



A EC 139/2026 e a expansão do Estado de controle

27/05/2026

A promulgação da Emenda Constitucional 139/2026 talvez não tenha produzido, até o momento, a repercussão doutrinária proporcional à profundidade de suas implicações institucionais. A alteração promovida nos artigos 31, §1º e 75 da Constituição ultrapassa a dimensão meramente organizacional dos tribunais de contas. Em realidade, a nova emenda revela um movimento mais amplo e estrutural do constitucionalismo brasileiro contemporâneo: a gradual consolidação do controle como paradigma central da própria organização do Estado.

Ao reconhecer os tribunais de contas como “órgãos permanentes e essenciais ao controle externo”, vedando inclusive sua extinção, a Constituição deixa de apenas disciplinar competências de fiscalização financeira para constitucionalizar um modelo institucional específico de vigilância permanente sobre a administração pública. Não se trata apenas de fortalecimento institucional. Trata-se da elevação do controle à condição de elemento ontológico da estrutura estatal brasileira.

A questão possui relevância teórica significativa. A Constituição de 1988, concebida em ambiente de redemocratização e profunda desconfiança em relação ao exercício concentrado do poder político, desenvolveu um modelo institucional fundado na dispersão de competências de fiscalização. O texto constitucional ampliou o protagonismo de órgãos de controle, fortaleceu o Ministério Público, expandiu os mecanismos de *accountability* e construiu uma arquitetura normativa marcada pela contenção institucional recíproca. A EC 139/2026 aprofunda precisamente essa lógica.

Substituição da política pela gestão

A literatura contemporânea já identificava esse fenômeno. Hannah Arendt advertia que sociedades marcadas pela expansão contínua da burocracia e da administração técnica tendem a substituir progressivamente a política pela gestão (ARENDR, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007). Em outra perspectiva, Michel Foucault demonstrou que as sociedades modernas desenvolveram mecanismos permanentes de vigilância e disciplinamento institucionalizados, nos quais o controle deixa de ser episódico para se tornar estrutural (FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1987).

Spacca

A EC 139/2026 parece inserir-se exatamente nesse movimento histórico. O controle externo, originalmente concebido como instrumento de fiscalização financeira e garantia republicana, passa a assumir posição de centralidade constitucional permanente. O Estado contemporâneo deixa gradativamente de ser apenas um Estado prestacional ou regulador para converter-se, também, em um Estado de controle.

A mudança não é apenas semântica. Ao afirmar expressamente a permanência e essencialidade dos Tribunais de Contas, o constituinte derivado produz relevante consequência institucional: determinados mecanismos de fiscalização deixam de pertencer exclusivamente ao plano da conveniência organizacional do federalismo brasileiro e passam a integrar o núcleo estrutural do próprio modelo constitucional de administração pública.

Esse ponto merece atenção. Em Estados federativos, a autonomia organizacional dos entes subnacionais constitui dimensão relevante do pacto federativo. Ao vedar a extinção dos Tribunais de Contas, a emenda constitucional reduz, ainda que justificadamente, espaços de autodeterminação institucional dos entes federados. Em outras palavras, o controle externo deixa de ser apenas competência constitucionalmente prevista para tornar-se obrigação institucional constitucionalmente permanente.

Órgãos de controle e os princípios republicanos

Naturalmente, existem argumentos robustos favoráveis à alteração constitucional. A experiência brasileira demonstra reiterados episódios de corrupção sistêmica, fragilidade administrativa, captura política de estruturas públicas e insuficiência histórica dos mecanismos tradicionais de responsabilização. Nesse contexto, o fortalecimento dos órgãos de controle surge como resposta institucional compatível com os princípios republicanos, especialmente os da moralidade, publicidade e eficiência administrativa previstos no artigo 37 da Constituição.

Além disso, os Tribunais de Contas exercem papel decisivo na fiscalização da execução orçamentária, no acompanhamento de políticas públicas e na proteção do patrimônio público. A ampliação da complexidade administrativa do Estado contemporâneo exige instituições técnicas dotadas de capacidade permanente de monitoramento da gestão pública. Sob esse aspecto, a EC 139/2026 reforça instrumentos essenciais à *accountability* democrática.

Todavia, o problema constitucional relevante talvez esteja justamente no desequilíbrio potencial entre controle e política. O constitucionalismo contemporâneo brasileiro parece caminhar para um modelo em que a legitimidade da ação estatal decorre cada vez menos da representação política e cada vez mais da validação técnico-institucional exercida por órgãos de fiscalização.



Essa transformação possui consequências profundas. A hipertrofia dos mecanismos de controle pode produzir fenômenos conhecidos na administração pública brasileira: paralisia decisória, burocratização excessiva, administração defensiva e substituição do gestor público pelo receio permanente de responsabilização futura. A expansão contínua da lógica de fiscalização tende, paradoxalmente, a reduzir a capacidade decisória do próprio Estado.

Fiscalização dos órgãos de controle

Nesse cenário, emerge uma questão central: quem controla o controlador? A constitucionalização progressiva de estruturas de fiscalização exige igualmente mecanismos adequados de *accountability* institucional sobre os próprios órgãos de controle. Em democracias constitucionais, nenhum poder pode converter-se em espaço imune à crítica, à transparência e ao debate republicano.

O tema revela, portanto, dimensão mais ampla do que aparenta à primeira vista. A EC 139/2026 não representa apenas uma alteração administrativa relativa aos Tribunais de Contas. Ela simboliza uma tendência histórica do constitucionalismo brasileiro: a expansão contínua das estruturas de supervisão institucional e a gradual substituição da confiança política pela racionalidade do controle permanente.

A Constituição de 1988 nasceu sob o signo da limitação do poder. A questão que agora se coloca é outra: até que ponto a expansão indefinida dos mecanismos de controle pode, ela própria, converter-se em nova forma de concentração institucional?

Talvez o grande desafio do Estado brasileiro contemporâneo não seja apenas fortalecer mecanismos de fiscalização. O verdadeiro desafio constitucional consiste em preservar o equilíbrio entre controle, eficiência administrativa e legitimidade democrática. Afinal, quando o controle se torna paradigma absoluto da organização estatal, corre-se o risco de transformar a política em mera atividade administrada sob vigilância permanente.

Referências

A condição humana. ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

Vigiar e Punir. FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional 139/2026. Promulgada em 5 de maio de 2026.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mai-27/a-ec-139-2026-e-a-expansao-do-estado-de-controle/>