relevância de o TCU consolidar orientações claras acerca de matérias jurídicas que já foram objeto de decisões do STF, inclusive para poder adaptar os entendimentos do tribunal judicial às especificidades das diversas formas de atuação dos tribunais de contas; iii) a falta de celeridade na adequação das decisões das cortes de contas aos precedentes do STF, inclusive em razão da necessidade de elaboração de estudos técnicos que os adapte à realidade do controle externo da Administração Pública.

A regulamentação do TCU foi editada cerca de um ano após o trânsito em julgado, em 05/10/2021, da decisão do STF nos autos do RE nº 636.886. Além disso, a Resolução foi editada mais de dois anos após o julgamento do citado Recurso, na sessão virtual de 10/04/2020 a 17/04/2020, quando o Plenário do STF fixara a tese de que “*É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*”. Na oportunidade, o tribunal judicial concluiu que “somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897)”.

A União interpôs Embargos de Declaração, ressaltando que, como até o julgamento de mérito do RE nº 636.886 a jurisprudência do STF estava consolidada no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário fundadas em decisões dos tribunais de contas, seria importante a modulação dos efeitos da decisão. Em resumo, a Embargante requereu, em um de seus pedidos, que o novo entendimento fosse aplicado apenas em

relação aos ilícitos posteriores à publicação do acórdão embargado ou, subsidiariamente, que fossem salvaguardados os milhares de processos já autuados pelos tribunais de contas que tratavam de ressarcimento ao erário e envolviam a quantia de R\$ 29,9 bilhões.

No entanto, na sessão virtual de 13/08/2021 a 20/08/2021, o Plenário do STF, por maioria de votos, rejeitou os embargos de declaração, tendo sido vencidos os Ministros Roberto Barroso e Edson Fachin. Como se extrai do voto do Ministro Roberto Barroso, a “jurisprudência histórica” do STF, “manifestada em inúmeros precedentes, era firme em favor da imprescritibilidade” das pretensões de ressarcimento ao erário. Por isso, o Ministro votou pelo parcial provimento dos Embargos de Declaração para que se procedesse a modulação dos efeitos do acórdão de mérito proferido no Recurso:

12. [...] O que se tem neste caso, portanto, é a mudança de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria sensível, relativa ao alcance do art. 37, § 5º, da CF/1988, com impacto relevante na boa gestão e aplicação dos recursos públicos. A retroação do entendimento da Corte na hipótese vertente tem o potencial de gerar ampla e indesejável litigiosidade nas instâncias ordinárias e nas Cortes de Contas, além de impedir, em muitos casos, a recuperação eficaz de verbas públicas vultosas, que deveriam ter sido devolvidas ao erário e não o foram por má gestão e violação ao dever de probidade e de boa-fé.

13. Dessa forma, embora seja absolutamente legítima a mudança de opinião do Tribunal, tenho reiteradamente manifestado que é preciso resguardar as expectativas daqueles que confiaram nos parâmetros estabelecidos pelas decisões do Supremo. Note-se que o Tribunal de Contas da União, após o julgamento do MS 26.210 [em 2008], editou a Súmula 282, segundo a qual: ‘As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis’. Certamente o TCU e as demais Cortes de Contas passaram a adotar procedimentos administrativos com base nessa interpretação da Constituição. Assim sendo, a virada jurisprudencial equivale à criação de Direito novo e, por tal razão, não pode operar efeitos retroativos, como decorrência direta da aplicação dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé.

A mudança jurisprudencial do STF quanto ao significado do art. 37, § 5º, da Constituição Federal brasileira<sup>2</sup> afeta diversos processos em curso nos tribunais de contas e

---

<sup>2</sup> “Art. 37. [...] § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

tem gerado variadas divergências de interpretação (inclusive no âmbito do próprio STF) em relação às suas consequências práticas e jurídicas. Dois aspectos da contagem do prazo prescricional ilustram o atual cenário de insegurança jurídica gerado: o marco inicial e a interrupção do prazo.

Quanto ao marco inicial, o art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.873/1999 (diploma que o STF considera aplicável de forma analógica aos processos de controle externo dos tribunais de contas) dispõe que o prazo prescricional de 5 anos é contado a partir “da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”. Contudo, o Pleno do STF, em 11/11/2021, no julgamento da ADI nº 5.509, declarou a inconstitucionalidade de Lei Estadual que previa a data da ocorrência do fato como termo inicial da fluência do prazo prescricional, reconhecendo como marco inicial adequado a data de conhecimento do fato.

Como apontado por Rego (2023, p. 101), tem sido observada “uma oscilação nos marcos iniciais considerados nos julgamentos do STF [...], variando, entre estes quatro tipos de evento: 1) data de ocorrência do fato; 2) data do término da gestão; 3) data da prestação de contas; e 4) data de conhecimento do fato”.

Essa dispersão jurisprudencial pode ser observada até mesmo em decisões proferidas na mesma data e pelo mesmo órgão colegiado, como ilustrado por Rego (2023, p. 170) a partir da análise dos Acórdãos dos Agravos Regimentais nos Mandados de Segurança nº 37.940, 38.223, 37.807 e 37.751, julgados, em 09/05/2023, pela Segunda Turma do STF. Embora tenham sido proferidas na mesma data e pelo mesmo órgão julgador, tais decisões “consideraram marcos iniciais distintos”: “Enquanto os dois primeiros acórdãos fixaram como marco inicial a data do fato, os dois últimos estabeleceram a fluência do prazo prescricional a partir da data da prestação de contas”.

Em relação à interrupção do prazo prescricional, o art. 2º da Lei nº 9.873/1999 prevê que o prazo de 5 anos é interrompido (ou seja, é zerado e tem a sua contagem reiniciada), em síntese, pela “notificação ou citação do indiciado ou acusado”, “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”, “pela decisão condenatória recorrível”, “por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória”.

Como destacado por Rego (2023, p. 113), “até 13 de abril de 2023, o STF não tinha proferido qualquer julgado que estabelecesse um limite numérico à incidência de marcos interruptivos”. Até então, o Tribunal reconhecia sempre “a viabilidade da incidência de múltiplas causas interruptivas” da prescrição em um mesmo processo. Contudo, na referida data, no julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 38.627, como apontado pela autora, a Segunda Turma do STF “rompeu com a jurisprudência até então vigente, para considerar que deveria incidir no processo de controle externo o princípio da unicidade da interrupção prescricional, admitindo, portanto, a incidência de apenas uma causa interruptiva em um mesmo processo”.

Com isso, atualmente, tem-se um grave quadro de insegurança jurídica nos processos de controle externo. Por um lado, a Segunda Turma do STF tem defendido a incidência do “princípio da unicidade da interrupção prescricional”, com base no Código Civil. Por outro lado, a Primeira Turma tem reforçado o entendimento anterior do Tribunal no sentido da possibilidade de múltiplas interrupções da contagem do prazo prescricional, com base na Lei nº 9.873/1999.

Diante do cenário acima descrito, ao menos no momento da elaboração do presente texto, parece a este pesquisador ser mais plausível a hipótese de que é possível identificar atrasos e ruídos nos diálogos institucionais entre o STF e os tribunais de contas e, portanto, espaços de aprimoramento nessa conversação acerca do significado da Constituição Federal brasileira.

### 3 JUSTIFICATIVA DA AGENDA DE PESQUISA E SEU ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

Nos últimos anos, o STF tem tomado decisões que impactam significativamente o controle externo da Administração Pública realizado pelas cortes de contas brasileiras. Como visto, um dos temas encontrados em tais decisões é o da prescrição das pretensões ressarcitórias e punitivas no âmbito dos tribunais de contas.

Como se extrai do voto do Ministro Relator da ADI 5.509, Edson Fachin, “[i]nicialmente, o Tribunal reconhecia a imprescritibilidade das condenações impostas pelo Tribunal de Contas da União, forte no disposto no art. 37, § 5º, da CRFB”, segundo o qual, “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Contudo, “[e]m abril de 2020, o Tribunal voltou ao tópico, examinando o tema 899 da sistemática da repercussão geral, RE 636.886, e assentou que ‘é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’”.

Além disso, como apontado pelo Ministro Relator da ADI 5.509, há julgados do STF que reconhecem que, ao contrário do que vinha sendo decidido pelo TCU sobre o tema, a “prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999 [que estabelece prazo prescricional quinquenal], descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil)”.

A própria decisão do STF no âmbito da referida ADI, que, em novembro de 2021, declarou “a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993”, é ilustrativa dos impactos da atuação do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro no controle externo da Administração Pública. Conforme tal decisão, “a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de

ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência”.

A partir dessa decisão, surge a necessidade de se revisar os entendimentos consolidados nos tribunais de contas do país sobre o tema, como, por exemplo, a orientação contida no enunciado da Súmula nº 17 do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) acerca do marco inicial da contagem do prazo prescricional. Segundo o citado enunciado, que se baseia na literalidade do art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.873/1999, o início da contagem dos 5 anos de prazo prescricional da pretensão punitiva quanto a multas nos processos em curso no tribunal seria “da ocorrência do fato gerador”.

Decisões do STF como as aqui mencionadas apresentam relevante impacto na atuação dos tribunais de contas, pois, a partir de uma atualização judicial da Constituição, ressignificam o ordenamento jurídico, tornando prescritível o que era considerado imprescritível, inadmitindo o prazo prescricional de 10 anos ou estabelecendo que o início da contagem do prazo prescricional não se dá a partir da ocorrência do fato, mas, sim, a partir da ciência do fato pelas cortes de contas ou pelos órgãos encarregados do controle interno da Administração Pública. Além disso, os fundamentos apresentados pelos julgadores, frequentemente, indicam tendências decisórias do órgão de cúpula do Poder Judiciário que podem servir para antecipar mudanças ou consolidações de entendimentos acerca de outras matérias pelos tribunais de contas, como, por exemplo, em relação ao tema aqui abordado, a prescrição intercorrente e as causas interruptivas e suspensivas da prescrição.

No entanto, tais decisões do STF ainda são pouco estudadas de forma sistemática pela academia, seja para contribuir para o seu conhecimento e implementação por aqueles que atuam nos processos da esfera controladora, seja para colaborar com análises críticas e sugestões de aprimoramentos em relação aos entendimentos judiciais. Também são

escassas as pesquisas que problematizam os diálogos institucionais entre o Supremo e os tribunais de contas no país, especialmente a partir do referencial da teoria dos sistemas.

Uma pesquisa por “tribunais de contas” (com aspas e no plural) no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (<https://catalogodeteses.capes.gov.br/>) resulta em 350 trabalhos<sup>3</sup>. Quando a pesquisa é feita com o uso da expressão “tribunal de contas” (com aspas e no singular), chega-se a mais resultados: 805 trabalhos. A partir da análise dos títulos encontrados, observa-se que a interface entre os controles judiciais realizados pelo STF e o controle externo conduzido pelos tribunais de contas no Brasil ainda é pouco explorada no plano acadêmico<sup>4</sup>.

Embora o tema possa ter sido tratado lateralmente a partir de diversos recortes temáticos específicos, ao menos a partir da análise dos títulos<sup>5</sup> encontrados no referido Catálogo, foram localizados poucos trabalhos acadêmicos que abordassem de forma direta e central o tema selecionado no presente trabalho: diálogos institucionais entre o STF e os tribunais de contas em torno da Constituição Federal de 1988<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Pesquisa realizada em 08/01/2025.

<sup>4</sup> Optou-se pela busca no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES devido à natureza dos trabalhos encontrados nessa plataforma: dissertações de mestrado e teses de doutorado. Enquanto artigos científicos apresentam resultados mais pontuais de pesquisa, dissertações de mestrado e teses de doutorado apresentam resultados mais abrangentes. Soma-se a isso o fato de esses trabalhos serem desenvolvidos no âmbito de programas de pós-graduação *stricto sensu*, tendo, portanto, um maior grau de institucionalização acadêmica (Queiroz; Feferbaum, 2019, p. 31-34).

<sup>5</sup> A adoção do título como critério para a análise justifica-se pelo volume de trabalhos encontrados no Catálogo da CAPES com as expressões “tribunais de contas” (350) e “tribunal de contas” (805), dificultando exames mais aprofundados de cada uma das monografias. No entanto, esse elemento permite ao menos uma rápida noção do tema central abordado nos trabalhos. Afinal, como aponta Ventura (2000, p. 72-73), o título de uma monografia deve corresponder “fielmente ao tema escolhido” para a pesquisa.

<sup>6</sup> Para reforçar essa constatação, também foram realizadas, na mesma data, buscas mais direcionadas, com as seguintes expressões: i) “tribunais de contas” e STF (4 resultados); ii) “tribunal de contas” e STF (5 resultados); iii) “tribunais de contas” e Supremo (13 resultados); iv) “tribunal de contas” e Supremo (12 resultados); v) “diálogos institucionais” e contas (2 resultados); e vi) “diálogo institucional” e contas (2 resultados). Excluídas as repetições, foram identificados 28 trabalhos (26 dissertações de mestrado acadêmico ou profissional e 2 teses de doutorado). A partir de uma análise dos títulos e, quando disponíveis, dos resumos e de outros elementos desses 28 trabalhos, chegou-se à mesma conclusão: a temática proposta ainda é pouco explorada no plano acadêmico. Com base na análise de cada um dos títulos encontrados, a monografia que mais se aproxima dos recortes temáticos propostos neste artigo é a dissertação de mestrado de Souza (2018). O título do trabalho faz referência expressa aos diálogos institucionais entre o STF e os

Em síntese, a agenda aqui proposta apresenta relevância acadêmica, já que contribuirá para a evolução do estado da arte sobre os temas abordados a partir de um recorte ainda pouco explorado. A relevância científica da abordagem proposta torna-se ainda mais clara quando se considera o referencial teórico adotado. Como será detalhado na próxima seção, embora também sejam mobilizadas algumas análises extraídas das teorias dos diálogos institucionais (ou constitucionais), o marco teórico aqui selecionado é o da teoria dos sistemas.

Além disso, a agenda possui inegável relevância prática, uma vez que pode resultar em contribuições não apenas para a compreensão e o aperfeiçoamento dos diálogos institucionais entre o STF e os tribunais de contas, mas também para o próprio exercício dos controles judiciais pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário e para o controle externo da Administração Pública realizado pelas cortes de contas do país.

Para tanto, propõe-se o enfrentamento dos seguintes objetivos específicos: **i)** Revisar a literatura especializada em torno do referencial teórico adotado e das influências mútuas entre os controles judiciais do STF e o controle externo dos tribunais de contas; **ii)** Analisar e sistematizar as decisões do STF que atualizaram o sentido de disposições da Constituição de 1988 diretamente ligadas à atuação dos tribunais de contas; **iii)** Compreender os reflexos de tais decisões judiciais no âmbito do controle externo da Administração Pública realizado pelos tribunais de contas; **iv)** Examinar os diálogos institucionais entre o STF e as cortes de contas e os seus possíveis atrasos, ruídos ou mal-entendidos; e **v)** Refletir sobre possíveis aprimoramentos em tais diálogos institucionais, buscando contribuir para o aperfeiçoamento dos controles judiciais realizados pelo STF e do controle externo exercido pelos tribunais de contas.

---

tribunais de contas: “A revisão judicial de atos do TCU: reflexões acerca da coisa julgada no caso URP e a possibilidade de aplicação da teoria dos diálogos institucionais como alternativa para mitigar a tensão entre o STF e a corte de contas”. Em outros títulos tais diálogos institucionais estão indicados apenas de forma implícita, como na dissertação de mestrado de Gadben (2022): “A segurança jurídica desafiada pela atuação dos órgãos do sistema de controle: uma análise a partir da formação do tema de repercussão geral nº 0484 do STF”.

No plano empírico, a agenda de investigação aqui proposta baseia-se principalmente em pesquisas documentais. Trata-se de projeto focado especialmente em pesquisas de jurisprudência. No entanto, para realizar tal tipo de investigação, naturalmente, também será necessário utilizar outras técnicas de seleção e análise de dados e evidências, como pesquisas legislativas e revisões de literatura sobre os temas selecionados.

Quanto às análises jurisprudenciais, propõe-se examinar as decisões do STF que interpretaram disposições da Constituição Federal de 1988 que afetam diretamente o controle externo da Administração Pública realizado pelos tribunais de contas. Tais decisões podem ser encontradas no campo de jurisprudência do site do referido tribunal (<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>), a partir da busca pela expressão “tribunal de contas” (entre aspas e no singular). Em pesquisa realizada em 31/12/2024, a busca resultou em 2.837 acórdãos (1.319 do Tribunal Pleno, 822 da Primeira Turma, 679 da Segunda Turma e 9 da extinta Terceira Turma)<sup>7</sup>.

São exemplos de temas paradigmáticos atuais que permitem a realização de estudos voltados aos diálogos institucionais entre o STF e as cortes de contas do país: **i)** a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva nos processos de controle externo; e **ii)** o poder geral de cautela dos tribunais de contas. Nos dois casos, tribunais de contas brasileiros como o TCE/BA, por exemplo, regulamentaram as matérias a partir de precedentes do STF<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> O mesmo número de decisões é encontrado com o uso da expressão “tribunais de contas” (entre aspas e no plural), o que nos leva a crer que não há diferenças nos resultados das buscas com os termos no singular e no plural. Para viabilizar as análises, é possível reduzir o número de acórdãos a partir de recortes temporais. Por exemplo, em pesquisa realizada em 17/05/2025, com base nessas mesmas expressões, mas limitando as datas de julgamento ao período de 05/10/1988 a 17/05/2025 (data da promulgação da Constituição Federal de 1988 até o presente), a busca resultou em 2.533 acórdãos (1.081 do Tribunal Pleno, 780 da Primeira Turma e 672 da Segunda Turma). Além disso, pode-se desenvolver análises focadas em determinadas classes processuais, como, por exemplo, Ação Declaratória de Constitucionalidade (3 acórdãos), Ação Direta de Inconstitucionalidade (404 acórdãos), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (2 acórdãos), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (34 acórdãos), Mandados de Segurança (1.174 acórdãos) e Recursos Extraordinários (292).

<sup>8</sup> Os dois temas indicados são apenas ilustrativos. Há outras matérias que podem ser objeto de estudos voltados à compreensão dos diálogos institucionais entre o STF e os tribunais de contas brasileiros, como, por exemplo, a fixação do prazo de 5 anos para que os tribunais de contas procedam ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria,

No primeiro caso, a Resolução nº 74/2023 do TCE/BA cita expressamente a evolução de entendimento do referido tribunal judicial, que:

[...] consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional de imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos atos dolosos de improbidade administrativa, de modo a indicar serem prescritíveis a pretensão punitiva e ressarcitória dos Tribunais de Contas, especialmente no Recurso Extraordinário nº 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral).

De igual modo, a Resolução nº 162/2015 do TCE/BA traz referência expressa ao reconhecimento pela jurisprudência do STF da “competência e legitimidade dos Tribunais de Contas para a expedição de medidas cautelares”, citando as “reiteradas decisões que reconhecem o exercício do poder de cautela aos Tribunais de Contas”, conferido pela Constituição Federal, “conforme decisão proferida no Mandado de Segurança n.º 26547-Distrito Federal, em 23.05.2007, [...] e no Mandado de Segurança n.º 24.510-7 Distrito Federal, em 19.11.2003”.

A partir de aprofundamentos em determinadas unidades de análise como essas será possível compreender a dinâmica institucional desses órgãos julgadores (Palma; Feferbaum; Pinheiro, 2019, p. 106-107).

Com isso, tem-se uma proposta de investigações de natureza qualitativa e “prevalentemente indutiva”<sup>9</sup> (Machado, 2017, p. 362; Cappi, 2017, p. 396): estudos de casos, a partir dos quais, mediante a reconstrução dos seus mecanismos lógicos internos, como no estudo de casos clínicos, será possível chegar a generalizações estruturais (Bora,

---

reforma ou pensão, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima (RE 636.553 – Tema 445 da Repercussão Geral). Outro tema bastante atual é o que está em discussão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.183 (em curso no STF): a realização de procedimentos, no âmbito dos tribunais de contas, voltados à solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos à Administração Pública.

<sup>9</sup> Como aponta Cappi (2017, p. 395-396), “dedução e indução correspondem a duas operações distintas”, mas elas “coexistem na prática da pesquisa [...] em maior ou menor medida, podendo-se falar em *pesquisa prevalentemente dedutiva* e *pesquisa prevalentemente indutiva* para considerar uma proposta específica de pesquisa, globalmente considerada. Isso se deve ao movimento circular que caracteriza essencialmente a produção de conhecimento”.

2020, p. 198). Em síntese, a partir de estudos acerca dos diálogos institucionais entre o STF e os tribunais de contas no contexto da interpretação de normas constitucionais que afetam diretamente o controle externo da Administração Pública, espera-se, por exemplo, poder chegar a conclusões sobre os diálogos institucionais em geral do STF no âmbito da interpretação constitucional, ou, ao menos, produzir hipóteses de trabalho para pesquisas futuras sobre esse cenário mais amplo.

## 4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E POSSÍVEIS RESULTADOS DA AGENDA DE PESQUISA

No plano teórico, a agenda de investigação proposta pode ser descrita como interdisciplinar, pois busca extrair conceitos e análises de obras e autores de diferentes campos, como Direito Constitucional, Teoria do Estado, Ciência Política, Hermenêutica Jurídica e Sociologia do Direito.

A principal referência teórica aqui mobilizada é a teoria dos sistemas. A partir de tal abordagem teórico-sociológica, os tribunais podem ser compreendidos, em síntese, como sistemas organizacionais, ligados, com maior ou menor intensidade, à lógica de diferentes sistemas funcionais, como o direito e a política (Bora, 2020, p. 203).

No caso dos tribunais judiciais, autores como Luhmann (2005, p. 359-400) afirmam que tais organizações situam-se no centro do sistema jurídico (em contraste com as zonas periféricas desse sistema funcional, em que há, por exemplo, a produção das leis e contratos). Contudo, tanto em relação ao STF quanto em relação aos tribunais de contas, deve-se notar que, em alguma medida, esses sistemas organizacionais assumem um caráter polifônico (Andersen, 2001), já que, ao lado do direito, especialmente a política também assume papel de destaque em suas decisões.

Com base na teoria dos sistemas, é possível afirmar que as organizações (como o STF e os tribunais de contas) “possibilitam vários acoplamentos estruturais” entre os sistemas sociais. Tais acoplamentos servem “à promoção e filtragem de influências e instigações recíprocas entre sistemas autônomos diversos, de maneira duradoura, estável e concentrada, sem que nenhum desses sistemas perca a sua respectiva autonomia” (Neves, 2009, p. 34-51).

No caso do STF, as suas reprogramações do ordenamento jurídico em geral (e, em alguns casos, da própria Constituição) mediante a interpretação constitucional e o controle de constitucionalidade são ilustrativas dos entrelaçamentos contínuos entre os sistemas do direito e da política (Fonseca, 2015). Em determinados casos, o tribunal atua no centro e na periferia do sistema jurídico, tomando decisões “programadas” (jurídicas), mas, ao mesmo tempo, “programantes” (políticas)<sup>10</sup>.

Como aponta Lopes (2021, p. 330), “[p]ela natureza de seu objeto, a justiça constitucional ocupa lugar clássico entre a *justiça do juiz* e a *justiça do legislador*”. Por um lado, o STF decide com base na Constituição e apenas quando provocado, aproximando-se da lógica jurídica. Por outro lado, ao exercer “veto sobre leis emanadas do Legislativo” ou mesmo sobre determinadas interpretações possíveis de tais leis, o referido tribunal liga-se também à lógica da política.

Embora a jurisdição constitucional esteja diretamente associada à realização da função do sistema jurídico (isto é, à estabilização de expectativas normativas), com base no

---

<sup>10</sup> Como aponta Zippelius (2016, p. 467-475), a “clássica” doutrina da separação dos poderes traduz-se em um esquema de distribuição de competências “programantes” (legislação) e “programadas” (aplicação e execução das leis) a diferentes órgãos estatais. Contudo, as democracias ocidentais não concretizam a separação dos poderes “rigorosamente de acordo com o seu modelo de tipo ideal”. Além disso, como ressalta Amato (2017, p. 232), “quanto mais programada a decisão, [...] há mais o que interpretar e as normas programantes dependem, afinal, do sentido que os intérpretes programados atribuírem a elas. A complexidade chega ao centro decisório do direito mais estruturada, mas ao mesmo tempo mais elevada.” Ver, para uma distinção entre processos decisórios “programantes” e “programados”, Luhmann (2014, p. 179-185). Conferir, ainda, para uma descrição da dimensão criativa da atividade dos tribunais judiciais a partir da teoria dos sistemas, Luhmann (2005, p. 381-382).

código binário lícito/ilícito (ou constitucional/inconstitucional), não se pode negar que o seu objeto e os efeitos de suas decisões sejam políticos. A arena, os critérios e os procedimentos são jurídicos, mas, ao “fazer valer as prescrições da Constituição” em face de “ações ou omissões políticas” que lhes são contrárias, as decisões dos tribunais constitucionais são inevitavelmente políticas: “Não existe jurisdição constitucional apolítica” (Grimm, 2023, p. 31-50).

Em razão do sistema recursal, da relação hierárquica formal entre os tribunais e do poder de dar a “última palavra” (ainda que provisória) e de formar a coisa julgada constitucional, o STF “observa observações, reinterpreta interpretações e, sobretudo, interrompe a circularidade entre política e direito de maneira que, na generalidade dos casos, não está ao alcance dos demais tribunais e juízes fazer” (Campilongo, 2011a, p. 88-89). Como se sabe, essa posição de destaque comporta elevados riscos e traz preocupações relacionadas, por exemplo, ao arbítrio proveniente de uma politização excessiva da magistratura e aos limites da atuação discricionária dos juízes (Campilongo, 2011b, p. 42-46)<sup>11</sup>.

Quanto aos tribunais de contas, é possível descrevê-los também como órgãos centrais do sistema jurídico, por exemplo, quando expedem determinações para que haja o cumprimento de leis violadas, concedem medidas cautelares para a preservação da efetividade de suas futuras decisões, imputam débitos decorrentes de danos causados ao erário ou aplicam multas a gestores em razão de irregularidades em suas prestações de contas. Por outro lado, sua atuação também parece assumir caráter político, por exemplo,

---

<sup>11</sup> O caráter “programante” das decisões do STF é especialmente claro no exercício do controle concentrado de constitucionalidade, como se extrai do art. 102, § 2º, da Constituição Federal de 1988: “Art. 102. [...] § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”. Embora outros juízes e tribunais possam realizar o controle difuso de constitucionalidade, os seus efeitos são limitados às partes dos respectivos processos, o que evidencia o papel de destaque do STF no exercício da jurisdição constitucional.

quando expedem recomendações visando aprimorar ou orientar a gestão pública (Barbosa, 2015, p. 135-159). A sua faculdade de “emitir opiniões e representações, com impacto político, é bastante extensa, constituindo modernamente o mais importante eixo da ampliação” do papel das cortes de contas (Sundfeld; Câmara, 2020, p. 23)<sup>12</sup>.

Ao examinarmos a atuação do TCU no contexto da pandemia do coronavírus (COVID-19), por exemplo, é possível constatar que o tribunal, em algumas decisões, reprogramou ou recalibrou transitoriamente o ordenamento jurídico para dar resposta ao cenário excepcional vivido pela sociedade mundial (Fonseca, 2022).

A atuação dos tribunais de contas costuma receber críticas relacionadas à produção de “decisões antagônicas, pouco fundamentadas”, que invadem “a discricionariedade do administrador” e lhe provocam “um temor recorrente de ser punido.” Por isso, um dos objetivos de alterações legislativas recentes como a inserção de novos artigos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB seria “remediar o que se convencionou chamar de ‘apagão das canetas’”, isto é, a inércia dos administradores públicos em razão do “receio de responsabilização patrimonial e aplicação de sanção pelos órgãos de controle” (Alves, 2019).

Como apontam Sundfeld e Câmara (2020, p. 21), a “postura mais ativa do Tribunal de Contas tem feito com que este órgão seja visto algumas vezes como uma espécie de instância revisora geral de diversas decisões administrativas”, seja de ofício, seja mediante

---

<sup>12</sup> Registre-se também a competência consultiva dos tribunais de contas. Como ressaltam Heller e Sousa (2019, p. 91), trata-se de “uma competência cooperativa do[s] órgão[s] de controle externo que, a despeito de não constar do rol do art. 71 da CF/88, vem sendo prevista em boa parte das leis orgânicas que regem os Tribunais de Contas no Brasil”. Por meio de tal competência, as cortes de contas sanam dúvidas suscitadas “na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria[s] de sua competência, constituindo prejulgamento de tese, mas não de caso concreto (§ 2º do art. 1º da Lei Federal nº 8.443/1992)”. Conforme Heller (2019, p. 88-96), ao responder a consultas e, especialmente, ao expedir recomendações e determinações (art. 71, inciso IX, da Constituição Federal), os tribunais de contas tomam decisões tipicamente “programantes”, revelando a “sua posição político-jurídica no equilíbrio entre os Poderes”: “as decisões programantes, mais características dos órgãos de criação do Direito, têm caráter prospectivo, voltando-se para orientar a atuação futura dos jurisdicionados. Nesses casos, ainda que os provimentos sejam exarados com base no Direito posto, verifica-se uma atividade criativa mais intensa por parte do aplicador”.

provocação de interessados. Embora a sua atuação evidentemente encontre limites e tal visão deva ser objeto de cautela, a Constituição Federal de 1988, em seus arts. 70 e 71, confere aos tribunais de contas “amplas e incontestes” atribuições “para analisar a legalidade, legitimidade e economicidade da atuação da Administração Pública”.

Diante desse cenário, a partir das lentes da teoria dos sistemas, a agenda de investigação proposta pode contribuir para a compreensão do caráter polifônico de tais organizações (STF e tribunais de contas) e da frequente natureza híbrida de suas decisões (jurídicas e políticas). Por meio do estudo das estabilizações de expectativas normativas (função jurídica) e das tomadas de decisões coletivamente vinculantes (função política) que ocorrem no contexto da atuação desses tribunais é possível extrair não apenas reflexões teóricas, mas também *insights* de caráter prático. Com isso, pode-se contribuir para o aprimoramento dos controles judiciais realizados pelo STF, do controle externo desempenhado pelos tribunais de contas e dos diálogos institucionais entre o órgão de cúpula do Poder Judiciário e as cortes de contas.

Adota-se aqui, portanto, uma linha da teoria dos sistemas preocupada com a responsividade das ciências sociais, isto é, atenta à autonomia do sistema científico em face dos demais sistemas funcionais (como o direito e a política), mas, ao mesmo tempo, às suas conexões externas, à prática e à interdisciplinaridade (Bora, 2016, p. 643-645; Fonseca; Barros, 2023).

Como apontado por Mendes (2008, p. 26), o acompanhamento crítico, por exemplo, dos julgados proferidos pelo STF em sede de controle de constitucionalidade, “feito caso a caso, decisão por decisão, não se difundiu na reflexão jurídica brasileira”:

Falo da falta de uma cultura de acompanhamento milimétrico das decisões do STF, de submissão dos seus argumentos ao escrutínio público e de diálogo mais intenso sobre a qualidade dos fundamentos de suas decisões. Um diálogo que trate [...] da pauta do STF (das decisões ainda não tomadas), mas sobretudo mantenha aceso o espírito crítico sobre as decisões passadas. Uma cultura segundo a qual ‘decisão

judicial se obedece, mas também se discute' é mais útil à democracia do que o contrário.

Em direção similar, Cruz (2014, p. 110-113) ressalta que “[n]ão se tem no Brasil o costume de catalogar dados da atuação da Suprema Corte com profundidade, o que permitiria o seu acompanhamento sistemático e crítico.” Embora em 2013 tenha sido criado o Relatório “Supremo em Números”, ainda não se tem, no Brasil, por exemplo, “uma forma consolidada de acompanhar as decisões de inconstitucionalidade proferidas pelos diversos Juízes e Tribunais”, nos moldes do “Cadastro Nacional de Decisões de Inconstitucionalidade” proposto pelo referido autor.

Os desafios em torno do conhecimento de tais decisões tornam-se ainda mais claros quando se reflete sobre teses como a da “transcendência dos motivos determinantes”, por meio da qual se “amplia a usual eficácia vinculante do dispositivo do julgamento”, devido à compreensão de que a razão de decidir de um julgado pode prevalecer em casos correlatos (Cruz, 2014, p. 115).

As dificuldades de acompanhamento sistemático também estão ligadas ao fato de que, como aponta Silva (2021, p. 574-580), o controle incidental de constitucionalidade realizado pelo STF pode ocorrer não apenas no âmbito de recursos extraordinários, mas também “de qualquer recurso e até mesmo em ações cujo julgamento compete originariamente” ao tribunal, como os mandados de segurança contra atos do TCU (art. 102, I, “d”, da Constituição Federal de 1988).

Soma-se a isso a tese da “abstrativização do controle concreto” ou dos “efeitos transcendentais dos motivos das decisões tomadas em controle incidental”, segundo a qual, as decisões do referido tribunal “sobre a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de leis, mesmo que proferidas incidentalmente em casos concretos, teriam automaticamente

eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes”, não sendo necessária a edição de súmula vinculante ou a suspensão da execução da lei pelo Senado Federal (Silva, 2021, p. 574-580).

Conforme Cunha Júnior (2021, p. 316), “como a decisão do STF sobre inconstitucionalidade incidental da lei ou ato normativo firma um precedente, inclusive com a autoridade de coisa julgada (§ 1º do art. 503 do novo CPC)”, não há “a necessidade da Resolução senatorial, pelo menos para os fins de vincular os demais órgãos do Poder Judiciário”: “a própria decisão do STF [...] já seria suficiente para firmar um *precedente* e suspender, em caráter *erga omnes*, a eficácia da lei ou do ato”<sup>13</sup>.

Assim, busca-se enfrentar tais desafios e realizar um acompanhamento sistemático e crítico das interpretações realizadas pelo STF de normas constitucionais que impactam diretamente a atuação dos tribunais de contas brasileiros. Espera-se mapear as decisões do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro e seus reflexos nas atividades das cortes de contas, explicitando possíveis fragilidades ou inconsistências tanto no exercício do controle judicial, quanto no cumprimento de tais decisões pelas cortes de contas.

A partir de tais recortes temáticos e institucionais, propõe-se examinar principalmente o engajamento do STF e dos tribunais de contas em uma “conversa interativa, interconectada e dialética sobre o significado constitucional”, isto é, em uma “elaboração compartilhada do significado constitucional”. Parte-se da premissa de que, embora possam ser finais no sentido de serem vinculantes, as decisões do STF não são necessariamente a “última palavra em relação às questões constitucionais”, pois, como visto nas seções anteriores, elas podem ser desafiadas por interpretações adaptativas realizadas, por exemplo, pelos tribunais de contas (Bateup, 2006, p. 1110-1119).

---

<sup>13</sup> No entanto, conforme o art. 52, inciso X, da Constituição Federal, “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal; [...]”

Trata-se de uma agenda de investigação inspirada pela tradicional preocupação da filosofia e da ciência política com os controles mútuos dos poderes estatais. Ao analisar as reflexões de Montesquieu sobre o modelo inglês de limitação dos poderes e a importância da busca por mecanismos institucionais que garantam moderação e estabilidade aos governos, Ranieri (2019, p. 284) ressalta que:

A mecânica da limitação resulta, engenhosamente, da combinação, em cada um dos poderes, de competências originárias de decisão (*faculté de statuer*) e veto (*faculté d'empêcher*) em relação à atuação dos demais, de tal forma que nenhum deles detenha poderes absolutos ou superiores. Isso não significa, entretanto, uma separação drástica de poderes; antes demonstra, ao descrever o governo inglês, que há interdependência e complementaridade entre os poderes.

Na atualidade, a teoria clássica da separação dos poderes precisa ser repensada à luz de fenômenos recentes como a “hipertrofia do Poder Executivo [...], em razão da ampliação de suas funções”, e a criação ou o fortalecimento “de instituições técnicas como os Tribunais de Contas ou o Ministério Público brasileiro, por exemplo, cujas atividades ganham proeminência sem se enquadrar em nenhum dos poderes clássicos”. Além disso, deve-se notar que, nos Estados constitucionais contemporâneos, o Poder Judiciário e as cortes superiores costumam assumir um papel de destaque na proteção da democracia e da Constituição (Ranieri, 2019, p. 287-290).

A literatura em torno dos diálogos institucionais aponta que, apesar dos riscos de ativismos ou monólogos judiciais em tais práticas, juízes podem utilizar uma variedade de técnicas proativas de interpretação e tomada de decisão visando aconselhar caminhos para que outras instituições evitem problemas constitucionais. Por exemplo, ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, o STF pode aconselhar meios aceitáveis para se alcançar o mesmo objetivo da norma afastada. Além disso, ao declarar a constitucionalidade de uma norma, o órgão de cúpula do Poder Judiciário pode encaminhar

avisos sobre potenciais inconstitucionalidades em possíveis escolhas normativas futuras (Bateup, 2006, p. 1123-1128).

Tais abordagens mais ativas contrastam com a proposta de adoção de técnicas de “minimalismo judicial”, segundo a qual, ao decidir os casos, juízes devem evitar dizer mais do que o necessário, exercendo a autocontenção. Essa é uma forma de “participação judicial passiva no diálogo constitucional”, que encoraja “a resolução política das questões constitucionais que são objeto de desacordo”. Embora possa acabar reduzindo demais o papel do Poder Judiciário na participação de tais discussões, o “minimalismo judicial” estimula o debate e a deliberação sobre questões constitucionais em poderes políticos, por meio de canais democráticos (Bateup, 2006, p. 1131-1135).

Dedicando atenção a tais estratégias mais ou menos ativas, a investigação aqui proposta pretende examinar como as interpretações realizadas pelo STF e pelos tribunais de contas resultam na construção compartilhada da Constituição. Espera-se identificar, em suas decisões, as técnicas adotadas nesse potencial “sistema de competição mútua pelo significado constitucional” ou “sistema dialético de revisão” que permite a verificação e a correção de eventuais “erros” decisórios (Bateup, 2006, p. 1143-1157).

Trata-se de mobilizar o acúmulo reflexivo que tem sido produzido principalmente em torno dos diálogos entre os tribunais judiciais e os poderes políticos para compreender as conversações entre o STF e os tribunais de contas, com seus acordos e desacordos, mais ou menos explícitos, em relação à moldura constitucional e legal do controle externo da Administração Pública.

Como visto ao longo deste artigo, a “palavra final” do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro acerca dos contornos de tal moldura pode ser desafiada por interpretações dos tribunais de contas, que, por sua vez, podem ser novamente levadas ao STF. Em tais oportunidades, o tribunal judicial e as cortes de contas (assim como outras

instituições e atores sociais que participem dessa conversação constitucional) podem reconsiderar ou adaptar as suas posições, em um processo dinâmico de influências recíprocas, que, com o tempo, pode resultar em “um equilíbrio constitucional relativamente duradouro” aceito pelos participantes da discussão, isto é, em “um equilíbrio estabelecido sobre o significado constitucional” (Bateup, 2006, p. 1157-1168).

De um lado, é possível identificar as inegáveis contribuições do guardião precípua da Constituição para esse possível equilíbrio. De outro lado, pode-se observar os subsídios dos órgãos responsáveis pelo controle externo da Administração Pública, que, evidentemente, conhecem de perto as consequências das decisões judiciais que afetam o referido controle, as quais, à luz dos arts. 20 e 21 da LINDB, devem ser consideradas pelos julgadores em diversas situações<sup>14</sup>.

Portanto, o diálogo institucional pode ser compreendido e fomentado como uma parceria entre atores judiciais e não-judiciais em tomadas de decisões constitucionais com potenciais impactos no controle externo da Administração Pública e, conseqüentemente, no uso eficiente dos recursos públicos, na efetividade das políticas públicas e na concretização de direitos fundamentais. Tais atores podem “contribuir dialogicamente para a busca por melhores respostas como um resultado de suas perspectivas institucionais únicas”, compartilhando a “responsabilidade pelo respeito aos valores constitucionais”. Cada uma dessas instituições traz “perspectivas distintas e valiosas para o julgamento constitucional, dadas as suas diferentes características e responsabilidades”. À luz de tal modelo de diálogo institucional, atores judiciais e não-judiciais “devem exercer modéstia

---

<sup>14</sup> Como ressalta Silva (2021, p. 54-55), textos constitucionais são caracterizados pelo “estilo conciso” e pela “ausência de detalhes”, o que torna a sua interpretação uma atividade desafiadora: “Em pouquíssimas palavras pretende-se regular temas sobre os quais há divergências profundas. Transformar esses textos em razões para ações e decisões é uma tarefa complexa”. Como se sabe, apesar do seu perfil analítico, o texto constitucional brasileiro também impõe desafios consideráveis aos seus intérpretes. Diante desse cenário, os arts. 20 e 21 da LINDB trazem uma diretriz pragmática para essa atividade interpretativa, apontando a necessidade da análise das consequências das decisões, seja na aplicação de “valores jurídicos abstratos”, seja na decretação da invalidade “de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa”.

sobre suas próprias conclusões e ouvir e aprender com as perspectivas uns dos outros, modificando suas próprias visões adequadamente” (Bateup, 2006, p. 1168-1174).

Conforme Bateup (2006, p. 1174-1179), “a visão de diálogo constitucional mais promissora e, conseqüentemente, a consideração normativa mais forte acerca do papel do controle judicial de constitucionalidade no constitucionalismo moderno” decorre da combinação entre os modelos do equilíbrio e da parceria. O primeiro modelo oferece “uma compreensão abrangente do diálogo constitucional”, que “resulta de sua concepção do papel do Judiciário como facilitador e fomentador da discussão e do debate constitucional em toda a sociedade”: a visão do equilíbrio “tem uma promessa normativa significativa porque nos permite entender como respostas mais duradouras e amplamente aceitas podem surgir por meio do processo de discussão constitucional em toda a sociedade”. Já o modelo da parceria, como visto, propõe que atores judiciais e não-judiciais levem suas “perspectivas institucionais únicas para a consideração do significado constitucional devido às suas posições ‘separadas, mas interconectadas’, na ordem constitucional”: se esses atores “ouvirem e aprenderem com as diferentes perspectivas uns dos outros sobre o significado constitucional, então, melhores respostas serão obtidas em casos individuais”.

Como já ressaltado em seções anteriores, não se descarta a possível (e até provável) existência de ruídos, mal-entendidos e bloqueios em tais diálogos. As contribuições das teorias dos sistemas e dos diálogos institucionais (com suas convergências e divergências teóricas) podem servir como guias para o exame do perfil das dinâmicas de conversação institucional atualmente existentes no Brasil. Inicialmente, é necessário refletir sobre as contribuições específicas oferecidas pelo STF e pelas cortes de contas para os diálogos acerca do significado da Constituição Federal de 1988, bem como sobre os potenciais e limites dos mecanismos e canais que permitem tais conversações. A partir desse diagnóstico inicial, será possível pensar sobre a eventual necessidade de mudanças ou adaptações na

dinâmica das multicitadas conversações institucionais sobre o significado constitucional do controle externo no Brasil.

Busca-se, portanto, compreender, com base no referencial da teoria dos sistemas, os limites e as possibilidades de conversações institucionais que “carrega[m] em si o potencial de disputa”, mas oferecem “uma pluralidade de perspectivas para a solução de problemas constitucionais” (Neves, 2009, p. 117-131). Os “pontos cegos” de um tribunal podem ser vistos e apontados pelo(s) outro(s), contribuindo, assim, para o permanente processo de reconstrução interpretativa da Constituição brasileira de 1988 realizada por esses sistemas organizacionais (Neves, 2009, p. 295-298).

Desse modo, em síntese, a agenda de pesquisa proposta pode resultar, ao mesmo tempo, em descrições crítico-reflexivas e interdisciplinares sobre os diálogos institucionais entre o STF e os tribunais de contas no Brasil e em propostas normativas para aperfeiçoar os desenhos ou estruturas institucionais que possibilitam as referidas conversações.

## 5 CONCLUSÃO

Como visto na introdução (seção 1), o presente artigo buscou refletir sobre os contornos de uma agenda de pesquisa interdisciplinar voltada à compreensão dos diálogos institucionais entre o STF e os tribunais de contas brasileiros acerca do sentido e da implementação da Constituição Federal de 1988. Para tanto, selecionou-se como objeto de análise as interpretações realizadas pelo referido tribunal judicial de dispositivos constitucionais que afetam diretamente o controle externo da Administração Pública conduzido pelos tribunais de contas no país.

Na seção 2, foram apresentadas a problematização e as hipóteses gerais que podem guiar investigações críticas em torno do tema escolhido. Propôs-se uma série de questões de pesquisa que gravitam em torno da seguinte pergunta: Como podem ser descritos os

diálogos institucionais inerentes às interpretações realizadas pelo STF de disposições constitucionais que afetam diretamente o controle externo da Administração Pública desempenhado pelos tribunais de contas brasileiros? Conjectura-se que, em certos casos, o tribunal judicial ressignifica o ordenamento jurídico e a própria Constituição de 1988, gerando impactos relevantes na atuação dos tribunais de contas. No entanto, há atrasos e ruídos de comunicação nos diálogos dessas esferas de controle, inclusive em razão das peculiaridades das citadas atividades de controle externo, que nem sempre são suficientemente consideradas ou adequadamente compreendidas pelo STF.

Considera-se plausível a hipótese de que poderiam ser aprimorados tais diálogos institucionais, em razão das críticas encontradas na literatura especializada no sentido de que, por um lado, as interpretações constitucionais realizadas pelo STF contribuem para um cenário de insegurança jurídica quanto às competências dos tribunais de contas e, por outro lado, estes tribunais têm sido reativos em relação a algumas orientações jurisprudenciais do STF.

Reforça essa hipótese a análise dos diálogos travados entre o STF e o TCU em torno da recente mudança de jurisprudência do tribunal judicial em relação ao alcance do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição brasileira. Como visto, o STF mantinha firme jurisprudência no sentido da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento por danos causados ao erário apurados pelas cortes de contas. No entanto, entre os anos de 2020 e 2021, sem modular os efeitos temporais do novo entendimento, o órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro passou a compreender que tal pretensão é prescritível.

Apenas no final de 2022 o TCU editou Resolução para estabelecer critérios e procedimentos para o exame da prescrição e regulamentar seus efeitos nos processos de controle externo com base nas recentes decisões do STF acerca da matéria, com destaque para as proferidas no RE nº 636.886 e na ADI nº 5.509. No entanto, diversos aspectos dessa regulamentação, como o marco inicial da contagem do prazo e as interrupções da sua

fluência, têm sido objeto de oscilações e divergências interpretativas não apenas nos 33 tribunais de contas brasileiros, mas no próprio STF.

Na seção 3, foram explicitados a justificativa e o enquadramento metodológico da agenda de pesquisa. Como visto, apesar do inegável impacto das interpretações constitucionais do STF na atuação dos tribunais de contas, os diálogos institucionais travados por esses tribunais em torno da Constituição Federal ainda são pouco estudados pela academia. Ademais, um enfrentamento sistemático desses diálogos pode contribuir para o seu aprimoramento e, conseqüentemente, para o aperfeiçoamento dos controles judiciais realizados pelo STF e do controle externo conduzido pelos tribunais de contas.

Para tanto, propôs-se uma agenda de pesquisa centrada principalmente em pesquisas documentais (decisões e processos judiciais e administrativos e leis e atos normativos em geral) e revisões de literatura. Trata-se de uma proposta de investigação de natureza qualitativa e baseada em estudos de casos paradigmáticos.

Por fim, a seção 4 explorou aspectos centrais do referencial teórico sistêmico e os resultados gerais esperados com as pesquisas. A agenda de investigação proposta parte de uma linha da teoria dos sistemas preocupada com a responsividade da ciência, ou seja, atenta à sua autonomia em face dos demais sistemas funcionais (como o direito e a política), mas também às suas conexões com esses sistemas, à prática e à interdisciplinaridade.

A partir de reflexões teóricas vinculadas a campos como Direito Constitucional, Teoria do Estado, Ciência Política, Hermenêutica Jurídica e Sociologia do Direito, busca-se contribuir para a compreensão do caráter polifônico de sistemas organizacionais como o STF e os tribunais de contas, bem como da natureza político-jurídica das suas decisões. Além disso, espera-se contribuir para o aprimoramento dos diálogos institucionais entre o órgão de cúpula do Poder Judiciário e as cortes de contas do país e, conseqüentemente, para o aperfeiçoamento dos próprios controles realizados por esses tribunais.

Como visto ao longo deste trabalho, as interpretações constitucionais realizadas pelo STF podem ser desafiadas por interpretações dos tribunais de contas, que, por sua vez, podem ser novamente levadas ao Supremo. Análises voltadas às decisões desses tribunais podem ajudar na compreensão dos seus acordos e desacordos em relação à moldura constitucional e legal do controle externo da Administração Pública, bem como das reconsiderações ou adaptações das suas posições. Trata-se de investigar as tensões e influências recíprocas entre as interpretações constitucionais realizadas por tais instituições, que podem resultar em confrontações e crises, mas também em um equilíbrio dinâmico das expectativas normativas em torno da Constituição Federal de 1988.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Francisco Sérgio Maia. O novo paradigma da decisão a partir do art. 20 da LINDB: análise do dispositivo segundo as teorias de Richard Posner e Neil MacCormick. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 113-144, dez. 2019.
- ALVES, Francisco Sérgio Maia. O ativismo na atuação jurídico-administrativa do Tribunal de Contas da União: estudo de casos. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 53, n. 209, p. 303-328, jan./mar. 2016.
- AMATO, Lucas Fucci. **Construtivismo jurídico: teoria no direito**. Curitiba: Juruá, 2017.
- ANDERSEN, Niels Åkerstrøm. Polyphonic Organisations. **Working Paper**, n. 13, dez. 2001. Disponível em: <https://research-api.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/58906860/6377.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2022.
- BARBOSA, Rafael Barros Silva de Pedreira. **Os tribunais de contas e o combate à impunidade no Brasil: uma análise a partir da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.
- BATEUP, Christine. The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. **Brooklyn Law Review**, v. 71, n. 3, p. 1109-1180, 2006.
- BORA, Alfons. Sociologia do Direito e teoria dos sistemas: uma entrevista com o Professor Alfons Bora. Entrevistadores: Gabriel Ferreira da Fonseca *et al.* **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 7, n. 2, p. 188-215, maio/ago. 2020.

BORA, Alfons. Sociology of law in Germany: reflection and practice. **Journal of Law and Society**, v. 43, n. 4, p. 619-646, 2016.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e diferenciação social**. São Paulo: Saraiva, 2011a.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Política, sistema jurídico e decisão judicial**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011b.

CAPPI, Riccardo. A “teorização fundamentada nos dados”: um método possível na pesquisa empírica em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

CRUZ, Gabriel Dias Marques da. **Incidente de inconstitucionalidade e Controle Difuso: Sistematização e Perspectivas**. 2014. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

FONSECA, Gabriel Ferreira da. A atualização judicial da Constituição Originária pelo Supremo Tribunal Federal à luz da Teoria dos Sistemas Sociais. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 1, p. 1-37, 2015.

FONSECA, Gabriel Ferreira da. Pandemia, desafios à gestão pública e controle externo: reflexos do art. 22, caput, da LINDB na atividade decisória do Tribunal de Contas da União. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 80, p. 135-155, jan./jun. 2022.

FONSECA, Gabriel Ferreira da; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Pesquisa empírica em Direito: novos horizontes a partir da teoria dos sistemas. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, [S. l.], n. 62, p. 49-73, jan./jun. 2023.

GADBEN, Rodrigo Ematné. **A segurança jurídica desafiada pela atuação dos órgãos do sistema de controle**: uma análise a partir da formação do tema de repercussão geral nº 0484 do STF. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2022.

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

HELLER, Gabriel. **Controle externo e separação dos poderes na Constituição de 1988**: fundamentos e eficácia jurídica das determinações e recomendações do Tribunal de Contas. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.

HELLER, Gabriel; SOUSA, Guilherme Carvalho e. Função de controle externo e função administrativa: separação e colaboração na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 278, n. 2, p. 71-96, 2019.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Curso de Filosofia do Direito** – o direito como prática. São Paulo: Atlas, 2021.

LUHMANN, Niklas. **A sociological theory of law**. 2. ed. Tradução de Martin Albrow e Elizabeth King-Utz. New York: Routledge, 2014.

LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Tradução de Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2005.

MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules**: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; FEFERBAUM, Marina; PINHEIRO, Victor Marcel. Meu trabalho precisa de jurisprudência? Como posso utilizá-la? *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da pesquisa em Direito**: Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

QUEIROZ, Rafael Mafei; FEFERBAUM, Marina. Escrita científica em Direito: espécies de trabalhos acadêmicos e suas principais características. *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da pesquisa em Direito**: Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado**: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. 2. ed. Santana de Parnaíba [SP]: Manole, 2019.

REGO, Aline Paim Monteiro do. **O Tribunal de Contas da União e a prescrição da pretensão ressarcitória**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023.

ROSILHO, André; JORDÃO, Eduardo. TCU e a jurisprudência do STF: Controle de constitucionalidade em fuga? **REI – Revista de Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 326-341, 2024.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SOUZA, Cristiano Brilhante. **A revisão judicial de atos do TCU**: reflexões acerca da coisa julgada no caso URP e a possibilidade de aplicação da teoria dos diálogos institucionais como

alternativa para mitigar a tensão entre o STF e a corte de contas. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de controle dos tribunais de contas – possibilidades e limites. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). **Tribunal de Contas da União no direito e na realidade**. São Paulo: Almedina, 2020.

TELLES, Cristina. O tempo do controle: a prescrição das demandas de ressarcimento ao erário e de imputação de multa pelo Tribunal de Contas da União. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). **Tribunal de Contas da União no direito e na realidade**. São Paulo: Almedina, 2020.

TUSHNET, Mark. Dialogue and constitutional duty. **Harvard Public Law Working Paper**, n. 12-10, 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2026555>. Acesso em: 29 set. 2022.

TRISTÃO, Conrado Valentini. **Controle do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal**: Uma análise a partir dos julgamentos de mandados de segurança. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.

VENTURA, Deisy. **Monografia jurídica**: uma visão prática. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. Tradução de António Francisco de Sousa e António Franco. São Paulo: Saraiva, 2016.