

## **DO PODER MODERADOR ÀS FUNÇÕES MODERADORAS: UMA ANÁLISE DO CONTROLE EXTERNO E INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Danilo Porfírio de Castro Vieira<sup>1</sup>**

**Wagner Gomes Salomão<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

O conceito de Poder Moderador exerceu um papel central na estrutura política do Brasil durante o período imperial, sendo formalmente extinto com a Proclamação da República. Embora não exista mais como um poder formal, seu legado ainda influencia debates jurídicos e políticos contemporâneos. Este estudo investiga como as funções do extinto Poder Moderador foram absorvidas por mecanismos institucionais de controle, especialmente no controle externo e interno da administração pública. Com base em uma abordagem dedutiva, a pesquisa demonstra como órgãos como os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, os Tribunais de Contas e as Controladorias (CGU, estaduais e municipais) desempenham funções fiscalizadoras e reguladoras, assegurando a legalidade, eficiência e moralidade administrativa. Diferentemente do Poder Moderador, essas funções moderadoras não se concentram em uma única autoridade centralizada, mas sim em órgãos técnicos e independentes, que atuam com base em previsões constitucionais. Além disso, o estudo refuta interpretações equivocadas do artigo 142 da Constituição Federal, que sugerem a existência de um Poder Moderador. A análise conclui que a governança brasileira atual opera por meio de freios e contrapesos institucionais, evitando a concentração arbitrária de poder e reforçando a separação entre os três poderes da República.

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2000), mestrado em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2003), doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2018) e Pós-doutorado em Filosofia, Ciências e Letras (Letras Orientais) pela Universidade de São Paulo, em Relações Internacionais pelo IPPRI - Santiago Dantas (Unicamp, PUC/SP, UNESP - 2025) e em Direito pela Faculdade de Direito de Recife (UFPE /2025). Foi Diretor do Centro de Formação em Controle Interno da Controladoria Geral do Município de São Paulo e atualmente é Gerente Jurídico do Aeroporto Internacional de Guarulhos (GRU). Professor do Laboratório de Estudos sobre o Oriente Médio (LEOM), do Instituto de Estudos Avançado em Relações Internacionais "Maria Quitéria" e professor licenciado do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Tem experiência na área de Teoria Geral do Direito, Direito Civil, Direito Internacional e Filosofia do Direito. ORCID [0000-0002-0789-863X](https://orcid.org/0000-0002-0789-863X). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3425099445789751>. [dapocavi@gmail.com](mailto:dapocavi@gmail.com)

<sup>2</sup> Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário Salesiano São Paulo (2008). Mestre em Direitos Humanos na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (2022). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direitos Humanos, Racismo e Desenvolvimento, atuando principalmente nos seguintes temas: estudos de políticas públicas que envolvem minorias étnico-raciais, racismo estrutural e inclusão social da população negra. ORCID [0009-0005-0548-618X](https://orcid.org/0009-0005-0548-618X). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5254674194230143>. [wgsalomao1986@hotmail.com](mailto:wgsalomao1986@hotmail.com)

**Palavras-chave:** Poder Moderador, Função Moderadora, Controle Externo, Controle Interno, Administração Pública, Constituição de 1988.

## **ABSTRACT**

The concept of the Moderator Power played a central role in Brazil's political structure during the imperial period, and was formally extinguished with the Proclamation of the Republic. Although it no longer exists as a formal power, its legacy still influences contemporary legal and political debates. This study investigates how the functions of the extinct Moderator Power were absorbed by institutional control mechanisms, especially in external and internal control of public administration. Based on a deductive approach, the research demonstrates how bodies such as the National Councils of Justice and the Public Prosecutor's Office, the Courts of Auditors and the Comptrollers (CGU, state and municipal) perform supervisory and regulatory functions, ensuring legality, efficiency and administrative morality. Unlike the Moderator Power, these moderating functions are not concentrated in a single centralised authority, but in technical and independent bodies, which act on the basis of constitutional provisions. In addition, the study refutes misinterpretations of Article 142 of the Federal Constitution, which suggest the existence of a Moderating Power. The analysis concludes that current Brazilian governance operates through institutional checks and balances, avoiding the arbitrary concentration of power and reinforcing the separation between the three branches of government.

**Keywords:** Moderating Power, Moderating Function, External Control, Internal Control, Public Administration, 1988 Constitution

## INTRODUÇÃO

Ao longo da história da República brasileira, tem-se constantemente debatido e disputado a atribuição de um poder suprimido desde o fim do período imperial: o Poder Moderador. Criado com o propósito de harmonizar os demais poderes, preservar a ordem constitucional e assegurar a idoneidade e a boa gestão da coisa pública, sua ausência segue sendo tema de reflexões e embates no cenário político e jurídico nacional.

Nesse sentido, o Poder Moderador, no pensamento de Benjamin Constant e de outros defensores, seria exercício para afiançar a harmonia dos poderes, combatendo abusos e ilícitos, resguardando os preceitos republicanos (não se trata de regime republicano) próprios da cidadania, da ordem e estabilidade, eticidade e funcionalidade da administração pública.

Com a Proclamação da República, o Poder Moderador foi constitucionalmente banido, mas seu fantasma assombra o regime até nossos dias, em alguns momentos para fins questionáveis, tendo inúmeros agentes e instituições reivindicando o que hoje não mais existe e não tem sentido.

Com o regime constitucional de 1988, as atribuições dadas ao tal poder se desenvolveram como funções/atribuições dentro dos poderes e instituições da República, zelando pela moralidade, legalidade e eficiência da Administração Pública, proteção das funções e dos agentes públicos (inclusive na perspectiva fiscalizadora), como também bom uso da coisa pública.

A moderação, portanto, se faz contemporaneamente pelo controle externo, haja vista que os órgãos que o compõem possuem significativa autonomia e autoridade sobre as instituições da República, tais como os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, os Tribunais de Contas e, em algumas de suas atribuições, o Ministério Público, e quiçá o controle interno, a exemplo da Controladoria Geral da União e das Controladorias Estaduais e Municipais.

A partir da metodologia dedutiva, o presente artigo tem o intuito de demonstrar essa transição, dando um novo significado ao pensamento positivista dentro do Estado Democrático de Direito.

### **1 – PODER MODERADOR: ORIGENS E SEU FUNDAMENTO “CENSOR”**

O Poder Moderador existente na Constituição do Império do Brasil (1824) destinou-se, inicialmente, a atender certas preocupações sobre o parlamentarismo

adotado, dando ao Imperador protagonismo e força política<sup>3</sup>. Contudo, o Poder Moderador foi constituído com o principal objetivo de solucionar o problema da unidade nacional, haja vista que o alcance deste último dependia da institucionalização de um poder centralizador capaz de controlar lideranças regionais que poderiam colocar empecilhos para a estruturação do novo Estado que surgia.<sup>4</sup>

Ressalte-se que o papel centralizador do Poder Moderador advém da própria origem da Constituição de 1924, haja vista que, diante das ideias liberais de uma Assembleia Constituinte destinada a limitar o poder do monarca em prol de um maior protagonismo do Poder Legislativo, foi promulgada unilateralmente pelo imperador Dom Pedro I após a dissolução do órgão que seria responsável por confeccioná-la. Como assevera Fausto (2006):

A primeira Constituição brasileira nascia de cima para baixo, imposta pelo rei ao “povo”, embora devamos entender por “povo” a minoria de brancos e mestiços que voava e que algum modo tinha participação na vida política.

Porém, ao longo da história do período Imperial, o Poder Moderador, foi gradualmente redimensionado, concebido inicialmente como um poder centralizador, mas ao longo do Segundo Reinado assumiu um papel republicano de harmonização dos poderes e controle da administração pública.

Consideram-se como preceitos republicanos os conjuntos de diretrizes que têm como fim a tutela do modelo societário e plural, estabelecido na autenticidade e na autonomia da vontade, na isonomia e na segurança patrimonial, sustentado por um espaço secular, afiançando estabilidade, clareza e segurança. Com isso, pressupõe-se que as decisões políticas mediadas pela institucionalidade do Estado e do Direito, sejam pautadas em critérios racionais e consensuais (razão pública), o que viabiliza a constituição de um palco político acessível e decisoriamente coerente a todos os cidadãos.

O primado republicano também deve garantir ordem institucional e universalidade no acesso aos bens públicos (ou primários), bens necessários, ligados à dignidade e às liberdades individuais. Neste sentido o Estado é a sociedade civil

---

<sup>3</sup> PAIM, Antônio. A discussão do Poder Moderador no segundo império. In: Curso de introdução ao pensamento político brasileiro. Unidades 3 e 4. Brasília: Ed. UnB, 1982, pag. 42.

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005, p.74.

institucionalizada, não sendo causa de abusos, de excessos da Administração Pública e de seus Poderes, estando a serviço da coisa pública e do interesse público.

Os fundamentos do Poder Moderador têm origem francesa, especificamente no pensamento de Jacques-Henri Bernardin de Saint-Pierre, preocupado com a concentração de poderes, experiência vivenciada com o Absolutismo, e a harmonização de poderes e atribuições<sup>5</sup>. O Poder Moderador, portanto, possuía papel harmonizador, envolvendo questões de governabilidade, zelo pelas atribuições dos poderes, além da preservação das instituições, idoneidade e unidade<sup>6</sup>.

Saint-Pierre defendia existência de uma figura forte, propriamente o monarca, que teria um papel específico distinto do Executivo, independente dos outros poderes, que mediaría conflitos e fiscalizaria a gestão estatal em prol da manutenção da institucionalidade. O Autarca, portanto, seria a voz do Estado, o Executivo teria a função de gerir da Administração Pública, o Parlamento seria a expressão da soberania popular, enquanto o Judiciário seria poder de guarda do Sistema Jurídico, garantindo seu funcionamento e efetividade.

O Poder Moderador, proposto por Benjamin Constant, abarcaria o Poder Executivo, tendo o monarca uma função centralizadora na condução do Estado, cabendo ao Legislativo simplesmente legislar. Assim, a figura do monarca é de guardião da *res publica*, (da coisa pública e, conseqüentemente, do bem e interesse comuns), pois visava garantir a integridade do Estado de Direito, dos valores e princípios da sociedade civil (legalidade e moralidade).

Constant entendia que, em prol da estabilidade e do interesse público, o Estado não poderia se sujeitar a instabilidades, desequilíbrios, variantes e conflitos (inclusive de interesses, próprios da vida política), sendo o Poder Moderador o assegurador perpétuo e institucional (não se trata de um homem) da *stabilitas*. O monarca só é o detentor do poder moderador, devido a sua vinculação a um poder originário, mas comprometido à racionalidade política e à institucionalidade, sendo o equilíbrio e a cessação das tensões e abusos comuns ao exercício do poder.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> LYNCH, Christian Edward Cyril. Da organização dos políticos: a Monarquia Constitucional e o Poder Moderador. In: Monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia: o pensamento político do Marquês de Caravelas (1821-1836). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, Pág. 91

<sup>6</sup> SÃO VICENTE, José Antônio Pimenta Bueno, marques de. Direito público Brasileiro e a análise da constituição do império. Brasília: Senado Federal e UNB, 1978, Pág. 140; HAMBLOCH, Ernest. Sua Majestade o presidente do Brasil: Um Estudo do Brasil constitucional (1889 – 1934). Brasília: Editora UNB, 1981, Pág. 66-67.

<sup>7</sup> CONSTANT, Benjamin. Escritos de Política. 1ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, Pág. 38

Clermont-Tonnerre defendia que o Poder Moderador não fazia parte da tripartição de poderes, desenvolvida por Montesquieu. A Monarquia, como instituição, seria um poder com dúplice natureza: o Poder real-natural, sendo o monarca um *princeps* (primeiro cidadão), representante e guardião da Integridade do Estado (“homem instituição” em que sua vontade pessoa se sujeita a vontade da sociedade em sua pluralidade) e representante máximo do Estado (o monarca que antes era a voz da divindade, torna-se a voz da Razão Pública); e o Poder Moderador, vocacionado à harmonização e fiscalização das instituições, tendo como fim a conservação do sistema de garantias<sup>8</sup>.

O Poder Real outorgaria as funções administrativas ao conselho de ministros, que assumiriam as atribuições executivas. Os ministros, que, em tese, seriam nomeados pelo poder popular (Parlamento) e aprovados pelo Monarca, seriam os legítimos responsáveis pela gestão da administração pública. Logo, o papel de monarca era ser primordialmente o defensor da coisa pública, observando e agindo em favor das previsões e limites constitucionais de ação dos poderes e dos agentes políticos<sup>9</sup>.

Constant lembrava que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário deviam cooperar agindo como partes essenciais de um só corpo. Quando há desajuste na atuação, fruto de excessos, de conflitos de interesse e desvios de finalidade, o poder Moderador age no intuito de restaurar suas funções. Um poder neutro, imparcial, comprometido com Estado e a Sociedade<sup>10</sup>. Nesse sentido, as palavras-chave do Poder Neutro são: funcionamento; harmonia; equilíbrio e preservação<sup>11</sup>.

O Poder Moderador, desvinculado e acima dos outros poderes, como *ultima ratio*, momento no qual a vontade constitucional fosse garantida, legitima-se na sua existência e atuação estatal, sempre dentro das previsões constitucionais e em defesa da Ordem jurídico-política estabelecida pela carta Magna. O Poder Moderador, portanto, tem o fim primeiro de restauração de uma ordem político-normativa<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> LYNCH, Christian Edward Cyril. Da organização dos políticos: a Monarquia Constitucional e o Poder Moderador. In: Monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia: o pensamento político do Marquês de Caravelas (1821-1836). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, Pág. 90

<sup>9</sup> BARRETO, Tobias. A questão do Poder Moderador e outros ensaios Brasileiros. Seleção e coordenação Hildon Rocha. Petrópolis: Vozes, 1977, pag. 84 – 85

<sup>10</sup> CONSTANT, Benjamin. Escritos de Política. 1ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, Pág. 17-19.

<sup>11</sup> CALDEIRA, Marco. O “Poder Neutro” de Benjamin Constant e o Constitucionalismo Português. Lisboa: Chiado Editora, 2016. p. 92-93

<sup>12</sup> ALVES, Cleber in REVISTA DO SENADO. Ano 45, Número 180 – Out/Dez – 2008. A influência do pensamento liberal de Benjamin Constant na formação do Estado Imperial Brasileiro. Por Cleber Francisco Alves. Pág. 65 a 75;

Na Constituição de 1824, o Poder Moderador tinha atribuições estendidas, cabendo ao Imperador não somente restaurar, mas julgar atitudes tomadas pelos poderes. Um poder de natureza reguladora, comprometido com interesse público:

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos.

Inspirado na metáfora de José Bonifácio, o Imperador era “o Argos político, que com cem olhos tudo vigia, tudo observa”. O Imperador, quando necessário, seria o poder último e discricionário, distintamente ao que foi desenvolvido por Constant, que defendia atribuições claras e delimitadas, previstas pela ordem constitucional.

As atribuições do Poder Moderador estão dispostas no art. 101 da Constituição de 1824:

Art. 101.º O Imperador exerce o Poder Moderador

- I. Nomeando os Senadores, na fôrma do Art. 43.º
- II. Convocando a Assembléa Geral extraordinariamente nos 7emitindo7 das Sessões, quando assim o pede o bem do Imperio.
- III. Sancionando os Decretos, e Resoluções da Assembléa Geral, para que tenham força de Lei: Art. 62.º
- IV. Approvando, e suspendendo interinamente as Resoluções dos Conselhos Provinciaes: Arts. 86.º, e 87.º (Vide Lei de 12.10.1832)
- V. Prorrogando, ou adiando a Assembléa Geral, e dissolvendo a Camara dos Deputados, nos casos, em que o exigir a salvação do Estado; convocando 7emitindo7nte outra, que a substitua.
- VI. Nomeando, e 7emitindo livremente os Ministros de Estado.
- VII. Suspendendo os Magistrados nos casos do Art. 154.º
- VIII. Perdoando, e moderando as penas impostas e os Réos condemnados por Sentença.
- IX. Concedendo Amnistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade, e bem do Estado.

O Poder Moderador como poder Real e pessoal do Imperador, no reinado de D. Pedro II, expressou o exercício de racionalidade política, compromissada com a Ordem

Constitucional. Exemplo disso é que toda decisão final do Imperador passava pela consulta e votação do seu Conselho Pleno (Conselho de Estado).

Esse poder extinto com a República, assombra ainda o mundo jurídico-político. Contudo, na Assembleia Constituinte de 1933, Borges de Medeiros apresentou proposta de poder moderador, tendo como titular autoridade política específica eleita democraticamente, ou seja, o presidente, e o Executivo, como no modelo monárquico, seria exercido pelos ministros indicados por ele e aprovados pelo Legislativo<sup>13</sup>.

Recentemente, a questão da existência e legitimidade de exercício do Poder Moderador por parte de certos poderes e instituições foram reivindicados em função de uma leitura própria (e ao que parece, equivocada) de certos dispositivos constitucionais.

A título de exemplo, a interpretação dada ao art. 142 da Constituição Federal, segundo o qual seria atribuição das Forças Armadas intervirem sobre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, recentemente foi rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.457, sendo que referida decisão, para além de esclarecer o devido papel das Forças Armadas na ordem constitucional brasileira, ratificou o banimento de qualquer forma de sobreposição de um Poder sobre outro, sob justificativa controladora e harmonizadora, o que daria margem jurídica a ações autoritárias.

Contudo, a inconstitucionalidade da tese do “Poder Moderador” junto à Carta Magna de 1988 não impediu que os ideais do positivismo deixassem de influenciar as normas referentes à organização dos poderes no âmbito do Estado brasileiro, transformando o que era atribuições próprias de um “Poder Moderador” em competências autônomas de fiscalização e harmonização dadas a certas instituições, especialmente no âmbito do controle externo e interno.

## **2 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O CONTROLE EXTERNO COMO FUNÇÃO MODERADORA**

A previsão constitucional sobre os Controles Externo e Interno está expressa no art. 70 da Constituição Federal:

---

<sup>13</sup> MEDEIROS, Borges. O Poder Moderador na República Presidencial. Caxias do Sul: EDUCS, 2002 (1933)

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O controle, em seu fundamento teórico, tem como finalidade estabelecer padrões comportamentais que conduzam os agentes influenciados a um resultado desejado (previsibilidade). A essência da teoria do controle está no exercício corretivo de um agente entre os processos de gestão, balizando os comportamentos, dentro de padrões predeterminados<sup>14</sup>.

O Controle Externo é exercido por órgãos autônomos e independentes da Administração, a exemplo dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, que verificam se os atos exercidos pelos Poderes em conformidade com as normas vigentes, observando-se as questões contábeis, financeiras, patrimoniais e operacionais<sup>15</sup>.

Incluídos pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público são, respectivamente, os órgãos de controle externo do Poder Judiciário e do Ministério Público brasileiro, tendo como principais objetivos o controle das atuações financeiras e administrativas, bem como o cumprimento dos deveres constitucionais dos seus membros (art. 103-B, §4º, c.c. art. 130-A, §2º, da CF/88).

Por mais que não consigam interferir diretamente no funcionamento dos demais Poderes constituídos e de se isentarem de atos de legislatura ou judicatura, tal como Benjamin Constant atribui ao “Poder Moderador”, ambos os conselhos exercem fortemente um poder de interferência dentro do Poder Judiciário e do Ministério Público

---

<sup>14</sup> FLORENTINO, A. M. Auditoria contábil. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1988

<sup>15</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 9ª ed. Revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 1195.

na ocorrência de desajustes organizacionais ou de falhas dos seus respectivos membros, inclusive quando estes últimos podem resultar em ameaça à liberdade individual e, conseqüentemente, ao próprio Estado Democrático de Direito.

Sem prejuízo, destaca-se que a atuação dos respectivos conselhos contra possíveis arbitrariedade de membros do Ministério Público e do Poder Judiciário encontra respaldo dentro do próprio texto constitucional, haja vista que a própria Constituição Federal de 1988, além de atribuir aos respectivos colegiados competências disciplinar e correicional, assevera que cabe aos respectivos colegiados apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados pelos fiscalizados, dentro das suas respectivas atribuições (art. 103-B, §4º, inc. II e IV c.c. art. 130-A, §2º, inc. II e III da CF/88).

Outrossim, destaca-se que uma característica encontrada em ambos os colegiados é o isolamento dos respectivos órgãos junto às instituições que fiscalizam, o que é assegurado por um modelo organizacional de controle externo composto por membros de todos os Poderes e instituições da sociedade civil. Nesse sentido, destaca-se que ambos os órgãos são compostos por membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. (art. 103-B c.c. art. 130-A, da CF/88).

Assim, a partir da análise das atribuições e da composição dos Conselhos Nacionais da Magistratura e do Ministério Público, percebe-se que, mesmo com a inexistência de um “Poder Moderador” no âmbito da Constituição Federal de 1988, existem órgãos que, mantendo um certo isolamento dos Poderes e das instituições fiscalizadas, exercem uma “função moderadora”, com poder de fiscalização e controle responsável por ajustar as respectivas estruturas de Poderes e de instituições independentes e que são legitimados não por um Poder Real que pode ser exercido por um imperador, mas pelas próprias instituições e sociedade civil, haja vista que os respectivos órgãos são compostos não só por membros das instituições que serão fiscalizados, mas também por cidadãos indicados pelo Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e por entidade da sociedade civil (Ordem dos Advogados do Brasil), nomeados todos pelo Chefe do Poder Executivo, ou seja, pelo Presidente da República.

No caso dos Tribunais de Contas, destaca-se que a “função moderadora” se encontra na sua independência e autonomia frente aos demais Poderes, haja vista que, por mais que a Constituição Federal de 1988 assevere que o controle externo está sob a competência do Poder Legislativo, estes últimos auxiliam as casas legislativas na

fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos Estados e dos Municípios.

O controle, como função moderadora, possui três fundamentos: exame/verificação, o exame das ações e condutas em relação à norma; fiscalização/inspeção, o zelo na conformidade entre conduta e normatividade; medida/correção em relação às providências a serem adotadas, em decorrência da fiscalização realizada.

Sobre a natureza jurídica do Tribunal de Contas, são duas as correntes doutrinárias tradicionais: uma que admite a natureza jurisdicional e outra que defende a natureza estritamente administrativa de suas decisões.

Há posição intermediária entre as duas correntes, atribuindo às decisões das Cortes de Contas, o caráter de atos jurisdicionais administrativos. Logo, os julgados proferidos pelos Tribunais de Contas possuem natureza administrativa, mas as Cortes de Contas possuem força judicante dentro de suas competências e suas decisões definitivas constituem coisa julgada administrativa, vinculando a Administração Pública, em todas as suas esferas de atuação.

O Tribunal de Contas da União, em seu Plano Estratégico determinou como diretrizes, que o seu negócio é o “controle externo da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais”, sua missão é “assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade” e a sua visão é ser “a instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.”<sup>16</sup>

O Tribunal de Contas está disposto de forma distinta dos Poderes da República, tendo como competências o exercício fiscalizatório da administração financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional, como também jurisdicional, apreciando as respectivas contas dos administradores e demais responsáveis pela disposição dos bens e erário públicos.

Rui Barbosa, ao tratar sobre a formação do TCU, lembra:

A medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura que, colocando em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no

---

<sup>16</sup> TCU. Portaria nº 269-GP, de 31/08/99, publicada no BTCU, Edição Especial, nº 53 de 14/09/99

organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.<sup>17</sup>

Na Constituição de 1988, o TCU (art. 70/75) não está sujeito/subordinado ao Poder Legislativo, sendo um órgão de auxílio ao Congresso Nacional, de cooperação funcional.

Adhemar Paladini Ghisi, em palestra, ponderou que:

Em verdade, o Tribunal de Contas da União apresenta uma situação assaz singular: fiscaliza os órgãos e entidades dos três poderes federais, sem integrar, *stricto sensu*, qualquer um deles. Não pertence ao Poder Executivo, posto que não se vincula à Presidência da República ou se encontra supervisionado por qualquer dos Ministérios; não é órgão da Administração Direta ou Indireta, utilizando-se da conceituação trazida pelo Decreto-lei nº 200/67. Do mesmo modo, e ao contrário do que indicaria o senso comum, também não integra o Poder Judiciário, apesar de denominar-se ‘Tribunal’, posto que a Constituição Federal, em seu artigo 92, não o enumera como componente daquele Poder. Na Carta Magna, situa-se o TCU no Capítulo referente ao Poder Legislativo, muito embora haja menção expressa de que esse é exercido pelo Congresso Nacional, composto apenas pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. Figura o TCU, então, no Capítulo destinado ao Poder Legislativo, por prestar auxílio ao Congresso Nacional, nos termos do artigo 71 daquele Diploma.

Do exposto, é de se ter o Tribunal de Contas da União como um órgão constitucional, independente, cuja competência é diretamente outorgada pela Carta Magna, e que, em sua missão estritamente de auxiliar o Poder Legislativo no Controle Externo da fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, não se submete a nenhum dos Poderes constituídos da Nação.”<sup>18</sup>

A “função moderadora”, para além do não pertencimento ao Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário – o que fortalece o seu caráter fiscalizatório frente aos mesmos -, acaba por se reafirmar na *tecnicidade*, o que, em tese, garante que referidos órgãos se distanciem da esfera política e jurídica que envolve os três poderes que são fiscalizados,

---

<sup>17</sup> BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, de criação do TCU.

<sup>18</sup> GHISI, Adhemar Paladini. O Papel do Tribunal de Contas da União no Controle Externo das Contas Públicas, publicado no União de 15/10/99

com a finalidade de emitirem decisões estritamente técnico-administrativas que envolvam a execução orçamentária e financeira dos entes da federação.

Nesse sentido, importante salientar a lição de José Afonso da Silva sobre a natureza técnico-administrativa dos Tribunais de Contas junto à Constituição Federal de 1988:

O controle externo é, pois, *função do Poder Legislativo*, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios com o *auxílio* dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através dos seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, **mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais**, como, às vezes, se sustenta, à vista da expressão “julgar as contas” referida à sua atividade (art. 71, II). A mesma expressão é também empregada no art. 49, IX, em que se dá ao Congresso Nacional competência para *julgar anualmente* as contas prestadas pelo Presidente da República, e nem por isso se dirá que ele exerce função judicante.”<sup>19</sup>

Destaca-se ainda as funções moderadoras do Ministério Público que lhe permitem o zelo pela moralidade da Administração Pública, salientando que definida pela Constituição Federal, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis<sup>20</sup>. Zelando pela moralidade, legalidade e eficiência da Administração Pública.

Por mais que o Ministério Público não seja considerado um “quarto Poder” (extrapoder), haja vista que em razão das suas atribuições é vinculado ao Poder Executivo<sup>21</sup>, destaca-se que a sua independência funcional e administrativa vinculada às suas atribuições (pois nenhum de seus membros recebe ordem ou instrução de autoridades públicas, por possuírem as mesmas garantias e vedações da Magistratura), determina que referida instituição possui atribuições de controle externo que são fundamentais para o

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros.

<sup>20</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime Jurídico do Ministério Público. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 155.

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. \_\_\_ Ed. São Paulo: Malheiros. \_\_\_\_ . p. 598.

devido funcionamento dos três Poderes, bem como para a construção da harmonia destes Poderes para com a sociedade civil.

Isso se justifica, pois o Ministério Público zela pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos constitucionais, defendendo a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais fundamentais.

Ressalte-se a função moderadora do Ministério Público entre os três Poderes e a sociedade civil se encontra expressamente na Constituição Federal de 1988 ao estabelecer que é sua função institucional zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela *Carta Magna* (art. 179, inc. II).

As funções do Ministério Público, portanto, são meios de se impedir a violação das normas constitucionais por parte dos próprios Poderes constituídos, sendo um verdadeiro fiscal da legalidade, da moralidade e do regime democrático.

Nesse sentido, o inquérito civil e a ação civil pública servem como os principais instrumentos para a execução de referida função institucional que, enquanto controle externo, faz com que o Ministério Público seja responsável pela harmonização dos Poderes Públicos para com a sociedade civil, haja vista que a instituição zela pela promoção dos direitos difusos e coletivos, nos termos do art. 1º da Lei Federal nº 7.347/85.

Destaca-se ainda a função moderadora do Ministério Público, enquanto instituição fiscalizadora dos três Poderes, junto à responsabilização e aplicação das sanções em virtude de prática de atos de improbidade administrativa, prescritos junto à Lei Federal nº 8.429/1992. Ressalte-se que, nos termos do art. 17 da legislação supracitada, também é de competência do Ministério Público a aplicação de sanções em razão da responsabilização por atos de improbidade administrativa<sup>22</sup>, sendo que o controle externo do *Parquet* juntos aos demais Poderes no âmbito do combate à improbidade administrativa se encontra expressamente no §5º do art. 1º da legislação supracitada, ao asseverar que referidos atos “*violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes*”

---

<sup>22</sup> Faz-se necessário citar os julgados do Supremo Tribunal Federal referente às Ações Diretas de Constitucionalidade (ADI) nº 7042 e 7043, que decidiram pela legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e os entes públicos lesados pelo cometimento de atos de improbidade administrativa, o que não retira a característica de controle externo do Ministério Público junto aos três Poderes no caso em apreço.

*Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.”*

### **3- CONTROLE INTERNO COMO ATRIBUIÇÃO AUTOMODERADORA (?)**

Os novos paradigmas de Administração Pública e de Direito Público, consideram o Controle Interno como a grande expressão de espaço e razão públicos, considerando preventivamente os riscos inerentes às atividades públicas. Gerir o erário e os bens públicos com a finalidade de se evitar ou mitigar danos, cabendo ao corpo administrativo (gestores e servidores) assumirem um senso de pertencimento republicano e de autorresponsabilidade.

O gestor não apenas assume as responsabilidades preventivas, como autodelimita suas ações, não concentrando a ação/decisão administrativa, com a medidas fiscalizadoras, delegando a outros agentes a atribuição de zelar pela razão e razoabilidade públicas. Isso pressupõe estrutura e o processo de controle.

A estrutura de controle é estabelecida por variáveis-chave de estratégia organizacional e observados do contexto social, considerando as responsabilidades do administrador ou servidor/agente público, encarregado com base em suas competências. O processo de controle opera-se pelo planejamento, inclusive orçamentário, dos meios, a execução das atividades e a avaliação periódica<sup>23</sup>.

Os atos da administração estão sujeitos a uma automitigação do administrador, que, no controle interno, conforma suas condutas em padrões racionais-normativos (autorizações, segregações de funções, custódia, controle e contabilização dos bens patrimoniais). Assim, compliance e o accountability são meios freio e contrapesos, que moderam pela racionalidade e razoabilidade das ações, estabelecendo mecanismos desconcentrados defesa dos bens e direitos.

A desconcentração e atribuições de competências no Controle Interno pressupõe a independência do órgão central de controle, da independência funcional na fiscalização. O papel moderador tem cunho preventivo, de assessoramento prévio e acompanhamento, sendo a medida punitiva/coercitiva a *ultima ratio*.

---

<sup>23</sup> CREPALDI, S. A. Auditoria contábil: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2000

No controle interno busca-se oferecer meios para determinar a segurança na organização e alcance dos objetivos, de forma econômica e eficiente, zelando pela integridade da administração.

No sentido inverso do Poder Moderador, em que o agente político concentra atribuições ou se coloca numa situação de superioridade, a função moderadora na concentração interna, segrega competência em prol da autonomia, transparência e idoneidade do Controlador.

Os procedimentos destinados a detectar tais erros ou irregularidades, buscando o saneamento, serão executados por pessoas que não estejam em posição de os praticar.

A automoderação do controle interno prevê a apartação entre as incumbências operacionais, executórias e de fiscalização, acompanhamento e análise de resultados, impossibilitando que uma única pessoa possa ter autoridade global sobre parte substancial do processo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O que se observa, é que primeiramente o debate sobre a existência de previsão constitucional de uma poder Moderador, é primeiramente ultrapassado, por ser modelo que atendia a transição, entre os séculos XVIII e XIX, do regime monárquico (tradicionalmente autocrata e centralizador) para o regime republicano tripartite, implementado após as Revoluções liberais, na busca de uma Monarquia Constitucional (não é à toa que o Poder Moderador também era chamado de Poder Real).

Além da obsolescência, o debate é per si antidemocrático, buscando uma justificativa jurídica para aventuras autoritárias e disruptivas.

Com isso, a tese das Forças Armadas como “Poder Moderador”, foi refutado pelo Supremo Tribunal Federal e que advém de uma interpretação equivocada do artigo 142 da Constituição Federal, haja vista que aquelas são vinculadas ao Poder Executivo e que referida atribuição não condiz com a cláusula pétrea de separação de Poderes.

Da mesma forma, nenhum tribunal superior possui essa atribuição moderadora, tendo suas atribuições especificadas nos artigos 104 e 105 da Constituição Federal (sobre o Superior Tribunal de Justiça) e artigos 101 e 103-B da Carta Constitucional (sobre o Supremo Tribunal Federal).

O que se observa é, em alinhamento aos paradigmas contemporâneos de Espaço e Razão Públicos, que ratificam o princípios republicanos do Estado Democrático de Direito, o desenvolvimento funções moderadores, próprias dos órgãos de controle externo autônomos vinculados ao aparato estatal, e de controle interno que tem como atribuição zelar pela harmonia entre os Poderes do Estado Democrático de Direito brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Cleber in REVISTA DO SENADO. Ano 45, Número 180 – Out/Dez – 2008. **A influência do pensamento liberal de Benjamin Constant na formação do Estado Imperial Brasileiro.**
- BARBOSA, Rui. **Exposição de Motivos do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, de criação do TCU.** In. <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/rtcu/article/view/1113/1171>, acesso 10 de março de 2025.
- BARRETO, Tobias. **A questão do Poder Moderador e outros ensaios Brasileiros.** Seleção e coordenação Hildon Rocha. Petrópolis: Vozes, 1977.
- CALDEIRA, Marco. **O “Poder Neutro” de Benjamin Constant e o Constitucionalismo Português.** Lisboa: Chiado Editora, 2016.
- CONSTANT, Benjamin. **Escritos de Política.** 1ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil: teoria e pratica.** São Paulo: Atlas, 2000
- FLORENTINO, A. M. **Auditoria contábil.** 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1988.
- GHISI, Adhemar Paladini. **O Papel do Tribunal de Contas da União no Controle Externo das Contas Públicas,** publicado no União de 15/10/99
- HAMBLOCH, Ernest. **Sua Majestade o presidente do Brasil: Um Estudo do Brasil constitucional (1889 – 1934).** Brasília: Editora UNB, 1981.

JUSTEN filho, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **Da organização dos políticos: a Monarquia Constitucional e o Poder Moderador. In: Monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia: o pensamento político do Marquês de Caravelas (1821-1836)**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEDEIROS, Borges. **O Poder Moderador na República Presidencial**. Caxias do Sul: EDUCS, 2002 (1933).

PAIM, Antônio. **A discussão do Poder Moderador no segundo império. In: Curso de introdução ao pensamento político brasileiro**. Unidades 3 e 4. Brasília: Ed. UnB, 1982.

SÃO VICENTE, José Antônio Pimenta Bueno, marques de. **Direito público Brasileiro e a análise da constituição do império**. Brasília: Senado Federal e UNB, 1978.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.