

HENDRICK PINHEIRO DA SILVA

Controle de programas de incentivo tributário pelo TCU

Tese de Doutorado

Orientador: Prof. Associado Dr. Estevão Horvath

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

**São Paulo
2022**

HENDRICK PINHEIRO DA SILVA

Controle de programas de incentivo tributário pelo TCU

Tese apresentada à Banca Examinadora de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob a orientação do Prof. Associado Dr. Estevão Horvath.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

**São Paulo
2022**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Silva, Hendrick Pinheiro da
Controle de programas de incentivo tributário
pelo TCU ; Hendrick Pinheiro da Silva ; orientador
Estevão Horvath -- São Paulo, 2022.
225 f.
Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em
Direito Direito Econômico, Financeiro e Tributário) -
Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo,
2022.

1. Incentivo Tributário. 2. Tribunal de Contas.
3. Gastos Tributários. 4. Transparência. 5. Política
Fiscal. I. Horvath, Estevão, orient. II. Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

Nome: SILVA, Hendrick Pinheiro da.

Título: Controle de programas de incentivo tributário pelo TCU.

Tese apresentada à Banca Examinadora de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de concentração: Direito Econômico, Financeiro e Tributário.

Orientador: Prof. Associado Dr. Estevão Horvath.

Data de aprovação: ___/___/___

Banca examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Ao cinza acolhedor da cidade de São Paulo,
de que não sabia que gostava.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar ao professor Estevão Horvath, sujeito que lidera pelo exemplo e, ao longo desses anos, se consolidou como uma das minhas referências de ser humano leal, justo e competente. Você me faz acreditar que há como trilhar um caminho de sucesso na academia pela via da honestidade e do trabalho.

Aos meus grandes amigos e interlocutores acadêmicos, Andrei Aguiar, Carlos Augusto Daniel Neto, Elisa Blasi, Fábio Tomkowski, Isabela Morbach Machado e Silva, Leonardo Branco, Marcela Oliveira Santos, Nara Merlotto, Tamara Cukiert, Tatiane Praxedes Lech e Victor Bastos, agradeço por todas as ideias trocadas e pelos muitos litros de cerveja, café e vinho compartilhados. Vocês fizeram esse percurso mais leve e, ao mesmo tempo, contribuíram para que minhas propostas ganhassem algum peso.

Aos meus sócios do Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques Sociedade de Advogados, que sempre foram compreensivos e apoiadores de minha trajetória acadêmica. Vocês ensinam que é possível viver uma experiência de trabalho em um ambiente seguro e respeitador das individualidades.

Por fim, à minha família e ao Dr. Renato Pera, que me apoiaram em todos os momentos e aguentaram doses cavaleares da minha insegurança. Vocês fazem minha vida mais feliz.

O mundo funciona somente graças ao mal-entendido. É mediante o mal-entendido universal que todos concordam. Pois, se, por falta de sorte, as pessoas se compreendessem umas às outras, jamais concordariam.

Baudelaire (1867)

RESUMO

SILVA, Hendrick Pinheiro da. **Controle de programas de incentivo tributário pelo TCU**. 225 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

A presente tese trata das potencialidades e limites da competência do Tribunal de Contas da União para o controle externo sobre os programas de incentivo tributário federais. Foi desenvolvida como uma pesquisa qualitativa, pós-positivista, realizada a partir de análise documental bibliográfica, de natureza científica e dogmática, realizada pela técnica de codificação básica, aplicada sobre textos legislativos, comentários doutrinários e jurisprudência nacional. O problema de pesquisa questiona como o TCU pode realizar o controle dos programas de incentivos tributários. Para responder a essa questão, a tese foi estruturada em três capítulos, sendo que, no primeiro, o objetivo é caracterizar o regime jurídico aplicável aos programas de incentivo tributário. O segundo busca delimitar o alcance da competência do TCU em relação aos sujeitos e o conteúdo das suas decisões na atividade de controle desses programas governamentais. O último capítulo apresenta aspectos dos programas de incentivo tributário que podem ser objetivo de controle a partir dos parâmetros da legalidade, legitimidade e economicidade. Conclui-se que o TCU pode contribuir com o aprimoramento da gestão desses programas, à semelhança do que ocorre no controle dos programas implementados pela via do gasto direto, além de punir os gestores ou condenar particulares ao ressarcimento de danos ao erário para os quais tenham concorrido. A tese aponta, ainda, como limites aplicáveis ao TCU no controle dos programas de incentivo tributário, a impossibilidade de imputar aos agentes privados beneficiários o mesmo tratamento jurídico aplicável aos agentes públicos responsáveis pela gestão dos programas; a proibição da suspensão de incentivos condicionados em situação de adimplência; a incompetência para declarar a inconstitucionalidade de normas tributárias; e a incapacidade para imputar dano ao erário público decorrente de irregularidades caracterizadas a partir dos parâmetros da legitimidade ou economicidade.

Palavras-chave: Política fiscal. Gastos tributários. Controle externo. Programa governamental. Transparência.

ABSTRACT

SILVA, Hendrick Pinheiro da. **Control of tax incentive programs by the Federal Court of Auditors**. 225 p. Thesis (Doctor Degree in Law) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2022.

This thesis addresses the possibilities and limits of the TCU's competence for external control over federal tax incentive programs. It is a qualitative, post-positivist research, based on the analysis of bibliographic document of scientific and dogmatic nature and on the basic coding technique applied to legislative texts, doctrinal comments and national jurisprudence. The research problem asks how the Federal Audit Court can control tax incentive programs. To answer this question, the thesis was structured in three chapters, the first of which is aimed at characterizing the legal regime applicable to tax incentive programs. The second seeks to delimit TCU's competence in relation to the subjects and the content of its decisions when controlling these government programs. The last chapter presents aspects of tax incentive programs that can be controlled from the parameters of legality, legitimacy and economic oriented choice. It is concluded that the TCU can contribute to the improvement of the management of these programs (similarly to what occurs in the control of programs implemented through direct spending) and can also punish managers or condemn individuals to compensation for damages to the treasury for which they have caused. As limits applicable to the TCU in the control of tax incentive programs, the thesis also points out, to the impossibility of assigning to beneficiary private agents the same legal treatment applicable to public agents responsible for managing the programs; the prohibition of ordering suspension of execution of conditioned incentives in a situation of regularity; the incompetence to declare the unconstitutionality of tax laws; and the inability to recognize the existence of damage to the public propriety resulting from irregularities characterized from the parameters of legitimacy or economic oriented choice.

Keywords: Fiscal policy. Tax expenditures. External control. Government program. Transparency.

RÉSUMÉ

SILVA, Hendrick Pinheiro da. **Contrôle des programmes d'incitations fiscales par la Cour fédérale des comptes (TCU)**. 225 p. Thèse (Doctorat en Droit) – Faculté de Droit, Université de São Paulo, São Paulo, 2022.

Cette thèse traite du potentiel et des limites de la compétence de la TCU en matière de contrôle externe des programmes fédéraux d'incitatifs fiscaux. Elle a été élaborée comme une recherche qualitative, post-positiviste, réalisée à partir d'analyses documentaires bibliographiques, de nature scientifique et dogmatique, réalisée par la technique de codage de base appliquée aux textes législatifs, aux commentaires doctrinaux et à la jurisprudence nationale. La problématique de recherche demande comment la Cour fédérale des comptes peut contrôler les programmes d'incitations fiscales. Pour répondre à cette question, la thèse a été structurée en trois chapitres dont le premier vise à caractériser le régime juridique applicable aux programmes d'incitations fiscales. Le deuxième vise à délimiter l'étendue de la compétence du TCU par rapport aux sujets et au contenu de ses décisions dans l'activité de contrôle de ces programmes gouvernementaux. Le dernier chapitre présente les aspects des programmes d'incitations fiscales qui peuvent être contrôlés à partir des paramètres de légalité, de légitimité et de décision orientée vers ou de décisions orientées vers les meilleurs résultats économiques. Il est conclu que le TCU peut contribuer à l'amélioration de la gestion de ces programmes, à l'instar de ce qui se passe dans le contrôle des programmes mis en œuvre par le biais des dépenses directes, au-delà de punir les gestionnaires ou de condamner à l'indemnisation des dommages au trésor les individus qui ont contribué à son occurrence. La thèse souligne également, comme limites applicables à la TCU dans le contrôle des programmes d'incitations fiscales, l'impossibilité d'attribuer aux agents privés bénéficiaires le même traitement juridique applicable aux agents publics chargés de la gestion des programmes; l'interdiction de suspension des incitations conditionnées en cas de conformité; l'incompétence pour déclarer l'inconstitutionnalité des lois fiscales; et l'impossibilité d'imputer des dommages au trésor public résultant d'irrégularités caractérisées à partir de paramètres de légitimité ou de décisions orientées vers les meilleurs résultats économiques.

Mots clés : Politique fiscale. Dépenses fiscales. Contrôle externe. Programme gouvernemental. Transparence.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRM	Conselho Regional de Medicina
CRO	Conselho Regional de Odontologia
CTN	Código Tributário Nacional
DGT	demonstrativo de gastos tributários
EC	Emenda Constitucional
EFPP	Entidade Fechada de Previdência Privada
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOTUCU	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PIB	produto interno bruto
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
Prosub	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
RBB	Results-Based Budgeting (Orçamento por resultados)
RFB	Receita Federal do Brasil
RITCU	Regulamento Interno do Tribunal de Contas da União
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
Tema e limitações	23
Justificativa e importância	24
Principais questões analisadas	27
Contribuição original à ciência jurídica brasileira.....	29
Metodologia.....	31
1 PROGRAMAS DE INCENTIVO TRIBUTÁRIO	35
1.1 Incentivos tributários	35
1.1.1 Justificação da atuação do Estado no domínio econômico	36
1.1.1.1 Fomento por meio da tributação.....	40
1.1.2 Incentivos tributários como instrumento de políticas públicas	42
1.1.3 Incentivos condicionados e incondicionados	48
1.2 Programa na técnica orçamentária.....	53
1.2.1 Fundamentos do orçamento moderno	54
1.2.2 Orçamento-programa no Brasil	59
1.2.3 Conceito de programa aplicado na política fiscal.....	65
1.3 Renúncia de receitas	70
1.3.1 Gastos tributários como técnica de apuração do custo.....	71
1.3.2 Impactos orçamentários dos programas de incentivo tributário.....	77
1.3.2.1 Plano Plurianual.....	80
1.3.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias	82
1.3.2.3 Lei Orçamentária Anual	83
1.4 Conclusões parciais	85
2 COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU).....	89
2.1 Alcance em relação aos agentes	90
2.1.1 TCU na Constituição da República	91
2.1.2 A figura do responsável.....	96
2.1.3 Sanções aos particulares	102
2.2 Conteúdo das decisões.....	109
2.2.1 Atribuições constitucionais do TCU	110
2.2.2 Medidas cautelares administrativas.....	116

2.2.3 Tomada de contas	121
2.2.4 Controle de constitucionalidade.....	128
2.3 Conclusões parciais.....	133
3 PARÂMETROS DO CONTROLE	139
3.1 Legalidade.....	139
3.1.1 Medidas de compensação.....	144
3.1.1.1 Chefe do Poder Executivo.....	147
3.1.1.2 Gestor responsável.....	148
3.1.2 Cumprimento dos requisitos pelos beneficiários	150
3.2 Legitimidade	156
3.2.1 Transparência	160
3.2.2 Sinceridade.....	168
3.3 Economicidade.....	172
3.3.1 Controle de resultados.....	179
3.4 Conclusões parciais.....	186
CONCLUSÃO	191
O TCU não pode tratar agentes privados como gestores públicos.....	192
O TCU não pode suspender incentivos em situação de adimplência	193
O TCU não pode declarar a inconstitucionalidade de normas tributárias.....	193
O TCU não pode imputar dano ao erário decorrente da ilegitimidade ou antieconomicidade	194
REFERÊNCIAS	197

INTRODUÇÃO

O título da tese — Controle de Programas de Incentivo Tributário pelo TCU — é formado por três unidades temáticas diferentes, que desenham o objeto da pesquisa e contribuem para a sua delimitação.

Controle é um conceito que indica uma modalidade de atuação estatal. Posicionar a palavra “controle” logo no título da pesquisa tem por objetivo começar a responder à pergunta “o que se estuda?” (o quê = controle).

Programas de incentivo tributário são o objeto da atividade de controle cujas características se pretende analisar. Trata-se de um segundo nível de aproximação, que delimita uma parcela da atividade de controle (controle do quê?).

Tribunal de Contas da União é posicionado ao final para indicar o sujeito cuja competência para desenvolver aquela atividade em relação a esses programas será analisada. Fixar o agente logo no título tem o objetivo de esclarecer que o trabalho será desenvolvido no âmbito do controle externo federal (controle feito por quem?).

Tema e limitações

O tema deste trabalho parte da ideia de controle — compreendida como “verificação da conformidade de uma atuação a determinados cânones”¹ — para analisá-la sob o prisma da competência do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação aos programas de incentivo tributário.

Pensar o controle associado à atuação do Tribunal de Contas da União fornece um primeiro limite do tema: o trabalho adota a perspectiva do controle externo.

Os tribunais de contas são órgãos que atuam de maneira autônoma e em conjunto com o Poder Legislativo no exercício do controle externo.² Pensar no exercício dessa atividade pelo TCU tem o impacto imediato de circunscrever a atividade de coleta e análise de dados a programas desenvolvidos no nível federal.

O conceito de “programas de incentivo tributário” também está no centro do trabalho, como objeto específico em relação ao qual as características do controle serão analisadas.

¹ MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 2. ed. São Paulo: RT, 2012, p. 24.

² BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. *In*: FIQUEIREDO, Carlos Maurício, NÓBREGA, Marcos (coord.). **Administração pública**: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 97-109.

“Incentivo tributário” é um conceito da ciência das finanças, que agrupa uma série de instrumentos de direito tributário — tais como isenções, reduções de alíquota, depreciação acelerada, diferimento, etc. — em torno da finalidade comum de incentivar determinado setor econômico.

Não se pretende uma análise ampla sobre a competência do Tribunal de Contas da União no controle da extrafiscalidade³ ou de normas indutoras.⁴ Propõe-se um recorte que coloca no centro da pesquisa a atividade desse órgão no controle de programas que têm por finalidade incentivar, por meio de instrumentos tributários, atividades ou setores econômicos.

Nesse contexto, trazer o conceito de “programa” como qualificador de “incentivos tributários” manifesta uma opção de tratá-los como políticas públicas, implementadas por meio do sistema fiscal.⁵ Dessa forma, a finalidade emerge como importante instrumento de controle de tais políticas.

Justificativa e importância

O controle externo é um dos elementos do sistema de freios e contrapesos que equilibra as relações entre as funções executiva e legislativa do Estado. A outorga legislativa de autorização para gastar, por meio do caráter representativo do orçamento, perderia o sentido na ausência da possibilidade de submissão do gasto ao controle deste mesmo poder.⁶

No que tange aos gastos diretos, o processo de controle realizado pelas cortes de contas é bem desenvolvido, objeto de ampla regulamentação e alvo de trabalhos acadêmicos de detida e profunda análise.⁷ Todavia, no que tange aos gastos indiretos no Brasil, representados por uma plêiade de incentivos fiscais (*latu sensu*), não se identifica a mesma preocupação com o papel que pode desempenhar esse importante órgão de controle externo.

³ BOMFIM, Diego. **Extrafiscalidade, identificação, fundamentação, limitação e controle**. São Paulo: Noeses, 2015.

⁴ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

⁵ TOMÉ, Fabiana Del Padre. A extrafiscalidade tributária como instrumento para concretizar políticas públicas. *In*: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Tributação e desenvolvimento**: homenagem ao professor Aires Barreto. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 193-212.

⁶ HORVATH, Estevão. **O orçamento no século XXI**: tendências e expectativas. 2014. 418 p. Tese (Titularidade em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 129.

⁷ ZYMLER, Benjamin. Questões de controle: controle das Finanças Públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 29, n. 76, p. 15-41, abr./jun. 1998; MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018; MEDAUAR, Odete. **Controle...** Op. cit.; FREITAS, Juarez de. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013; GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

Nesses termos, o objetivo principal da tese é analisar como o Tribunal de Contas da União, na qualidade de órgão de controle externo, pode exercer o controle de programas de incentivos tributários da União.

O Tribunal de Contas da União é um órgão do controle externo que atua em conjunto com o Poder Legislativo federal, no controle dos gastos públicos da União. Em seu relatório anual de atividades de 2021, no qual a corte alega ter produzido um benefício econômico derivado de ações de controle na ordem de R\$ 87 bilhões de reais,⁸ as referências ao controle de programas de incentivo tributário ainda são incipientes.

No Brasil, o volume de políticas públicas implementadas por meio de instrumentos que representam gastos tributários indiretos (entre eles, programas de incentivos tributários) é expressivo. No nível federal, considerando o demonstrativo de gastos tributários que acompanhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2022, o gasto tributário foi estimado em R\$ 371,07 bilhões de reais, representando 3,95% do produto interno bruto (PIB) e o equivalente a 20,16% das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB).⁹ Esses dados já demonstram o importante papel que o Tribunal de Contas da União poderia assumir como agente para a promoção da transparência e controle desses programas.

Um estudo recente, que analisou a atividade de controle do TCU sobre programas de fomento, apresenta dados relevantes para entender como o órgão desenvolve sua atividade sobre medidas de estímulo fiscal, que englobam os programas de incentivo tributário:

- Dos 240 acórdãos encontrados que tratavam do tema da renúncia de receitas (em sentido amplo), uma grande parte (92) sequer analisava programas de incentivo fiscal, 12 tratavam de transferências de recursos entre entes federativos e 7 referiam-se a operações de crédito ou financiamento;
- Dos 129 acórdãos restantes, apenas 96 casos tratavam do controle de programas de incentivo tributário, sendo que 33 apenas tangenciavam o tema;
- Dos 96 casos de fomento tributário, a maioria (77 casos) analisava projetos específicos submetidos à Lei n. 8.313/1991 (Lei Rouanet, ou Lei de Incentivo à Cultura) ou à Lei

⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades do TCU: 2021**. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/37/F5/2E/A1/EC0008102DFE0FF7F18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2021.pdf. Acesso em: 11 jun. 2022, p. 50.

⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2022**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-ploa/ploa-2022/dgt-ploa-2022-base-conceitual-versao-1-0.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2020, p. 9.

- n. 8.685/1993 (Lei do Audiovisual); 8 acórdãos analisavam a aplicação de recursos do Fundo de Financiamento da Amazônia (FINAM) ou da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam);
- Nos acórdãos que tratam de fomento por incentivos tributários (96), apenas 18 (19%) propõem alguma aferição dos resultados obtidos com o programa.¹⁰

Os dados mencionados acima indicam que a atividade do TCU no controle de programas de incentivo tributário ainda é tímida e está muito mais relacionada à fiscalização do cumprimento de requisitos objetivos por parte dos beneficiários.

O controle dos programas de incentivos tributários é tema que já foi encampado pelas cortes de contas de outros países.

Desde 2009 a Bélgica elabora o chamado “Inventário das exonerações, abatimentos e reduções que influenciam as receitas do Estado” (“*Inventaire des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l’Etat*”), ou “Inventário de Gastos Fiscais”, encaminhado como anexo da lei orçamentária para análise e votação pela Câmara dos Representantes (*Chambre des Représentants*). No campo da avaliação dos programas, o Inventário de Gastos Fiscais belga é mais abrangente que o Demonstrativo de Gastos Tributários brasileiro, abordando não somente uma estimativa de custos, mas também os principais resultados atingidos com os programas.¹¹

Para além de um inventário analítico dos gastos tributários, a Corte de Contas belga já avaliou os resultados de programas implementados por meio de incentivos fiscais (em sentido amplo) naquele país, como é o caso do programa para incentivo à pesquisa e desenvolvimento.¹²

Já na França, o tribunal de contas tem direcionado sua atuação para figurar como instrumento de controle administrativo de gestão.¹³ Assim, a Corte de Contas tem produzido e disponibilizado análises de resultados sobre programas específicos,¹⁴ que não se limitam

¹⁰ GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. **O controle financeiro da atividade de fomento: o TCU e a aferição de resultados**. 2019. 261 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 109-120.

¹¹ BÉLGICA. Chambre des Représentants de Belgique. **Inventaire 2017 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l’Etat**. Bruxelas, 28 nov. 2018. Disponível em: <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3293/54K3293004.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2020, p. 3.

¹² BÉLGICA. Cour des comptes. **Mesures fédérales de soutien indirect à la recherche et au développement technologique (R&D)**. Bruxelas, 13 ago. 2013. Disponível em: https://www.ccrek.be/docs/2031_33_RD.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.

¹³ BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. **Finances publiques**. 17. ed. Paris: LGDJ, 2018-2019, p. 522.

¹⁴ FRANÇA. Cour des comptes. **L’efficience des dépenses fiscales relatives au développement durable**. 2016. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161108-efficience-depenses-fiscales-developpement-durable.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2018.

somente à divulgação dos dados relativos às despesas fiscais, realizadas por meio de relatórios específicos de execução orçamentária.¹⁵

Em Portugal, é possível identificar manifestações em favor da racionalização e harmonização das políticas implementadas por meio de incentivos fiscais.¹⁶ Ao encontro dessa ideia, é possível identificar um movimento do Tribunal de Contas português para transparência dos dados relativos aos gastos indiretos e eficácia das políticas. No Parecer sobre a Conta Geral do Estado Português de 2017, a corte consigna que a eficácia dos incentivos fiscais como instrumento de política será “tanto maior quanto maior for o grau de transparência existente”.¹⁷

As experiências estrangeiras são um elemento que indica que a preocupação com o controle dos incentivos fiscais e, mais especificamente, dos incentivos tributários é uma tendência em países que contam com instituições de contas semelhantes às brasileiras.

Principais questões analisadas

O *problema* específico de pesquisa que se pretende enfrentar é: como o Tribunal de Contas de União pode controlar programas de incentivo tributário? A pesquisa é modulada pelo advérbio “como” para abarcar, de maneira abrangente, aspectos da atividade de controle desse órgão em relação ao objeto específico. Para responder a essa pergunta, o trabalho propõe uma teoria, que buscará desenvolver um conjunto de raciocínios sobre o tema a partir de questionamentos específicos endereçados em três capítulos.

O primeiro capítulo busca responder *o que são programas de incentivo tributário*. Estes são tomados como políticas públicas implementadas com o objetivo de promover determinada finalidade, que podem representar renúncia de receitas. Nesse contexto, é importante entender, de maneira mais específica, as *diferenças no controle de programas de incentivo condicionados e incondicionados*, em especial no aspecto do controle sobre o cumprimento das contrapartidas devidas pelos particulares nos primeiros.

O segundo questionamento específico do capítulo sobre incentivos tributários busca compreender quais as consequências de entendê-los como um *programa governamental*. Nesse

¹⁵ FRANÇA. Cour des comptes. **Les dépenses fiscales**: note d'analyse de l'exécution budgétaire. 2017. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-05/NEB-2017-Depenses-fiscales.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019.

¹⁶ NABAIS, José Casalta. Da sustentabilidade do Estado fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da. **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Coimbra: Almedina, 2011, p. 54.

¹⁷ PORTUGAL. Tribunal de Contas. **Parecer sobre a Conta Geral do Estado**. 2017. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202017/pcge2017.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019, p. 217.

ponto, o foco é demonstrar as inflexões da teoria do orçamento público na caracterização do conceito de “programa” e seus impactos na atividade de controle.

O terceiro questionamento específico abordado no primeiro capítulo é dedicado às *renúncias de receitas* enquanto modalidade de repercussão orçamentária derivada da implementação de medidas de política fiscal. O objetivo é lançar as bases para a compreensão da teoria dos gastos tributários como elemento da ciência econômica para estimação dos custos imputados aos programas governamentais estruturados a partir de instrumentos tributários.

O segundo capítulo questiona, primariamente: *quais são as características da competência do TCU em relação aos programas de incentivo tributário?* Uma resposta a este questionamento será proposta em dois vértices primordiais, o alcance da competência em relação aos sujeitos e o conteúdo das decisões.

Quanto ao *alcance*, buscar-se-á delinear quais são os limites da competência em relação aos sujeitos do controle. Nesse contexto, indaga-se, entre outros questionamentos, se e quais *sanções do TCU podem ser aplicadas a agentes privados* que receberem incentivos fiscais.

Em relação ao *conteúdo das decisões*, o foco está em apresentar quais aspectos dos programas de incentivo podem ser objeto de controle. Os questionamentos sobre a aplicabilidade de *medidas cautelares administrativas* e a *possibilidade de controle de constitucionalidade* das normas que veiculam programas de incentivo fiscal pelo TCU surgem como questões subsidiárias fundamentais para a compreensão dos limites dessa atividade.

Os dois primeiros capítulos buscam construir um alicerce para o desenvolvimento dos parâmetros de controle aplicáveis a esses programas, que são tratados no terceiro capítulo. Trata-se de propor ferramentas para o controle de legalidade, legitimidade e economicidade. Nesse contexto, a pergunta inicial é encarada em cada um desses âmbitos: *como o TCU pode exercer o controle dos programas de incentivo tributário partindo da legalidade/legitimidade/economicidade como parâmetros?* Em todos esses vieses, o objetivo é compatibilizar as competências de controle externo com as limitações típicas impostas pelo regime jurídico tributário aplicável às normas que estruturam esses programas.

No viés da legalidade, o objetivo é compreender quais as possibilidades para o exercício do controle externo pelo TCU em relação à *legalidade* dos atos praticados na gestão dos programas de incentivo tributário. Esta análise considera, como principais pontos, o processo de implementação das *medidas de compensação* e o *cumprimento dos requisitos pelos beneficiários* nos programas condicionados.

O capítulo analisa, na segunda parte, as características do controle dos programas de incentivo tributário sob o parâmetro da *legitimidade*, tomado de maneira ampla como elemento

que “engloba todos os princípios constitucionais orçamentários e financeiros, derivados da ideia de segurança ou de justiça, que simultaneamente são princípios informativos do controle”.¹⁸ Nesse contexto, as principais questões analisadas estão atreladas ao necessário cumprimento da *transparência e sinceridade* orçamentárias.

Por fim, a última parte do capítulo 3 analisa como o TCU pode exercer o controle de *economicidade* dos programas de incentivo tributário. Busca-se demonstrar, ainda, a importância do *controle de resultados* como instrumento para o aprimoramento das funções estatais, em uma perspectiva que transcende uma análise sobre as características específicas desses programas em relação à competência do TCU.

Contribuição original à ciência jurídica brasileira

Para demonstrar a originalidade da contribuição, partiu-se da análise de teses e dissertações desenvolvidas no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, bem como de outros programas qualificados com notas 4, 5 e 6 na Plataforma Sucupira (Capes). Também foram analisados e relacionados trabalhos em outras áreas, que abordam de maneira tangencial o tema proposto.

No âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, pode-se identificar trabalhos que abordam o controle de programas de incentivo tributário; contudo, tais trabalhos abordam aspectos específicos, como o controle de legitimidade¹⁹ ou de economicidade,²⁰ a possibilidade de controle de incentivos de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) no contexto da Guerra Fiscal pelos tribunais de contas estaduais,²¹ ou mesmo uma proposta de sistematização do regime de gastos tributários no direito brasileiro.²² Entretanto, sua abordagem se restringe aos aspectos tributários e orçamentários, sem adentrar nas especificidades do sistema de controle externo.

¹⁸ TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 31, n. 121, jan./mar. 1994, p. 265-271, p. 269.

¹⁹ NAGATA, Bruno Mitsuo. **Fiscalização financeira quanto à legitimidade**. 2013. 237 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

²⁰ LEÃO, Martha Toribio. **Controle da extrafiscalidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

²¹ BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

²² HENRIQUES, Elcio Fiori. **O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro**. 2009. 221 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009; CASTAGNA, Ricardo Alessandro. **O direito financeiro dos gastos tributários**. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

Em outros trabalhos, o controle externo é visto em apenas alguns de seus aspectos específicos, como o julgamento de contas municipais,²³ o controle de subvenções ao terceiro setor,²⁴ sem adentrar às características específicas do controle dos incentivos tributários destinados a fomentar a atividade econômica. Mesmo em um trabalho onde o foco é a atividade do TCU no controle do fomento, o que inclui o fomento tributário, seu escopo não é a proposição de uma teoria para o controle desses programas, mas identificar como a atividade ocorre na realidade atual.²⁵

No domínio do Direito Tributário, identificam-se trabalhos que analisam a legalidade e legitimidade dos incentivos no âmbito da ordem tributária,²⁶ ou mesmo o papel do controle judicial no emprego da extrafiscalidade.²⁷

O levantamento prévio também indica trabalhos que abordam, de maneira mais genérica, as funções dos tribunais de contas, mas não diretamente a questão do controle dos incentivos tributários.²⁸

Também existem trabalhos que abordam a questão dos incentivos fiscais pelo viés da ciência política (como o estudo²⁹ que propõe uma análise da política nacional de benefícios tributários no período de 2003 a 2010) ou da economia (como na pesquisa³⁰ que analisa a política fiscal nacional no período de 2003 a 2013).

A contribuição original proposta nesta pesquisa será o desenvolvimento de uma teoria para o controle de incentivos tributários pelo Tribunal de Contas da União. A tese será representada pela conjugação de diferentes teorias, desenvolvidas em diversas áreas do direito,

²³ FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. **O controle das contas municipais**. 2012. 273 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

²⁴ SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor**. 2009. 511 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

²⁵ GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. **O controle...** Op. cit.

²⁶ CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. 2013. 271 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

²⁷ BOMFIM, Diego. **Extrafiscalidade...** Op. cit.

²⁸ POZZO, Gabriela Tomaselli Gonçalves Pereira Dal. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. 2008. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008; CABRAL, Flavio Garcia. **Uma análise comparativa da atuação do Tribunal de Contas da União de 1989 a 2010**. 2011. 280 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011; DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. **Estado de direito e controle estratégico de contas**. 2015. 208 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

²⁹ GONÇALVES, Maete Pedrosa. **O ciclo da política nacional de concessão de benefícios tributários (2003-2010)**. 2012. 127 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

³⁰ DUCA, Fernando Murta Ferreira. **Ação estatal e política fiscal no Brasil: uma análise do período 2003-2013**. 2014. 112 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

necessárias para a compreensão dos limites da competência do TCU em relação aos programas de incentivos tributários e os âmbitos em que este controle pode ocorrer.

Metodologia

Esta pesquisa é comprometida com os parâmetros estabelecidos pelo Código de Ética da Universidade de São Paulo³¹ no levantamento e disponibilização dos dados de forma clara e aberta ao público.

Como roteiro para esta seção metodológica, serão apresentados os pressupostos ontológicos, epistemológicos, o paradigma teórico adotado, a estratégia e o método que serão aplicados na coleta e tratamento dos dados.

Ontologicamente, como se trata de uma pesquisa qualitativa, a realidade é concebida como subjetiva e múltipla.³² Especificamente, adota-se a descrição do real como produto da aplicação de “formas” à “geleia amorfa de fenômenos” que compõem o “mundo material”. A teoria auxilia no processo de descoberta das formas: “conhecendo como os fenômenos amorfos afluem às formas e as preenchem para depois afluírem novamente ao informe”.³³

Na perspectiva *epistemológica*, a pesquisa reconhece a interação entre o pesquisador e o objeto de estudo.³⁴ Para compreender a realidade, adota-se a racionalidade jurídica formal weberiana como conceito organizador para a análise do fenômeno jurídico. Um sistema jurídico que adota a racionalidade formal é aquele que, para além de ser formado por regras (normas e princípios), é dotado de independência em relação a outros sistemas, buscando o atendimento de interesses inerentemente jurídicos.³⁵

Esta racionalidade formal não se confunde com formalismo jurídico, tomado como uma concepção gnosiológica de matriz neokantiana, que prega “um isolamento das proposições jurídicas em sua própria estrutura, ignorando-se as consequências e, por vezes, o próprio plano teleológico das normas”.³⁶ Adotar uma racionalidade jurídica formal é aceitar a independência do direito em relação a outros sistemas (político, religioso, econômico, etc.), refutando a interferência destes no processo de produção e reprodução do direito, o que não significa que

³¹ SÃO PAULO. Universidade de São Paulo. **Resolução n. 4.871, de 22 de outubro de 2001**. Disponível em: <http://www.leginf.usp.br/?resolucao=resolucao-no-4871-de-22-de-outubro-de-2001>. Acesso em: 05 abr. 2020.

³² CRESWELL, John. W. **Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

³³ FLUSSER, Vilém. Forma e material. In: FLUSSER, Vilém. **O mundo codificado: por uma filosofia do design e da comunicação**. São Paulo: Cosac Naify, 2015, p. 22-32, p. 24.

³⁴ CRESWELL, John. W. **Research...** Op. cit.

³⁵ KRONMAN, Anthony. **Max Weber**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 143.

³⁶ ANDRADE, José Maria Arruda de. **Interpretação da norma tributária**. São Paulo: MP Editora, 2006, p. 94.

as consequências e efeitos da aplicação das normas jurídicas não sejam juridicamente relevantes.

Nesse contexto, o trabalho posiciona-se em um *paradigma científico de pesquisa qualitativa pós-positivista*, descrito como aquele que é baseado em um realismo crítico, no qual a compreensão da realidade é tomada não como um dado imperfeito e apenas probabilisticamente apreensível, de modo que, portanto, sua apreensão deve ser observada de maneira crítica e os resultados na pesquisa podem assumir um grau de verdade, podendo ser falsáveis.³⁷

A adoção de uma metodologia pós-positivista no direito não significa aceitar que, em razão da necessária influência da política no direito, a interpretação e aplicação das normas jurídicas se converteria em uma atividade política do intérprete. Aceitar o pós-positivismo como característica da metodologia jurídica significa compreender que a atividade jurídica exerce influência no processo de interpretação da norma, mas esta influência deve ser controlada por meio da justificativa (necessariamente jurídica) apresentada.³⁸

No campo da *estratégia*, para elaboração da teoria proposta na tese será aplicada a análise documental, com a proposição de uma teoria para o controle de programas de incentivo tributário pelo TCU a partir de uma análise bibliográfica, de natureza científica e dogmática.³⁹ Os dados utilizados serão provenientes de documentos públicos, como textos legislativos brasileiros, artigos científicos da doutrina nacional e estrangeira e jurisprudência predominantemente nacional.

O levantamento bibliográfico será conduzido por meio do *método denominado “codificação básica”*,⁴⁰ que passa pelas fases de coleta de dados, consolidação, apresentação e elaboração de conclusões.

³⁷ GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. Competing Paradigms in Qualitative Research. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.). **Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994, p. 105-117.

³⁸ ANDRADE, José Maria Arruda de. **Interpretação...** Op. cit., p. 167.

³⁹ ADEODATO, João Maurício. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 4, p. 171-187, 1998. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/661>. Acesso em: 06 abr. 2020.

⁴⁰ MILES, Matthew B.; HUBERMAN, Michael A. **Qualitative data analysis**. 2. ed. Londres: Sage, 1994, p. 12.

Propõem-se os seguintes critérios para verificar a validade dos resultados desta pesquisa qualitativa: credibilidade, transferibilidade, dependabilidade e confirmabilidade,⁴¹ devidamente adaptados para uma pesquisa jurídica de natureza normativa.⁴²

Para incrementar a *credibilidade* dos resultados, critério associado à validade interna dos dados coletados, o pesquisador compromete-se com o mapeamento de fontes bibliográficas confiáveis, fruto de trabalhos científicos preferencialmente de pós-graduação, e com a promoção do debate entre opiniões conflitantes, com vistas a extrair aquilo que efetivamente pode ser incorporado ao trabalho científico.

Para conferir *transferibilidade* aos resultados, o trabalho buscará propor âmbitos de controle aplicáveis a todos os programas de incentivo tributários federais e que, com as devidas adaptações, possam ser colhidos por outros tribunais de contas nos demais níveis federativos.

Buscando estabelecer elementos para verificação da *dependabilidade*, ou dependência entre hipóteses e resultados, esta pesquisa compromete-se a refutar todos os argumentos que conflitarem com aqueles defendidos e fazê-lo com o máximo grau de independência em relação às convicções pessoais do pesquisador.

A *confirmabilidade* dos resultados poderá ser aferida pela possibilidade de aplicação da teoria proposta pelo TCU na atividade de controle de diferentes programas de incentivo tributário existentes no ordenamento brasileiro.

⁴¹ POZZEBON, Marley; PETRINI, Maria de Cassia. Critérios para condução e avaliação de pesquisas qualitativas de natureza crítico-interpretativa. In: TAKAHASHI, Adriana Roseli Wünsch (org.). **Pesquisa qualitativa em administração: fundamentos, métodos e usos no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 51-72.

⁴² QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. Metodologia da pesquisa jurídica. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/151/edicao-1/metodologia-da-pesquisa-juridica>. Acesso em: 06 jun. 2020.

CONCLUSÃO

A tese propõe um olhar sobre os incentivos tributários a partir da competência do TCU para o controle dos programas governamentais. A ideia de incentivo tributário é o fio condutor que guia a compreensão e construção das normas jurídicas que disciplinam o controle externo dessa modalidade de gasto indireto pela corte de contas federal.

O primeiro pilar argumentativo está alicerçado, justamente, na demonstração da viabilidade e das consequências orçamentárias derivadas da assunção de incentivos tributários como programas governamentais. A partir das considerações desenvolvidas no capítulo um é possível concluir que, ao adotar o paradigma do programa para o controle externo dessas medidas, o TCU pode assumir a posição de agente indutor do aprimoramento da gestão orçamentária atualmente conduzida pela União Federal.

Pensar em programas de incentivos tributários e não apenas em incentivos tributários, para além de um jogo de palavras, é uma postura epistemológica que desafia a reflexão sobre como as normas que disciplinam a competência do TCU se comportam quando confrontadas com medidas de fomento implementadas via sistema tributário. No segundo capítulo, a tese demonstra a necessidade de compatibilizar as normas de competência que regulam a atividade da corte de contas federal com as limitações e características típicas do sistema tributário no controle desses programas.

A compreensão dos incentivos tributários como programas é analisada, no terceiro capítulo, a partir dos parâmetros — legalidade, legitimidade e economicidade — por meio dos quais o TCU realiza sua atividade de controle.

No domínio da legalidade, apontou-se que a atividade do TCU encontra no dever de implementação das medidas de compensação um importante espaço para o controle das atribuições, tanto do chefe do Poder Executivo quanto dos gestores responsáveis. Também foi reconhecida a possibilidade de controle de legalidade sobre a fiscalização do cumprimento das contrapartidas pelos agentes privados beneficiários de programas de incentivo condicionado.

No campo da legitimidade, a tese reconhece na atividade do TCU o potencial para aprimorar a transparência e sinceridade na produção e gestão de informações pela Administração Pública sobre os programas de incentivo tributários.

O controle dos programas de incentivos tributários pelo TCU a partir do juízo de economicidade, por sua vez, tem o potencial de, a partir da análise dos resultados decorrentes,

produzir informações para subsidiar decisões do Executivo e do Legislativo sobre a manutenção ou descontinuidade das medidas de fomento.

A partir de uma angular mais ampla, para além de punir os gestores ou condenar particulares ao ressarcimento de danos ao erário para os quais tenham concorrido, as análises desenvolvidas no curso da tese permitem enxergar como o TCU pode contribuir com o aprimoramento da gestão desses programas, à semelhança do que ocorre no controle dos programas implementados pela via do gasto direto.

A tese busca compreender as balizas dentro das quais o TCU pode exercer sua atividade de controle sobre os programas de incentivo tributário. O foco foi revelar as potencialidades a serem exploradas pelo órgão, porém, nesse caminho, foram evidenciados limites objetivos emergentes do confronto entre as normas de competência do órgão controlador e o regime jurídico tributário que rege o objetivo do controle.

O TCU não pode tratar agentes privados como gestores públicos

Utilizar o conceito de “programa” para entender os incentivos tributários coloca o agente público responsável pela sua gestão como figura central. A análise, tanto das normas constitucionais que outorgam à competência ao TCU quanto da respectiva lei orgânica, demonstrou que ele é o destinatário do controle, não só porque integra a Administração, mas porque pode promover as alterações necessárias para sanar eventual irregularidade, implementando melhorias que podem aprimorar a gestão da política como um todo.

Embora o agente privado beneficiário tenha o dever de colaborar com o TCU, isso não significa que esteja submetido integralmente às possibilidades de comando típicas desse órgão. Sua colaboração, inicialmente, estaria circunscrita ao fornecimento de documentos e informações pertinentes.

Os particulares envolvidos na atividade de controle dos programas de incentivo tributário — seja como beneficiários nas modalidades incondicionadas ou como contraparte que deve preencher requisitos e se comprometeu a realizar contrapartidas nos condicionados — somente seriam alcançados pela competência do TCU com a demonstração da condição de terceiro interessado. Esta circunstância demonstra a diferença entre os gestores responsáveis e os agentes privados perante o controle realizado pelo TCU.

Uma das manifestações que evidenciam essa diferença de tratamento jurídico entre gestores responsáveis e agentes privados está na restrição da responsabilidade destes ao dano ao erário decorrente, uma vez identificado seu interesse. Por essa linha, não haveria que se falar

em aplicação da multa prevista no art. 57 do LOTCU — que tem como destinatário o gestor público responsável — para os agentes privados.

Dizer que o TCU não pode tratar os particulares como responsáveis é reconhecer que estes não são agentes públicos e sua responsabilidade, quando reconhecida, está restrita ao ressarcimento de danos ao erário, nos casos em que seja identificada a sua condição de terceiro interessado.

O TCU não pode suspender incentivos em situação de adimplência

O tratamento de incentivos tributários como programa, embora acarrete dividendos positivos para a atividade de controle financeiro pelo TCU, não afasta o regime jurídico tributário aplicável às relações entre fisco e contribuintes.

Um dos aspectos essenciais dessa relação está atrelado à manutenção da segurança jurídica dos destinatários que, nos programas de incentivo tributário condicionados, é garantida pela imutabilidade das condições favoráveis oferecidas, desde que cumpridos os requisitos e contrapartidas consignados pela norma tributária.

Essa imutabilidade impõe ao TCU o desafio de um controle que não pode desconstituir relações jurídicas estabelecidas, mesmo que sejam identificados eventuais vícios de legitimidade ou economicidade, por exemplo. Somente haveria espaço para questionar os incentivos gozados pelos beneficiários diante do descumprimento das condições e requisitos impostos, situação que evidencia uma irregularidade decorrente de um vício de legalidade.

Assim, a situação de adimplência dos beneficiários nos programas de incentivo tributário condicionados deflagra a hipótese de imutabilidade prevista no art. 178 do CTN, que se revela como um limite objetivo à atuação do TCU.

O TCU não pode declarar a inconstitucionalidade de normas tributárias

Por força do princípio da legalidade, os programas de incentivo tributário são instituídos por lei. O juízo de discricionariedade para definir quais setores ou sujeitos serão objeto da atividade administrativa de fomento é realizado pelo Poder Legislativo.

Reconhecer que os programas de incentivo tributário são derivados de lei implica acatar que a discricionariedade política para exonerar determinados fatos ou sujeitos com vistas a realizar finalidades extrafiscais é atribuída ao Legislativo. O controle desses programas, nesse contexto, deve considerar que o gestor responsável não tem espaço para escolher o que será

incentivado ou qual a intensidade do fomento dirigido a um determinado beneficiário. Sua atuação restringe-se à emissão dos atos necessários à concretização daquilo que foi previamente insculpido em lei.

Aceitar que o TCU, no exercício da atividade de controle, possa declarar a inconstitucionalidade de uma norma instituidora de um programa de incentivos tributários, por ofensa à legalidade, legitimidade ou economicidade, representa uma afronta ao juízo de discricionariedade política exercido pelo Poder Legislativo.

Caso encontre, no exercício de sua atividade, indícios de inconstitucionalidade nas normas que estruturam programas de incentivo tributário, o TCU pode se valer de sua competência constitucional para representar perante outros órgãos, estes legitimados para questionar, perante o Poder Judiciário, a inconstitucionalidade de leis.

A incompetência para reconhecer a inconstitucionalidade de normas é um limite objetivo aplicável ao TCU para o controle de programas de incentivo tributário. A única hipótese em que se reconhece a possibilidade de o TCU afastar a aplicação de uma norma relativa a programas de incentivo tributário seria no caso de inconstitucionalidade reconhecida pelo Poder Judiciário, com efeitos vinculantes para a Administração Pública.

O TCU não pode imputar dano ao erário decorrente da ilegitimidade ou antieconomicidade

Diferentemente de outros programas governamentais, as atuações estruturadas por meio de incentivos tributários encerram escolhas discutidas e efetivadas no campo da discricionariedade política do Poder Legislativo. Esta circunstância retira do gestor responsável um campo relevante de escolhas para a estruturação e até correção de rumos da política. É dizer, uma vez aprovada a norma tributária fomentadora, cabe aos agentes do Poder Executivo apenas sua aplicação.

Na medida em que o gestor responsável não goza de discricionariedade (pura) sobre a aplicação das normas tributárias que estruturam um programa de incentivo tributário, não haveria, a princípio, como imputar a ele ou mesmo aos particulares que gozaram lícitamente dos benefícios, eventuais danos decorrentes de irregularidades identificadas no programa e qualificáveis como ilegitimidade ou antieconomicidade pelo TCU.

A caracterização do dano ao erário depende de uma relação entre a conduta do agente e o resultado danoso. Nos programas de incentivo tributário, todos os aspectos da atividade de fomento são derivados de lei, não há espaço de escolha do agente sobre qual conduta incentivar

ou como fazê-lo (discricionariedade pura), pelo que não seria possível estabelecer um nexo entre sua conduta e o caráter ilegítimo ou antieconômico da medida.

A identificação de ilegitimidade ou antieconomicidade em programas de incentivos tributários pelo TCU tem o importante papel de contribuir com o seu aprimoramento, informando propostas para alteração ou mesmo extinção das medidas. Porém, ante a ausência de nexo causal entre a conduta e eventual prejuízo, é remota a possibilidade de responsabilização dos gestores públicos responsáveis ou particulares beneficiários pela corte de contas federal.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcos. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ADEODATO, João Maurício. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 4, p. 171-187, 1998. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/661>. Acesso em: 06 abr. 2020.

ADRI, Renata Porto. Da função estatal de planejar a atividade econômica: breves considerações sobre o art. 174 da Constituição Federal. *In*: SPARAPANI, Priscila; ADRI, Renata Porto (coord.). **Intervenção do Estado no domínio econômico e social: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Melo**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 145-158.

AFONSO, José Roberto; BARROS, Gabriel Leal de. **Nota técnica: desoneração da folha: renúncia revisitada**. São Paulo: FGV-IBRE, 2013. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11698/Desonera%E7%E3o%20da%20Folha%20\(2\).pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11698/Desonera%E7%E3o%20da%20Folha%20(2).pdf?sequence=1). Acesso em: 19 fev. 2021.

AGUIAR, Andrei; NAMI, Beatriz Dib. As entidades religiosas e as classificações do terceiro setor: consequências na concessão e controle de gastos públicos. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS**. Belo Horizonte, v. 11, n. 21, p. 67-85, jan./jun. 2017.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALHO NETO, João de Souza. **Interpretação e aplicação de benefícios fiscais**. São Paulo: IBDT, 2021.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. A renúncia de receita como fonte alternativa de recursos orçamentários. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 32, n. 88, p. 54-65, abr./jun. 2002.

ALVES, Francisco Sérgio Maia. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União: espaço objetivo de incidência e parâmetro de legalidade. **Interesse Público – IP**. Belo Horizonte, v. 20, n. 108, p. 197-223, mar./abr. 2018.

ANDRADE, José Maria Arruda de. A política econômica da desoneração da folha de pagamento. **Consultor Jurídico**, 30 ago. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-27/estado-economia-politica-economica-desoneracao-folha-pagamento>. Publicado em 30 ago. 2015. Acesso em: 19 fev. 2021.

ANDRADE, José Maria Arruda de. Conflito entre poderes no processo orçamentário e tributário: análise de um caso. *In*: TAKANO, Caio Augusto; BARRETO, Simone Rodrigues Costa. **Direito tributário e interdisciplinaridade: homenagem a Paulo Ayres Barreto**. São Paulo: Noeses, 2021, p. 309-337.

ANDRADE, José Maria Arruda de. **Economização do direito concorrencial**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

ANDRADE, José Maria Arruda de. **Interpretação da norma tributária**. São Paulo: MP Editora, 2006.

ANDRADE, José Maria Arruda de. Responsabilidade fiscal dinâmica e incentivos tributários: de quem é o dever de apresentar os números do impacto fiscal? **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFD FE**. Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p. 189-213, mar./ago. 2021.

ANDREWS, Willian D. Personal Deductions in an Ideal Income Tax. *In*: CARON, Paul L.; BURKE, Karen C.; MCCOUCH, Grayson M. P. **Federal Income Tax Anthology**. Cincinnati (US): Anderson Publishing, 1997, p. 277-282.

ARAGÃO, Alexandre. O princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 237, p. 1-6, jul./set. 2004.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

ATALIBA, Geraldo. Bens públicos. **Revista de Direito Público**, v. 15, n. 61, p. 101-111, jan./mar. 1982.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

ATALIBA, Geraldo. IPTU: progressividade. **Revista de Direito Público**. São Paulo: RT, v. 23, n. 93, p. 233-238, jan./mar. 1999.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ATALIBA, Geraldo. Subvenção municipal a empresas, como incentivo à industrialização – A impropriamente designada “Devolução de I.C.M.”. **Justitia**. São Paulo, v. 33, n. 72, p. 151-156, primeiro trimestre 1971.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Competências tributárias**: um ensaio sobre a sua compatibilidade com as noções de tipo e conceito. São Paulo: Malheiros, 2018.

AVI-YONAH, Reuven S. Os três objetivos da tributação. **Revista de Direito Tributário Atual**. São Paulo: Dialética, n. 22, p. 7-29, 2008.

BALDO, Rafael Antonio. Democratização do orçamento público pela da legalidade, legitimidade e economicidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 8, n. 1, p. 689-705, 2018.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Funções do tribunal de contas. **Revista de Direito Público**, v. 17, n. 72, p. 133-150, out./dez. 1984.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio; ATALIBA, Geraldo. Subvenções: natureza jurídica: não se confundem com isenções: irretroatividade da lei: direito adquirido não gozado. **Revista de Direito Público**, n. 20, p. 85-100, 1972.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Tribunais de contas: natureza, alcance e efeitos de suas funções. **Revista de Direito Público**, v. 73, p. 181-192, jan./mar. 1985.

BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando direitos a sério”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018.

BARRETO, Paulo Ayres. **Contribuições**: regime jurídico, destinação e controle. São Paulo: Noeses, 2006.

BARROSO, Luis Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, n. 226, p. 187-2012, out./dez. 2001.

BARROSO, Luis Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARROSO, Luis Roberto. Poder Executivo: lei inconstitucional: descumprimento. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 181-182, p. 387-397, jul. 1990. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46278>. Acesso em: 07 ago. 2020.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2010.

BÉLGICA. Chambre des Représentants de Belgique. **Inventaire 2017 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'Etat**. Bruxelas, 28 nov. 2018. Disponível em: <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3293/54K3293004.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2020.

BÉLGICA. Cour des comptes. **Mesures fédérales de soutien indirect à la recherche et au développement technologique (R&D)**. Bruxelas, 13 ago. 2013. Disponível em: https://www.ccrek.be/docs/2031_33_RD.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição e o papel do Estado no domínio econômico. **Revista da Associação Brasileira de Direito Constitucional**, v. 2, p. 119-129, 2002.

BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e subdesenvolvimento. *In*: OCTAVIANI, Alessandro. **Estudos, pareceres e votos de direito econômico**. São Paulo: Singular, 2014, p. 65-84.

BEREJO, Álvaro Rodrigues. Orçamento – I. **Revista de Direito Público**. São Paulo: RT, n. 94, p. 18-43, abr./jun. 1990.

BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BIM, Eduardo Fortunato. O poder geral de cautela dos tribunais de contas nas licitações e nos contratos administrativos. **Interesse Público – IP**, v. 23, n. 36, p. 363-386, mar./abr. 2006.

BINENBOJM, Gustavo. Benefícios fiscais como regulação por incentivos. *In*: BINENBOJM, Gustavo. **Estudos de direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 275-300.

BITTKER, Boris. Accounting for federal “Tax Subsidies” in the National Budget”. *In*: OLIVER, Philip D. **Tax Policy, Readings and Materials**. New York: Thomson-West, 2004, p. 724-731.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**. Barueri: Manole, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOECHAT, Stephan Righi. **Orçamento por resultados e direito financeiro**. São Paulo: Blucher, 2018.

BOMFIM, Diego. **Extrafiscalidade, identificação, fundamentação, limitação e controle**. São Paulo: Noeses, 2015.

BORGES, José Souto Maior. Subvenção financeira, isenção e dedução tributárias. **Revista de Direito Público**, v. 8, n. 41-42, p. 43-54, jan./jun. 1977.

BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORGUETTO, Michel. **La notion de fraternité en droit public français**. Paris: LGDJ, 1993.

BOUAERT, Claeys. Reflexões sobre as bases de uma política fiscal. *In*: TAVOLARO, Agostinho Toffoli; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Princípios tributários no direito brasileiro e comparado: estudos em homenagem a Gilberto de Ulhôa Canto**. Rio de Janeiro: Forense, 1988. p. 371-392.

BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. **Finances publiques**. 17. ed. Paris: LGDJ, 2018-2019.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; CASTILHO, Natália Martinuzzi. O pensamento descolonial em Enrique Dussel e a crítica do paradigma eurocêntrico dos direitos humanos. **Revista Direitos Culturais**. Santo Ângelo, v. 7, n. 13, p. 46-59, jul./dez. 2012. doi.org/10.32361/2020120210700.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.058, de 19 de janeiro de 1939**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1058-19-janeiro-1939-349207-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 6.144, de 29 de dezembro de 1943.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6144-29-dezembro-1943-416189-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm. Acesso em: 19 mar. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 24 mar. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 1.102, de 18 de maio de 1950.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11102.htm. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.180, de 06 de fevereiro de 2001.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110180.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.973, de 13 de maio de 2014.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12973.htm. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.971, de 27 de dezembro de 2019.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 05 maio 2022.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 23 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm. Acesso em: 11 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Exposição de Motivos n. 248/2021 ME, Brasília, 15 de setembro de 2021.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0liv6vwfrxub3ukzg2bpal7uku59515745.node0?codteor=2075085&filename=PL+3203/2021. Acesso em: 24 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Metodologia de cálculo dos gastos tributários.** Brasília, jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/anexo-metodologico-versao-1-3-pdf.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia; Secretaria Especial de Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria Conjunta STN/SOF/ME n. 21, de 23 de fevereiro de 2021.** Aprova Adendo à Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof-n-21-de-23-de-fevereiro-de-2021-304913062>. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2022.** Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-ploa/ploa-2022/dgt-ploa-2022-base-conceitual-versao-1-0.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público.** 8. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>. Acesso em: 09 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999.** Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 3203/2021**. Dispõe sobre o plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais, nos termos do disposto no art. 4º da Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2299134>. Acesso em: 24 mar. 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de estatísticas do boletim resultado do Tesouro Nacional**, nov. 2016. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:28153. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Secretaria Especial de Assuntos Econômicos. **Nota técnica ao Ministro da Fazenda: Orçamento de incentivos fiscais**. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-1989/@@download/file/dgt-1989.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 188, de 2014 – Complementar**. Autor Sen. Randolfe Rodrigues (PSOL/AP). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117839>. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 755.040/RS**. Rel. Min. Castro Meira, 2ª T., j. 04 ago. 2005, DJ 12 set. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.923/DF**. Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 16 abr. 2015, DJ 16 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.026/DF**. Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 08 jun. 2006, DJ 29 set. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 523/PR**. Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 03 mar. 2008, DJe n. 197, pub. 17 out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.715/TO**. Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 21 ago. 2014, DJe n. 213, pub. 31 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 461/BA**. Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 08 jul. 2002, DJ 06 set. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 286/RO**. Rel. Min. Maurício Correia, Tribunal Pleno, j. 22 maio 2002, DJ 30 ago. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 360.461/MG**. Rel. Min. Celso de Melo, j. 06 dez. 2005, DJe n. 055, pub. 28 mar. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 28.584/DF**. Rel. Min. Edson Fachin, 2ª T., j. 28 out. 2019, DJe n. 250, pub. 12 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 23.168/DF**. Rel. Min. Rosa Weber, 1ª T., j. 28 jun. 2019, DJe n. 169, pub. 02 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 30.946/RS**. Rel. Min. Dias Toffoli, 2ª T., j. 04 abr. 2018, DJe n. 089, pub. 08 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 31.068/DF**. Rel. Min. Luiz Fux, 1ª T., j. 27 jun. 2017, DJe n. 182, pub. 17 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 34.342/DF**. Rel. Min. Dias Tófoli, Tribunal Pleno, j. 08 ago. 2017, DJe-186, pub. 23 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n. 582.926/CE**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª T., j. 10 maio 2011, DJe n. 100, pub. 27 maio 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n. 669.952/BA**. Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 09 nov. 2016, DJe 251, pub. 24 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 21.207/DF**. Decisão Monocrática, Min. Joaquim Barbosa, j. 20 ago. 2008, DJ 11 set. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 21.636/RJ**. Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 11 mar. 1993, DJ 19 maio 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 21.644/MS**. Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, j. 04 nov. 1993, DJ 08 nov. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 21.797/RJ**. Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 09 mar. 2000, DJ 18 maio 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 23.550/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 04 mar. 2002, DJ 31 out. 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 23.627/DF**. Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 07 mar. 2002, DJ 16 jun. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 23.875/DF**. Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 07 mar. 2003, DJ 30 abr. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24.328/DF**. Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, j. 24 out. 2002, DJ 06 dez. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24.423/DF**. Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 10 set. 2008, DJe n. 035, pub. 19 fev. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24.510/DF**. Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 19 nov. 2003, DJe 19 mar. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24.519/DF**. Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 28 set. 2005, DJ 02 set. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 25.092/DF**. Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 10 de nov. 2005, DJ 17 mar. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 25.181/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 10 nov. 2005, DJ 16 jun. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 26.000/SC**. Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª T., j. 16 out. 2012, DJe n. 224, pub. 14 nov. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 26.210/DF**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 04 set. 2008, DJe n. 192, pub. 09 out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 26.969/DF**. Rel. Min. Luiz Fux, 1ª T., j. 18 nov. 2014, DJe n. 244, pub. 12 dez. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 28.465/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª T., j. 18 mar. 2014, DJe n. 066, pub. 02 abr. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 30.788/MG**. Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 21 maio 2015, DJe n. 152, pub. 04 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.296/PE**. Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 14 jun. 1995, DJ 10 ago. 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.247/PA**. Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 17 ago. 1995, DJ 08 set. 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.661/MA**. Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 05 jun. 2002, DJ 23 ago. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.238/DF**. Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, j. 09 ago. 2007, DJe n. 172, pub. 12 set. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 221/DF**. Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 29 mar. 1990, DJ 22 out. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 35.410/DF**. Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática, j. 15 dez. 2017, DJe 18 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 25.888/DF**. Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, j. 22 mar. 2006, DJ 29 mar. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 31.439/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, j. 19 jul. 2012, DJe n. 154, pub. 7 ago. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 4.656/PB**. Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 19 dez. 2016, DJe n. 278, pub. 4 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Mandado de Segurança n. 8.372/CE**. Rel. Min. Pedro Chaves, Tribunal Pleno, j. 11 dez. 1961, DJ 26 abr. 1962.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Repercussão Geral n. 592.396**. Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 03 dez. 2015, DJe n. 054, pub. 28 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 138.284/CE**. Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 01 jul. 1992, DJ 28 ago. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 169.880/SP**. Rel. Carlos Velloso, 2ª T., j. 29 out. 1996, DJ 19 dez. 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 179.170/CE**. Rel. Min. Moreira Alves, 1ª T., j. 09 jun. 1998, DJ 30 out. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 183.130/PR**. Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 25 set. 2014, DJe n. 225, pub. 17 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 636.886/AL**. Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 20 abr. 2020, DJe n. 157, pub. 26 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 789.874/DF**. Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 17 set. 2014, DJ 18 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral em Recurso Extraordinário n. 1.182.189/BA**. Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 06 jun. 2019, DJ 25 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Segundo Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 28.469/DF**. Rel. p/ Acórdão Min. Luiz Fux, 1ª T., j. 19 fev. 2013, DJe n. 087, pub. 09 maio 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 347**, j. 13 dez. 1963.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 544**, j. 03 dez. 1969, DJ 12 dez. 1969.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 10**, j. 18 jun. 2008, DJe n. 117, 27 jun. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.205/2014**. Rel. Min. Raimundo Carreiro, Plenário, 14 maio 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.703/2004**. Rel. Min. Augusto Nardes, Plenário, j. 03 nov. 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 174/2019**. Rel. Min. Benjamin Zymler, Plenário, j. 6 fev. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.198/2020**, Rel. Min. Vital do Rego, Plenário, 19 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.527/2015**. Rel. Min. Bruno Dantas, Plenário, j. 14 out. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.692/2021**. Rel. Min. Aroldo Cedraz, Plenário, j. 17 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.756/2018**. Rel. Min. José Múcio Monteiro, Plenário, jul. 28 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.952/2013**. Rel. Raimundo Carreiro, Plenário, j. 30 out. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 276/2002**. Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, Plenário, j. 31 jul. 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3.514/2017**. Rel. Min. Vital do Rêgo, 1ª C., j. 23 maio 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 384/2016**. Rel. Min. Augusto Nardes, 02 mar. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 4.404/2016**. Rel. Min. Augusto Sherman, 1ª C., j. 05 jul. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 657/2022**. Rel. Min. Augusto Nardes, 2ª C., j. 15 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 747/2010**. Rel. Min. Augusto Nardes, Plenário, jul. 14 abr. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 809/2014**. Rel. Min. Benjamin Zymler, Plenário, j. 02 abr. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 990/2017**. Rel. Min. Benjamin Zymler, Plenário, j. 17 maio 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão n. 765/1999**. Rel. Min. Bento José Bugarin, Plenário, j. 27 out. 1999.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Acompanhamento**. Brasília: TCU, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades do TCU: 2021**. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/37/F5/2E/A1/EC0008102DFE0FF7F18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2021.pdf. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula n. 57**. Aprovada em: 04 dez. 1973.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. *In*: FIQUEIREDO, Carlos Maurício, NÓBREGA, Marcos (coord.). **Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 97-109.

BRIXI, Hana Polackova. Managing Tax Expenditures: Policy Options. *In*: BRIXI, Hana Polackova; VALENDUC, Christian N. A.; SWIFT, Zhicheng Li (ed.). **Tax Expenditures: Shedding Light on Government Spending through the Tax System**. Washington: The World Bank, 2004, p. 227-233.

BROWN, Colin. Tax Expenditures in Australia. *In*: BRIXI, Hana Polackova; VALENDUC, Christian N. A.; SWIFT, Zhicheng Li (ed.). **Tax Expenditures: Shedding Light on Government Spending through the Tax System**. Washington: The World Bank, 2004, p. 45-61.

BUGARIN, Bento José. O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 31, n. 86, p. 338-352, 2000.

BUGARIN, Bento José. O sistema de fiscalização dos recursos públicos federais adotado no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 64, p. 47-57, abr./jun. 1995.

BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BUGARIN, Paulo Soares. Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 29, n. 78, p. 41-45, out./dez. 1998.

BÚRGIO, Vandrê Augusto. Controle de constitucionalidade dos atos normativos pelos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 228, p. 67-74, abr. 2002.

BUZUID, Alfredo. O Tribunal de Contas do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito**. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 62, n. 2, p. 37-62, 1967.

CABRAL, Dafne Reichel. **O controle externo como instrumento para a concretização do direito fundamental à boa administração pública**. 2017. 170 p. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2017.

CABRAL, Flavio Garcia. **Medidas cautelares administrativas**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

CABRAL, Flavio Garcia. O princípio da economicidade na jurisprudência do TCU. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 277, n. 1, p. 151-174, jan./abr. 2018.

CABRAL, Flavio Garcia. **O Tribunal de Contas da União na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Vebratim, 2014.

CABRAL, Flavio Garcia. **Uma análise comparativa da atuação do Tribunal de Contas da União de 1989 a 2010**. 2011. 280 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

CALDERARO, Francisco Roberto Souza. **Incentivos fiscais à exportação**. São Paulo: Resenha Tributária, 1973.

CALDERARO, Francisco Roberto Souza. **Incentivos fiscais: sua natureza jurídica**. São Paulo: Aduaneiras, [1980].

CANTO, Gilberto de Ulhôa. Incentivos fiscais (SUDENE): isenção fiscal condicionada: irrevogabilidade e inalterabilidade em detrimento do contribuinte: direito adquirido e expectativa de direito: direito intertemporal: competência da autoridade administrativa. *In*: CANTO, Gilberto de Ulhôa. **Direito tributário aplicado: pareceres**. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 23-72.

CARDOSO, Antonio Manoel Bandeira. A Magna Carta: conceituação e antecedentes. **Revista de Informação legislativa**, v. 23, n. 91, p. 135-140, jul./set. 1986.

CARRAZZA, Elisabeth Nazar. **IPTU e progressividade, igualdade e capacidade contributiva**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CARVALHO, Raimundo Eloi de. Instrumentos y técnicas para la medición y análisis del gasto tributario. *In*: CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS – CIAT. **El Papel de Las administraciones Tributarias en la Crisis Global**. Montevideo (URU): CIAT, 2010, p. 300-315.

CASTAGNA, Ricardo Alessandro. **O direito financeiro dos gastos tributários**. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. O Tribunal de Contas: órgão constitucional: funções próprias e funções delegadas. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 109, p. 1-10, out. 1972.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADIMINISTRACIONES TRIBUTARIAS – CIAT. **Estimación de los gastos tributarios en la República del Paraguay 2013-2016**. 2015. Disponível em: https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2015_estimacion_gasto_tributario_paraguay_giz_set_ciat.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

CHEVALIER, Jacques. Le mythe de la transparence administrative. *In*: CENTRE UNIVERSITAIRES DES RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE (CURAPP). **Information et transparence administratives**, Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 1988, p. 239-275.

CIRNE DE LIMA, Ruy. O conceito fundamental do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 12, p. 59-64, 1948.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de informação legislativa**. Brasília, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

CONTI, José Maurício. Arts. 22 a 33. *In*: CONTI, José Maurício. **Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada**. 4. ed. São Paulo: RT, 2019, p. 103-129.

CONTI, José Maurício. **Direito financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo: Oliveira de Menezes, 1998.

CONTI, José Maurício. Iniciativa legislativa em matéria financeira. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: RT, 2011, p. 283-307.

CONTI, José Maurício. **O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2020.

CONTI, José Maurício. O plano plurianual – PPA. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder (coord.). **Tratado de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 1, p. 322-339.

CONTI, José Maurício; CARVALHO, André de Castro. O controle interno da administração pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. **Revista de Direito Público**. Brasília, n. 37, p. 201-220, jan./fev. 2011.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. 2013. 271 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. O Tribunal de Contas: sua evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito. *In*: GUIMARÃES, Edgar. **Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 319-347.

COSTA, Regina Helena. **Princípio da capacidade contributiva**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, p. 103-124, abr./jun. 1999.

COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da proteção a confiança e a teoria da invalidade dos atos administrativos no direito brasileiro. *In*: COUTO E SILVA, Almiro do. **Conceitos constitucionais do direito no Estado constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 91-119.

COUTO E SILVA, Clovis Veríssimo do. A ordem jurídica e a economia. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 110, n. 2, p. 91-99, 1982.

CRESPO, César Augusto Domínguez. **Los fines extrafiscales de los tributos**. Ciudad de México: Porrúa, 2014.

CRESWELL, John. W. **Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 166, p. 1-16, fev. 1986.

DALLARI, Adilson Abreu. Suspensão dos efeitos do ato administrativo. **Revista de Direito Público**, v. 15, n. 61, p. 112-120, jan./mar. 1982.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O papel dos tribunais de contas no controle dos contratos administrativos. **Interesse Público – IP**. Belo Horizonte, v. 15, n. 82, p. 15-48, nov./dez. 2013.

DIAS, Eduardo Rocha. Os tribunais de contas e o sancionamento de licitantes e contratados. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**, v. 5, n. 1, p. 47-62, 2010.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

DINIZ, Érica; AFONSO, José Roberto. Benefícios fiscais concedidos (e mensurados) pelo Governo Federal. **Texto de Discussão IBRE**, v. 26, p. 2-25, 2014. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-03/benef_cios-fiscais-concedidos-_e-mensurados_-pelo-governo-federal.pdf. Acesso em: 02 fev. 2022.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. **Estado de direito e controle estratégico de contas**. 2015. 208 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

DUCA, Fernando Murta Ferreira. **Ação estatal e política fiscal no brasil: uma análise do período 2003-2013**. 2014. 112 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

DUE, John F. **Government Finance, an Economic Analysis**. 3. ed. Homewood (US): Richard D. Irwin, 1963.

DUTRA, Micaela Dominguez. O Tribunal de Contas e o verbete n. 347 da súmula de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Brasília, v. 1, jan. 2008. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/86>. Acesso em: 08 mar. 2020.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Controle prévio e posterior. **Revista de Direito Público**, v. 22, n. 89, p. 195-200, jan./mar. 1989.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras. **Revista de Direito Administrativo**, v. 43, p. 1-20, 1956.

FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. **O controle das contas municipais**. 2012. 273 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla. Súmula STF n. 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos do Poder Público. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 40, n. 111, p. 17-34, 2008.

FALCÃO, Amílcar de Araújo. Isenção tributária: pressupostos legais e contratuais: taxa de despacho aduaneiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 67, p. 317-340, 1962.

FALCÃO, Valdirene Ribeiro de Souza. O tribunal de contas e o controle de constitucionalidade: uma releitura da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal. *In*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 197-213.

FARIA, Rodrigo Oliveira. PPA versus orçamento: uma leitura do escopo, extensão e integração dos instrumentos constitucionais brasileiros do planejamento. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: RT, 2011, p. 661-693.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. **Revista da Faculdade de Direito**. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 88, p. 439-459, 1993.

FERRAZ, Roberto. **Taxa instrumento de sustentabilidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. Lei de Responsabilidade Fiscal: o resgate do planejamento governamental. *In*: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 135-152.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: 2006.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Reflexões sobre a intervenção do Estado no domínio econômico e as contribuições interventivas. *In*: MACHADO, Hugo de Brito (coord.). **As contribuições no sistema tributário brasileiro**. São Paulo: Dialética, 2003, p. 391-401.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle de moralidade na Constituição**. São Paulo: Malheiros, 1999.

FLUSSER, Vilém. Forma e material. *In*: FLUSSER, Vilém. **O mundo codificado: por uma filosofia do design e da comunicação**. São Paulo: Cosac Naify, 2015, p. 22-32.

FRANÇA. Cour des comptes. **L'efficience des dépenses fiscales relatives au développement durable**. 2016. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161108-efficience-depenses-fiscales-developpement-durable.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2018.

FRANÇA. Cour des comptes. **Les dépenses fiscales**: note d'analyse de l'exécution budgétaire. 2017. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-05/NEB-2017-Depenses-fiscales.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019.

FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. [1789]. **Embaixada da França no Brasil**, 13 jan. 2017. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 30 dez. 2021.

FREIRE, André Luiz. **Manutenção e retirada dos contratos administrativos inválidos**. São Paulo: Malheiros, 2008.

FREITAS, Juarez de. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez de. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Controle de legalidade e medidas cautelares dos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 110, p. 66-70, 2007.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 109, p. 61-89, 2007.

GALLOTTI, Luiz Octávio. Atualidade do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, v. 17, n. 72, p. 5-9, out./dez. 1984.

GALLOTTI, Luiz Octavio. O Tribunal de Contas da União e a prática de sua competência constitucional. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 131, p. 1-10, jan. 1978.

GAMA, Tácio Lacerda. **Competência tributária**: fundamentos para uma teoria da nulidade. São Paulo: Noeses, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

GONÇALVES, Maete Pedroso. **O ciclo da política nacional de concessão de benefícios tributários (2003-2010)**. 2012. 127 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

GRANADOS, María Antonieta Martín. Los incentivos tributarios para investigación y desarrollo tecnológico (caso México). In: RÍOS GRANADOS, Gabriela (coord.). **La influencia de las nuevas tecnologías en el derecho tributario**. Cidade do México: Universidade Nacional Autónoma de México (UNAM), 2006, p. 187-208.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRAU, Eros. **Planejamento econômico e regra jurídica**. 1977. 262 p. Tese (Livre-Docência em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1977.

GRIMM, Dieter. **Constitutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos tribunais de contas**. São Paulo: RT, 1997.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. Competing Paradigms in Qualitative Research. *In*: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.). **Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994, p. 105-117.

GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. **O controle financeiro da atividade de fomento: o TCU e a aferição de resultados**. 2019. 261 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

HABERMAS, Jürgen. Political Communication in Media Society: Does Democracy Still enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on empirical Research. **Communication Theory**, v. 17, n. 4, p. 411-426, 2006.

HART, Herbert Lionel Adolphus. **O conceito de direito**. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

HELLER, Gabriel; CAVICHIOLI CARMONA, Paulo Afonso. Reparação e sanção no controle de atos e contratos administrativos: as diferentes formas de responsabilização pelo Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 279, n. 1, p. 51-78, abr. 2020.

HENRIQUES, Elcio Fiori. **O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro**. 2009. 221 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

HOLMES, Kevin. **The Concept of Income: Multi-Disciplinary Analysis**. Amsterdam: IBDF, 2000.

HORVATH, Estevão. **Contribuições de intervenção no domínio econômico**. São Paulo: Dialética, 2009.

HORVATH, Estevão. **O direito tributário no contexto da atividade financeira do Estado**. 2009. 221 p. Tese (Titularidade em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

HORVATH, Estevão. **O orçamento no século XXI: tendências e expectativas**. 2014. 418 p. Tese (Titularidade em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

HORVATH, Estevão. **O princípio do não-confisco no direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2002.

HORVATH, Estevão. Orçamento público e planejamento. *In*: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (org.) **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**: direito tributário. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 119-134.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. O ordenador de despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 38, n. 151, p. 153-170, 2000.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de contas do Brasil**: jurisdição e competência. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

JIMÉNES, Juan Pablo; PODESTÁ, Andrea. **Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios em América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2009. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46783/1/LCL3004P_es.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

JORDÃO, Eduardo. A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador? **Revista Brasileira de Direito Público**, v. 12, n. 47, p. 209-230, out./dez. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: RT, 2016.

KAHN, Douglas A.; LEHMAN, Jeffrey S. Expenditure Budgets: A Critical Review. *In*: OLIVER, Philip D. **Tax Policy**: Readings and Materials. New York: Thomson-West, 2004, p. 721-724.

KAUFMANN, Mateo. **El equilibrio del presupuesto**. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1964.

KELLY, Alfred H.; HARVISON, Winfred A. **The American Constitution**: Its Origins and Development. New York: W.W. Norton, 1948.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.

KOSSMANN, Edson Luís. **A constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

KOURY, Suzy Cavalcante. O princípio da economicidade na obra de Washington Peluso Albino de Souza. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, número especial: “Em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Sousa”, p. 443-464, 2013.

KRONMAN, Anthony. **Max Weber**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LEÃO, Martha Toribio. **Controle da extrafiscalidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

LENJOSEK, Gordon J. A Framework for Evaluating Tax Measures and Some Methodological Issues. *In*: BRIXI, Hana Polackova; VALENDUC, Christian N. A.; SWIFT, Zhicheng Li (ed.). **Tax Expenditures**: Shedding Light on Government Spending through the Tax System. Washington: The World Bank, 2004, p. 19-44.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. O Tribunal de Contas e o Poder Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 238, p. 265-282, out. 2004.

LIMA, Rogério. Incentivo tributário. *In*: MACHADO, Hugo de Brito. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 482-506.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A execução do orçamento público**: flexibilidade e orçamento impositivo. São Paulo: Blucher, 2016.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Unificação dos orçamentos públicos pela constituição. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: RT, 2011, p. 187-202.

MACHADO JR, J. Teixeira. A experiência brasileira em orçamento-programa: uma primeira visão. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 145-172, 1967.

MACHADO, Hugo de Brito. Ordem econômica e tributação. *In*: FERRAZ, Roberto (coord.). **Princípios e limites da tributação**: v. 2: os princípios da ordem econômica e a tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 375-396.

MACHADO, Hugo de Brito; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Incentivos fiscais: regime automotivo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste: titularidade e limites. **Revista Dialética de Direito Tributário**. São Paulo, v. 138, p. 115-122, mar. 2007.

MACHADO, Schubert Farias. Regime jurídico dos incentivos fiscais. *In*: MACHADO, Hugo de Brito. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo, Malheiros, p. 507-536, 2015.

MAER, Lucinda; GAY, Oonagh. **The Bill of Rights 1689**. Parliament and Constitution Centre. 5 out. 2009. Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN00293/SN00293.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2021.

MARANHÃO, Jarbas. Origem, importância e competência do Tribunal de Contas. **Revista de Ciência Política**, v. 23, n. 1, p. 43-48, 1980.

MARINHO, Josaphat. Planejamento como controle do poder. **Revista de Direito Público**. São Paulo: RT, n. 95, p. 22-27, jul./set. 1990.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Fomento. *In*: KLEIN, Aline Alicia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Funções Administrativas do Estado**. São Paulo: RT, 2014, p. 404-508.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da intervenção estatal. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 4, nov. 2005/jan. 2006. Disponível em: <http://www.direitodoEstado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 22 jan. 2021.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. O princípio da transparência. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Tratado de direito administrativo**: v. 1: teoria geral e princípios do direito administrativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 419-482.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; SOUZA, Fátima Fernandes Rodrigues de. Incentivo fiscal: Lei 1.605/83: direito adquirido: opção pelos estímulos da Lei n. 1.939/93 não exercida: ausência de fundamento legal para cobrança de FMPE. **Revista Dialética de Direito Tributário**. São Paulo, n. 81, p. 163-170, jun. 2002.

MARTOS, Elisabeth. **O conteúdo jurídico do princípio da eficiência no direito financeiro**. 121 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). **Coletânea planejamento e orçamento governamental**: v. 1: o plano como aposta. Brasília: ENAP, 2007, p. 115-144.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 2. ed. São Paulo: RT, 2012.

MÉLEGA, Luiz. O poder de tributar e o poder de regular. **Direito Tributário Atual**. São Paulo: IBDT, p. 1.769-1.812, 1987-1988.

MELLO, Henrique. Sobre o sistema tributário de referência para os gastos indiretos. **Interesse Público – IP**. Belo Horizonte, v. 18, n. 99, p. 137-150, set./out. 2016.

MELO FILHO, Álvaro. **Teoria e prática dos incentivos fiscais**: introdução ao direito premial. Rio de Janeiro: Eldorado, 1976.

MERLOTTO, Nara Carolina. **A atuação do Tribunal de Contas da União sobre as agências reguladoras**: entre a independência e o controle. 2018. 268 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, Michael A. **Qualitative data analysis**. 2. ed. Londres: Sage, 1994.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MIRANDA, Agélio Novais de. Possibilidades e limitações da Fazenda Pública na inscrição em dívida ativa de crédito não tributário. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região**. Brasília, v. 26, n. 7-8, p. 25-35, jul./ago. 2014.

MITA, Enrico de. **Principi di diritto tributario**. Milano: Giuffrè, 2011.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-120, abr./jun. 2000.

MONCADA, Luís S. Cabral de. **Perspectivas do novo direito orçamental português**. Coimbra: Coimbra Editora, 1984.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**: finanças públicas democráticas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade administrativa: do conceito à efetivação. **Revista de Direito Administrativo**, v. 190, p. 1-44, 1992.

MOTTA, Fabrício. Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, v. 7, n. 30, p. 91-108, out./dez. 2007.

MUZZI FILHO, Carlos Victor. A vontade do contribuinte no direito tributário: existem ‘contratos fiscais’? **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Estadual - Minas Gerais**. Belo Horizonte, n.48-50, p. 11-32, out., 2002/2003.

NABAIS, José Casalta. **Contratos fiscais**: reflexões acerca da sua admissibilidade. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

NABAIS, José Casalta. Da sustentabilidade do Estado fiscal. *In*: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da. **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Coimbra: Almedina, 2011.

NABAIS, José Casalta. **Direito fiscal**. 10. ed. Coimbra: Almedina, 2017.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2004.

NABAIS, José Casalta. Reflexões sobre a constituição económica, financeira e fiscal portuguesa. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte: v. 12, n. 47, p. 153-174, jul./set. 2014.

NAGATA, Bruno Mitsuo. **Fiscalização financeira quanto à legitimidade**. 2013. 237 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

NAGEL, José. Normas gerais sobre fiscalização e julgamento a cargo do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 28, n. 74, p. 31-51, out./dez. 1997.

NÓBREGA, Marcos; FIGUEIREDO, Carlos Maurício. Renúncia de receita; guerra fiscal e *tax expenditure*: uma abordagem do artigo 14 da LRF. *In*: NÓBREGA, Marcos; FIGUEIREDO, Carlos Maurício. **Responsabilidade fiscal**: aspectos polêmicos. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 109-134.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de direito tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. Impostos diretos e indiretos: entidades sem fins lucrativos. *In*: NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Imunidades**. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 13-33.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. 2011. 268 f. Tese (Livre Docência em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

- NOVELLI, Flavio Bauer. A relatividade do conceito de constituição e a Constituição de 1967. **Revista de Direito Administrativo**, v. 88, p. 1-14, 1967.
- NUSDEO, Fábio. **Da política econômica ao direito econômico**. 1977. 197 p. Tese (Livro-Docência em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1977.
- OLIVEIRA, José Antônio. Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-288.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. São Paulo: RT, 2013.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: RT, 1997.
- OLIVEIRA, Weder de. **Lei de Diretrizes Orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- OLIVEIRA, Weder. **Curso de responsabilidade fiscal**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- OLIVER, Philip D. **Tax Policy, Readings and Materials**. New York: Thomson-West, 2004.
- ORTEGA, Ricardo Rivero. **Derecho administrativo económico**. 5. ed. Madri: Marcial Pons, 2009.
- ORTIZ, Gaspar Ariño. **Principios de derecho público económico**. Granada (ESP): Marcial Pons, 1999.
- PANCRAZI, Laurent. **Le principe de sincérité budgétaire**. Paris: L'Harmattan, 2012.
- PECHMAN, Joseph A. **Federal Tax Policy**. 5.ed. Washington: The Brooking Institution, 1987.
- PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- PEREIRA, Osny Duarte. **A constituição do Brasil (1967)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.
- PÉREZ DE AYALA, José Luis. El principio de reserva de ley tributaria y las nuevas técnicas presupuestarias. **Revista de Direito Público**. São Paulo: RT, n. 25, p. 23-30, jul./set. 1973.
- PEREZ, Marcos Augusto. **Testes de legalidade: métodos para o amplo controle jurisdicional da discricionariedade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- POLIZELLI, Victor Borges. **Contratos fiscais: viabilidade e limites no contexto do direito tributário brasileiro**. 2013. 305 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. **Parecer sobre a Conta Geral do Estado**. 2017. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202017/pcge2017.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019.

POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. **Revista de Estudios Políticos**, n. 48, p. 44-54, 1949.

POZZEBON, Marley; PETRINI, Maria de Cassia. Critérios para condução e avaliação de pesquisas qualitativas de natureza crítico-interpretativa. *In*: TAKAHASHI, Adriana Roseli Wünsch (org.). **Pesquisa qualitativa em administração**: fundamentos, métodos e usos no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013, p. 51-72.

POZZO, Gabriela Tomaselli Gonçalves Pereira Dal. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. 2008. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. Metodologia da pesquisa jurídica. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/151/edicao-1/metodologia-da-pesquisa-juridica>. Acesso em: 06 jun. 2020.

QUINTÃO, Cynthia Magalhães Pinto Godoi; CARNEIRO, Ricardo. A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 473-491, mar./abr. 2015.

RESTREPO, Ricardo Sanín. **Teoría crítica constitucional**. Valencia (ES): Tirant lo Blanch, 2014.

REZZOAGLI, Luciano Carlos. El gasto fiscal en la Ley Tributaria Sustantiva en el Ámbito Presupuestario. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PUSIN, João Bosco Coelho (orgs.). **Direito financeiro e tributário comparado**: estudos em homenagem a Eusébio Gonzáles García. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 756-767.

RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. **Processo administrativo tributário**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

RÍOS GRANADOS, Gabriela. Acceso a la información tributaria: derecho y deber de los contribuyentes. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PASIN, João Bosco Coelho (org.). **Direito financeiro e tributário comparado**: estudos em homenagem a Eusébio Gonzáles García. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 334-373.

ROSAS, Roberto. Aspectos dos tribunais de contas. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 101, p. 44-52, set. 1970.

ROSILHO, André Janjácómo. Tribunais de Contas no Brasil: quem controla o controlador? *In*: ALMEIDA, Fernando Menezes de; ZAGO, Marina Fontão. **Direito público francês: temas fundamentais**. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 33-49.

ROSILHO, André Janjácómo. **Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

ROURE, Agenor de. **Formação do direito orçamentário brasileiro**. Rio de Janeiro: Typ. Jornal do Comércio, 1916.

RUBINSTEIN, Flávio. **Boa-fé objetiva no direito financeiro e tributário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SAMPÁIO DÓRIA, Antônio Roberto. **Direito constitucional tributário e “due process of law”**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

SÃO PAULO. **Decreto n. 52.747, de 27 de maio de 1971**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1971/decreto-52747-27.05.1971.html>. Acesso em: 05 jan. 2022.

SÃO PAULO. Universidade de São Paulo. **Resolução n. 4.871, de 22 de outubro de 2001**. Disponível em: <http://www.leginf.usp.br/?resolucao=resolucao-no-4871-de-22-de-outubro-de-2001>. Acesso em: 05 abr. 2020.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade do Estado intervencionista**. São Paulo: Saraiva, 1990.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo; GALENDI JÚNIOR, Ricardo André. Irretroatividade e função extrafiscal do tributo: elementos para superação definitiva da súmula 584 do STF. *In*: LOBATO, Valter de Souza. **Extrafiscalidade: conceito, interpretação, limites e alcance**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 141-166.

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. O sigilo bancário e o direito à intimidade e privacidade das pessoas. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DIREITO TRIBUTÁRIO, 3. São Paulo, La Ley, 17-18 ago. 2001, **Anais**, p. 153-157.

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. **Princípios fundamentais do direito administrativo tributário: a função fiscal**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. **Teoria e prática das isenções tributárias**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SHI, Yaobin. Establishing a Tax Expenditure Administrative System That Achieves a Sound Fiscal System in China. *In*: BRIXI, Hana Polackova; VALENDUC, Christian N. A.; SWIFT, Zhicheng Li (ed.). **Tax Expenditures: Shedding Light on Government Spending through the Tax System**. Washington: The World Bank, 2004, p. 173-189.

SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 42, n. 167, jul./set. 2005, p. 213-230.

SILVA, Gerson Augusto da. **A política tributária como instrumento de desenvolvimento**. 2. ed. Brasília: ESAF, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: RT, 1973.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da; SCAFF, Fernando Facury. Incentivos fiscais na federação brasileira. *In*: MACHADO, Hugo de Brito (coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 19-53.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. Carta Magna não é sinônimo de Constituição: uma análise do conceito no Brasil e uma breve história do documento medieval. **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, *Ahead of print*, 2021. doi: 10.1590/2179-8966/2021/59938.

SLEMROD, Joel. Trust in Public Finance. *In*: CNOSSEN, Sijbren; SINN, Hans-Werner (ed.). **Public Finance and Public Policy in the New Century**. Cambridge: MIT Press, 2003, p. 49-88.

SOUTO, Humberto Guimarães. Congresso Nacional, tribunal de contas e controle externo. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 79, p. 31-41, 1999.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007, p. 709-741.

SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 175, p. 36-46, jan. 1989.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor**. 2009. 511 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SPECK, Bruno Wilhelm; NAGEL, José. A fiscalização dos recursos pelos Tribunais de Contas. *In*: SPECK, Bruno Wilhelm (org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002, p. 227-254.

SUNDFELD, Carlos Ari et al. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 13, n. 3, p. 866-890, dez. 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacinto Arruda. Competências de controle dos tribunais de contas: possibilidades e limites. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Contratações públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 177-230.

SUNLEY, Emil. Tax Expenditures in the United States: Experience and Practice. *In*: BRIXI, Hana Polackova; VALENDUC, Christian N. A.; SWIFT, Zhicheng Li (ed.). **Tax Expenditures: Shedding Light on Government Spending through the Tax System**. Washington: The World Bank, 2004, p. 155-172.

SURREY, Stanley S. Tax Incentives as Device for Implementing Government Policy: A Comparison with Direct Government Expenditures. **Harvard Law Review**, v. 83, n. 4, p. 705-738, fev. 1970.

SURREY, Stanley; MCDANIEL, Paul. The Tax Expenditure Concept and the Budget Reform Act of 1974. **Boston College Industrial and Commercial Law Review**, v. 17, n. 5, p. 679-725, jun. 1976.

SY, Aboubakry. **La transparence dans le droit budgétaire de l'état en France**. Paris: LGDJ, 2017.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. A publicidade e os contratos administrativos. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 204, p. 85-102, abr./jun. 1996.

TÁCITO, Caio. A moralidade administrativa e a nova Lei do Tribunal de Contas da União. **Revista de Direito Administrativo**, v. 242, p. 75-84, 2005.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 58. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TOMÉ, Fabiana Del Padre. A extrafiscalidade tributária como instrumento para concretizar políticas públicas. *In*: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Tributação e desenvolvimento: homenagem ao professor Aires Barreto**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 193-212.

TOMKOWSKI, Fábio Goulart. **Direito tributário e heurísticas**. São Paulo: Almedina, 2017.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2014.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional tributário e segurança jurídica**. São Paulo: RT, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. Anulação de benefícios fiscais: efeitos no tempo. **Revista dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 121, p. 127-146, out. 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. O princípio da transparência no direito financeiro. **Revista de Direito da Associação dos Procuradorias do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 1999, n. 8, p. 133-156, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 31, n. 121, jan./mar. 1994, p. 265-271.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, v. 5.

TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Incentivos fiscais no direito ambiental: para uma matriz energética limpa e o caso do etanol brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TROTABAS, Louis; COTTERET, Jean-Marie. **Droit budgétaire et comptabilité publique**. 5. ed. Paris: Dalloz, 1995.

UCKMAR, Victor. Diretrizes da Corte Constitucional Italiana em matéria tributária. **Revista de Direito Tributário**, v. 10, n. 38, p. 7-17, out./dez. 1986.

VALENDUC, Christian. From Tax Expenditure Reporting to Tax Policy Analysis: Some Experience from Belgium. *In*: BRIXI, Hana Polackova; VALENDUC, Christian N. A.; SWIFT, Zhicheng Li (ed.). **Tax Expenditures: Shedding Light on Government Spending through the Tax System**. Washington: The World Bank, 2004, p. 69-96.

VALIM, Rafael. **A subvenção no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

VELOSO, Zeno. **Controle jurisdicional de constitucionalidade**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

VETTORI, Gustavo Gonçalves. **Contribuição ao estudo sobre as influências recíprocas entre tributação da renda e o comércio internacional**. 2011. 212 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

VILLELA, Luiz Arruda. **Gastos tributários e justiça fiscal: o caso do IRPF no Brasil**. 1981. 97 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1981.

VILLELA, Luiz. Gastos tributarios: medición de la erosión de la base imponible. *In*: CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS – CIAT. **La recaudación potencial como meta de la administración tributaria**. Florianópolis: Instituto de Estudios Fiscales, 2007, p. 1-10.

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

ZELINSKY, Edward A. James Madison and Public Choice at Gucci Gulch: A Procedural Defense of Tax Expenditures and Tax Institutions. *In*: OLIVER, Philip D. **Tax Policy: Readings and Materials**. New York: Thomson-West, 2004, p. 704-715.

ZILVETI, Fernando Aurélio. Variações sobre o princípio da neutralidade no direito tributário internacional. **Direito Tributário Atual**, v. 19, São Paulo, 2005, p. 24-40.

ZYMLER, Benjamin. Questões de controle: controle das Finanças Públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 29, n. 76, p. 15-41, abr./jun. 1998.