



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

DERIC BRENO SILVA GONÇALVES

FUNDAMENTOS DA PROCESSUALIDADE NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

RECIFE

2024

DERIC BRENO SILVA GONÇALVES

FUNDAMENTOS DA PROCESSUALIDADE NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo; Direito Processual.

Orientador(a): Prof. Dr. Edilson Pereira Nobre Júnior.

RECIFE

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Gonçalves, Deric Breno Silva.

Fundamentos da Processualidade nos Tribunais de Contas / Deric Breno
Silva Gonçalves. - Recife, 2024.

48 p.

Orientador(a): Edilson Pereira Nobre Júnior

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2024.

Inclui referências.

1. Direito Administrativo. 2. Direito Processual. 3. Controle Externo da
Administração Pública. 4. Processualidade. I. Nobre Júnior, Edilson Pereira .
(Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

DERIC BRENO SILVA GONÇALVES

FUNDAMENTOS DA PROCESSUALIDADE NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovado em: 30/4/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. EDILSON PEREIRA NOBRE JÚNIOR (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a DANIELLE SOUZA DE ANDRADE E SILVA CAVALCANTI (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS (Examinador Externo)
Escola de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

À Frida de Carvalho Sá Gonçalves, que
pacientemente me viu escrever cada uma
destas linhas, sem nunca reclamar.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que me deram o sangue, o suor e o primeiro exemplo. Que me ensinaram a mais valiosa lição: o amor.

À Dani, exemplo de justiça e convivência valiosa. Dani, que soube me ensinar o Direito e a vida.

À Fabiana Augusta, exemplo de humanidade.

Ao Ricardo Alexandre, exemplo e inspiração.

Ao Professor Edilson Nobre, que enobreceu meu currículo ao aceitar o convite de orientação.

Para a Letícia, irmã que me faltava, presente do destino e sinônimo de tanta verdade.

Para Marcela, que soube ser minha amiga quando ninguém mais poderia ter sido.

Para Amanda, que me emprestou o seu bom gosto ao longo dessa jornada.

Para Ivna Sá, João de Deus, Paulo Falcão e Emílio Arruda, riquezas de aprendizado no conhecimento, no trato e na cultura, gente boa que fez de mim melhor.

Para as sortes que tive na Procuradoria Regional da República: à Luiza Carvalho, mais sensato alvoroço que conheci; e à Luciana Bemfica, companheira nas tardes de trabalho.

Ao Ministério Público de Contas do Estado de Pernambuco, que me incendiou no calor de seus debates, dos quais este trabalho é fruto ainda verde.

À Faculdade de Direito do Recife, que amei como se fosse a última, de quem bebi como se eu fosse o pródigo e onde ergui o meu trabalho como uma parede mágica, tijolo com tijolo num desenho lógico.

“Se eu me confirmar e me considerar verdadeira, estarei perdida porque não saberei onde engastar meu novo modo de ser – se eu for adiante nas minhas visões fragmentárias, o mundo inteiro terá que se transformar para eu caber nele”.

Clarice Lispector, *A Paixão Segundo G.H.*

RESUMO

Este trabalho busca identificar os fundamentos que devem orientar a processualidade nos procedimentos dos Tribunais de Contas. Para tanto, analisa a relação entre o processo e o regime jurídico dessas Cortes, focando em sua natureza jurídica, seu desenvolvimento histórico e seu modelo institucional. Posteriormente, utiliza da concepção dworkiniana de adequação para analisar o desenho constitucional vigente, propondo uma tipologia das competências próprias aos Tribunais de Contas com enfoque analítico na satisfação das necessidades de cada atribuição pela via procedimental. Identificam-se, assim, as linhas-mestras de uma processualidade adequada ao controle externo da Administração Pública.

Palavras-chave: Processualidade; Tribunal de Contas; Controle externo.

ABSTRACT

This article seeks to identify the foundations that should guide procedurality in the Courts of Auditors' procedures. To this end, it analyzes the relationship between the process and the legal regime of these Courts, focusing on their legal nature, their historical development and their institutional model. Subsequently, it uses the dworkinian conception of adequacy to analyze the current constitutional design, proposing a typology of the competences specific to the Courts of Auditors with an analytical focus on satisfying the needs of each assignment through procedural means. Thus, the guidelines for a procedural process appropriate to the external control of Public Administration are identified.

Keywords: Procedurality; Courts of Auditors; External Control.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 A SIMBIOSE ENTRE O PROCESSO E O REGIME JURÍDICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	13
2.1 Breve Histórico do Tribunal de Contas no Brasil.....	15
2.2 A Natureza Jurídica dos Tribunais de Contas.....	19
2.3 Diferentes Modelo de Instituição Superior de Controle.....	24
3 PROCESSUALIDADE ADEQUADA ÀS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	27
3.1 Adequação como conceito na Metodologia Jurídica.....	30
3.2 Competências e Procedimentos.....	38
4 CONCLUSÃO.....	43
REFERÊNCIAS.....	44

1 INTRODUÇÃO

A processualidade é um ponto nodal para o legítimo exercício do poder na modernidade. Diversos teóricos, partindo de pressupostos e perspectivas diferentes, tem alcançado essa mesma conclusão: desde Luhmann¹, na sociologia do Direito, até Maria Paula Dallari Bucci², em sua Teoria Jurídica das Políticas Públicas. Todo agir estatal moderno é processualizado³.

Assim, a proposta deste trabalho é lançar os fundamentos da processualidade aplicável no âmbito dos Tribunais de Contas, com a finalidade de permitir a (re)construção do processo de contas sob o paradigma garantista do Direito Administrativo contemporâneo.

Isso porque o julgamento realizado pelos Tribunais de Contas tem sido visto como um procedimento de análise técnico-objetivo⁴, afastado da jurisdicionalidade, regido pelo princípio da verdade real e muitas vezes alijados do contraditório e da ampla defesa efetivos⁵.

O problema de tal perspectiva é sua incongruência com os paradigmas teóricos que orientam o atual modelo de Direito Administrativo, baseado em sua constitucionalização, que o instrumentaliza para a garantia da máxima efetividade dos direitos e garantias fundamentais. Ao lado da qual convivem seus consectários, como a superação da bipolaridade interesse público/privado e a proposição de um Direito Administrativo Sancionador lastreado em garantias que o aproximam das garantias penais, em um contexto

¹ *Legitimação pelo Procedimento*. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

² *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021

³ BENVENUTI, Feliciano. *Funzione Amministrativa, Procedimento, Processo* (1951). In: *Rivista Giuridica Semestrale: Storia della Dottrina*, n. 1. Roma: Diritto & Conti, 2021.

⁴ “A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, preferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento”. (RE 636886, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020)

⁵ “Em face de sua própria natureza, esses exames e análises das contas não observam as mesmas garantias do devido processo judicial, além de não preverem e não permitirem o contraditório e ampla defesa efetivos, anteriormente à formação do título executivo” (SANTOS, Arides Leite. *Tomada de Contas Especial: o exercício do contraditório perante o Tribunal de Contas da União*. 2ª ed. São Paulo: Scortecci, 2018, p. 110).

histórico no qual tal ramo da dogmática tem passado por um período de expansão e instrumentalização para contenção de riscos socialmente criados.

O quadro ora delineado reconhece a situação do processo de contas como trespassado por uma dicotomia de influência antagônicas. De um lado, a tendência à expansão que trouxe alterações profundas em suas funções, com recrudescimento das atividades sancionadoras e superação do paradigma formalista que predominou em na história do Cortes de Contas no Brasil. De outro, cuida-se ainda de procedimentos estruturados com base na supremacia do interesse público sobre o privado.

A proposta doravante descrita busca na noção de processualidade um instrumento hermenêutico de equacionamento dessas tendências, analisando os fundamentos que orientam uma processualização adequada ao paradigma do Estado Constitucional Brasileiro.

Para tanto, desenvolve-se no primeiro capítulo a relação entre o regime jurídico administrativo e o processo de controle externo, demonstrando-a na natureza mesma do Tribunal de Contas. Em seguida, defende-se uma releitura das competências constitucionais dos Tribunais de Contas, a partir do conceito de adequação extraído da teoria de Ronald Dworkin.

2 A SIMBIOSE ENTRE O PROCESSO E O REGIME JURÍDICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O processo de contas tem seu núcleo de juridicidade no regime jurídico-administrativo. Essa concisa assertiva sintetiza o conjunto de opções dogmáticas (e políticas) que estruturam e baseiam os diferentes procedimentos adotados nos Tribunais de Contas.

A terminologia mesma “processo”, visto pela doutrina contemporânea como o procedimento em contraditório⁶, traz consigo um tensionamento com os termos “regime jurídico-administrativo”, conceito arraigado na exorbitância que permite o prevailecimento da Administração sobre o particular.

Se tomada como axioma⁷, uma das consequências da assertiva que inaugura este capítulo é que o processo de contas está mais próximo do Direito Administrativo que do Direito Processual. Diversas de suas características permitem alcançar essa conclusão. Algumas são próprias aos processos sancionadores em geral, como a ausência de lide, ausência de parte em sentido formal, ausência de relação jurídica de fundo anterior ao provimento do Tribunal e a busca pela verdade real. Outras decorrem do rol de competência que a Constituição lhes reserva, como a coexistência de função normativa, consultiva e sancionatória ou a atribuição para examinar não apenas a legalidade, mas também a economicidade e a legitimidade de atos do Poder Público.

Portanto, o substrato principiológico do processo nos Tribunais de Contas, o plexo de posições jurídicas nele contidas, as faculdades que consagra e os ônus que impõe (em síntese, seu núcleo de juridicidade) estão fundados nas bases de um “direito exorbitante, ramo jurídico continente de regras e instrumentos consumidores do poder extroverso”⁸. Tal, porém, convive com o desiderato de resguardar o indivíduo contra os abusos do

⁶ A origem dessa concepção é atribuída a Elio Fazzalari (*Istituzioni di diritto processuale*. 4ª ed. Pádua: Cedam, 1986). Na doutrina brasileira, cf. CINTRA, Antônio; GRINOVER, Ada; DINAMARCO, Cândido. *Teoria Geral do Processo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 303.

⁷ Pode-se entendê-la como axiomática no sentido estrutural do termo, isto é, como um enunciado que define conceitos primitivos e estabelece relações entre eles. Sobre o tema, cf. VIDAL, Concha Martínez. *Axioma/Axiomatización*. In: REÑON, Luis Vega; GÓMES, Paula Olmos. *Compendio de Lógica, Argumentación y Retórica*. Madrid: Editorial Trotta, 2011, p. 80

⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Bipolaridade do Direito Administrativo e sua superação. In: SUNDFELD, Carlos Ari; KURKSAITIS, Guilherme Jardim. *Contratos Públicos e Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 358

poder⁹, o que em sede processual encontra sua máxima expressão, sem nela se exaurir, nas garantias do contraditório e da ampla defesa.

Exemplificando o exposto, o Supremo Tribunal Federal já estabeleceu, em um passado recente, a necessidade de garantir o contraditório e a ampla defesa quando do provimento do Tribunal de Contas houver a possibilidade de se atingir a esfera de jurisdição de alguém¹⁰. Vê-se, então, uma espécie de inafastabilidade mitigada das garantias.

Com efeito, essa bipolaridade entre um Direito pensado para legitimar a supremacia do público sobre o privado e a necessidade de garantir a influência do particular, mediante o contraditório, a ampla defesa e a paridade de armas, nas decisões que possam atingi-lo, não é uma tônica exclusiva aos Tribunais de Contas. Antes, é um problema que macula todo o Direito Administrativo moderno, cuja tendência é expandir-se cada vez mais em democratização.

O delineado aponta também para uma conclusão que logicamente antecede nossa premissa: o processo de contas espelha a natureza jurídica dos Tribunais de Contas. Em sentido divergente da processualística civil e penal, cujos ganhos em autonomia científica fizeram delas ramos do Direito com raízes particulares, o Processo de Contas reflete a natureza jurídica do Tribunal de Contas, seu modelo histórico e suas competências constitucionalmente definidas.

Poder-se-ia justificar essa construção a partir de uma pretensa instrumentalidade, afirmando-se que as peculiaridades do Processo de Contas são uma construção que visa adequar o procedimento à aplicação do Direito no controle externo da Administração Pública. Tal assertiva, posta nesses termos, não poderia ser considerada verdadeira.

É que a construção do Processo de Contas foi, sobretudo, um processo prático e não ideológico. Tem-se um procedimento construído para aplicar o Direito no controle externo da Administração, isto é, tem-se um procedimento instrumental, mas que assim não se configura por lhe ser subjacente uma ideologia instrumentalista, senão porque a

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Essa é a inteligência da Súmula Vinculante 3 do Supremo Tribunal Federal, com grifos nossos: “nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”.

fraqueza institucional¹¹ dos órgãos de controle ao longo da história brasileira não permitiram uma construção teórica e ideológica de seus processos. Antes, houve a construção de procedimentos com o intuito de solucionar problemas práticos. É um processo instrumental por necessidade mais do que por ideologia.

O recrudescimento teórico do processo de contas, cuja preocupação principal é a aplicação das garantias do devido processo legal pela doutrina e pelo próprio órgão de controle, é um fenômeno recente que está intimamente ligado à superação dessa “timidez institucional”. Tanta ela quanto sua superação estão associadas a dois fatores determinantes para delimitar os moldes de atuação dos Tribunais de Contas e, por consequência, a conformação do processo de contas: o desenho institucional das Cortes e as condições políticas de cada época.

2.1 Breve Histórico do Tribunal de Contas no Brasil

A história dos Tribunais de Contas no Brasil é também a história das nossas fragilidades democráticas.

De um lado, há exemplos de respostas antidemocráticas a decisões do Tribunal de Contas da União¹², dentre as quais se destaca a demissão de Serzedello Corrêa, Ministro da Fazenda, e de seu primeiro presidente, Manoel Francisco Correia, por contrariar os interesses de Floriano Peixoto. Célebre também a aposentadoria de seu Presidente, em 1937, Francisco Thompson Flores, como resposta ao Parecer Prévio que recomendou a reprovação das contas do Presidente Getúlio Vargas¹³. São produtos de condições políticas autoritárias que adstringem o controle da Administração ao formalismo.

Lado outro, antes da Constituição de 1988, o papel reservado aos Tribunais de Contas restringia suas possibilidade de atuação mediante um rol de competências restritas, inicialmente presas à análise unicamente contábil e orçamentária que lentamente se

¹¹ O conceito de fraqueza institucional é dado como a incapacidade de uma instituição atingir os objetivos que lhe são formalmente atribuídos, não sendo capaz de promover mudanças na atuação dos *players* ou nos resultados quando estes são comparados a um estado pré-institucional. Sobre o tema, cf. BRINKS, Daniel M; LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria. *Understanding Institutional Weakness*. Cambridge University Press: Cambridge, 2019, p. 10

¹² CABRAL, Flávio García. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988? *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p.161-183, jul/set. 2021.

¹³ SILVA, Artur Adolfo Cotias e. *O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)*. Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedora. Brasília: TCU - Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

alarga com a sucessão de textos constitucionais, a adoção do modelo de controle prévio, com oscilações quanto ao poder veto - ora absoluto, ora sujeito a chancela do Poder Legislativo em cada caso concreto -, e a atribuição de poderes ao Poder Legislativo, e até mesmo ao Poder Executivo, para vetar ou tornar insubsistente provimento da Corte de Contas, de modo que esta se defrontava com a primazia daqueles.

Ainda que alguns autores remontem o controle orçamentário a atividades exercidas desde o período do Brasil Colônia¹⁴ e até mesmo à Antiguidade Clássica¹⁵ e ao Egito Antigo¹⁶, a origem moderna dos Tribunais de Contas no Brasil está radicada no Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, que previu o sistema de controle prévio somente substituído pelo controle posterior mediante auditorias e inspeções pela Constituição de 1967, marco normativo histórico mais próximo do desenho feito pela Constituição Federal de 1988¹⁷.

No primeiro momento, todos os atos administrativos de natureza financeira e orçamentária, principalmente aqueles capazes de provocar despesas, estavam submetidos ao exame prévio do Tribunal de Contas, que tinha a prerrogativa de negar registro, mediante decisão fundamentada, aos atos exarados em inobservância à disposição legal ou que excediam os créditos existentes. Em contrapartida, o Ministro de Estado poderia executar ato não registrado, desde que assim julgasse imprescindível, hipótese na qual o Tribunal levaria o fato ao conhecimento do Congresso Nacional e, sucessivamente, registraria o ato sob protesto.

O Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, apesar de manter o sistema de controle prévio, estabeleceu o poder de veto absoluto, impossibilitando a execução de atos cujo registro foi negado, que perdurou até a superveniência do Decreto nº 2.511, de 20 de dezembro de 1911, que facultou ao Presidente da República autorizar a execução de ato não registrado, ressuscitando-se a figura do registro sob protesto.

A Constituição de 1934 fez ressurgir parcialmente o poder de veto absoluto, desde que o registro fosse negado com fundamento na falta de saldo no crédito ou na imputação

¹⁴ CABRAL, F. G. *Idem*.

¹⁵ CRETILLA JÚNIOR, José. História do Direito Administrativo. In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. Vol. 42. São Paulo: Saraiva, 1997.

¹⁶ AGUIAR, Simone Coêlho. Origem e Evolução dos Tribunais de Contas. In: ROBERTO, Jordano Bruno Soares; SIQUEIRA, Gustavo Silveira; FONSECA, Ricardo Marcelo (coord.). *História do Direito*. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 314-337.

¹⁷ Por toda a exposição histórica, cf. ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. *Processo do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

de crédito impróprio. Os contratos administrativos cujo registro fosse recusado tinham sua execução sustada até ulterior apreciação do Poder Legislativo.

Essa dinâmica, porém, foi extinta pela Constituição de 1937, que instituiu o Tribunal de Contas sem prever qualquer competência, e pelo Decreto-Lei nº 426, de 12 de maio de 1938, que restabeleceu o mecanismo de registro sob reserva.

Com o pêndulo da história inclinando-se novamente ao regime democrático e ao sistema de freios e contrapesos, a Constituição de 1946 promoveu um retorno ao sistema de vetos absolutos e relativos, inovando apenas com a previsão de controle posterior condicionado à existência de determinação legal para tanto.

Durante todo esse longo período, a vigência do sistema de controle prévio e a restrição da competência ao julgamento das contas de gestores e à emissão de parecer prévio trazem consigo a consequência necessária de uma ênfase no aspecto técnico-objetivo da providência exarada pelo Tribunal, centralizada em critério contábeis para inibir a prática de ilícitos orçamentários. O modelo também trazia consigo prazos exíguos, que não permitiam um exame aprofundado sobre os atos e tinha como efeito a ausência de qualquer poder de agenda pelo Tribunal de Contas, em larga diferenciação ao modelo de controle posterior, no qual é possível a escolha do objeto auditado¹⁸.

Visto deste modo, como uma simples análise contábil, não subsistiam motivos para uma preocupação com o desenvolvimento teórico do processo associado ao controle externo e nem mesmo com a aplicação de garantias processuais capazes de permitir ao interessado influir na formação do convencimento do Tribunal. O procedimento de contas era, em síntese, mera conferência contábil pautada pelo binômio registro/não registro, cujo efeito mais gravoso estava restrito à não execução orçamentária.

Uma mudança significativa é operada pela Constituição de 1967, que adota o sistema de controle posterior para todos os atos e contratos administrativos, com o sistema de controle por meio de auditorias e inspeções. Porém, mantinha-se a restrição da competência para a apreciação meramente contábil, além de terem surgidos os mecanismos de insubsistência da impugnação da despesa pelo decurso de 30 dias sem pronunciamento do Poder Legislativo acerca da ilegalidade apontada pelo Tribunal de Contas; e de veto

¹⁸ SPECK, Bruno William. *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

do Presidente da República, *ad referendum* do Congresso Nacional, à decisão que susta ato administrativo.

O mesmo desenho é mantido na Constituição de 1969, modificado pela Emenda Constitucional nº 7 de 1977, que estabeleceu a competência do Tribunal de Contas para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de aposentadoria, concomitante permitiu ao Presidente da República ordenar o registro de ato de aposentadoria, *ad referendum* do Congresso Nacional. Os poderes do Tribunal, nesse período, estão restritos a assinalar prazo para a correção do ato e, não o sendo feito, sustar sua execução.

Verifica-se que durante todo o regime militar o Tribunal de Contas esteve submetido à supremacia institucional dos Poderes Executivos e Legislativos, contexto no qual dificilmente seus provimentos resvalam sobre os interesses do gestor ou de particulares. É um desenho institucional vocacionado à timidez e à fraqueza, em que a discussão processual não surge como interessante pela existência de um controle posterior à decisão do Tribunal que lhe retira a efetividade.

Existe, nesse período, um controle dos interessados sobre o ente fiscalizador, que esvazia as preocupações com as garantias processuais e reduz o processo de contas a um procedimento administrativo de caráter semi-recomendatório, do qual facilmente se pode furta¹⁹.

A preocupação com a aplicação do devido processo legal no processo de contas surge, portanto, com a Constituição de 1988, que expande as competências do Tribunal de Contas para lhe atribuir também um papel sancionador. A propósito, a relação íntima entre sanção e devido processo legal é bem ilustrada pela fórmula repetida ao longo da história constitucional brasileira, segundo a qual “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Nela, é notável o estabelecimento do devido processo legal como pressuposto de uma sanção.

Mesmo pós-1988 o desenvolvimento teórico do processo de contas é tardio, uma vez que a existência de um desenho institucional propício foi acompanhada de condições

¹⁹ A opinião pública à época já identificava essas falhas. Tome-se por exemplo o seguinte trecho de Editorial do jornal O Estado de S. Paulo: “o grande problema dos Tribunais de Contas no Brasil tem sido sua ineficácia em desempenhar o relevante papel que lhes caberia (...). Essa ineficácia, que parece congênita e já histórica, deve-se em grande parte às limitações de funções que lhes tem sido impostas, porquanto se lhes tem atribuído um mero serviço de auditoria contábil” (*O Estado de S. Paulo*, de 26 de setembro de 1987, p. 3, editorial Importância dos Tribunais de Contas)

políticas que o retardaram, a saber, o período de hiperinflação, que fragiliza, quando não impossibilita, a disciplina jurídica do Direito Financeiro, pela necessidade de adaptar a rotina de trabalho e os recursos materiais dos Tribunais às inovações constitucionais; e pela cautela política natural a um período de transição democrática, no qual as memórias do autoritarismo e algum grau de instabilidade institucional ainda estão presentes²⁰.

Somente com a superação dessas condições políticas, a atuação do Tribunal de Contas supera a gradativamente a fraqueza institucional - que no caso do Tribunal de Contas da União têm início a partir de 1996²¹ - e começam a surgir as preocupações de promover uma adequação do procedimento de contas às garantias processuais, momento em que surge propriamente o processo de contas. Assim, o florescimento do processo de contas é um reflexo do regime jurídico em que está calcado o Tribunal, em um contexto de adequação procedimental às competências e poderes trazidos pela Constituição de 1988.

Pela exposta relação simbiótica entre o processo de contas e o regime jurídico dos Tribunais de Contas, o primeiro passo para entender o objeto desta pesquisa é desnudar o regime basilar constitucionalmente estabelecido para os Tribunais, mediante o estudo *de lege lata* da natureza jurídica, das suas competências e seus poderes.

2.2 A Natureza Jurídica dos Tribunais de Contas

Uma abordagem manualística definiria natureza jurídica dos Tribunais de Contas a partir de letra fria da lei que a ele se refere como “órgão de controle externo” e “auxiliar do Poder Legislativo”, inserto no Capítulo I, “Do Poder Legislativo”, do Título IV, “Da Organização dos Poderes” da Constituição²². Nesse caso, a literalidade e a topografia traem o interprete, pois o conduz a uma interpretação que, se levada às últimas consequências, reduziria o Tribunal de Contas a um papel meramente adjutor, não condizente com sua estatura constitucional.

²⁰ CABRAL, F. G. *Op. Cit.*

²¹ *Ibidem.*

²² Nessa linha é notável a definição de José dos Santos Carvalho Filho, para quem “o Tribunal de Contas é o órgão integrante do Congresso Nacional que tem a função constitucional de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Administração, como emana do art. 71 da atual Constituição” (*Manual de Direito Administrativo*. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 1.784). Autores de renome na doutrina clássica têm adotado essa posição, a exemplo de Francisco Campos (*Direito Constitucional*, v. II, São Paulo: Freitas Bastos, 1956) e Michel Temer (O Procurador do Estado e o Tribunal de Contas, *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, v. 7, n. 276, dezembro de 1975).

Partindo-se da premissa segundo a qual a natureza de um instituto é consequência do conjunto de normas jurídicas a que ele está submetido, a dicção constitucional “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (...)”²³, deverá ser vista com a ressalva de, apesar de expor um papel de significativo relevo no sistema de freios e contrapesos, não ser capaz de responder à pergunta “o que são os Tribunais de Contas”.

De fato, sob uma mirada superficial, o trecho exposto parece aderir a concepção da doutrina clássica segundo a qual eles são órgãos auxiliares do Poder Legislativo. Trata-se de uma fórmula presente ao longo da história constitucional brasileira, ainda que sujeita a variações significativas, adequada sobretudo ao sistema de registros e ao modelo de controle prévio, quando o Tribunal analisa os atos antes de sua execução e submete o registro à apreciação do Poder Legislativo. Vislumbra-se, então, nítido papel de subsidiar uma decisão final tomada por outro órgão decisório.

Ao longo da Constituição de 1988, porém, são-lhe estabelecidas atribuições institucionais estranhas ao Congresso Nacional e, para seu pleno exercício, munem-se seus membros das garantias próprias à magistratura. Com razão, esses aspectos levam parcela da doutrina especializada a considerar a Corte de Contas como um “*tertium genus*”²⁴, não enquadrado dentro de quaisquer dos Poderes da República, à semelhança do que ocorre com o Ministério Público.

Por isso, a terminologia constitucional não pode conduzir à conclusão de que o Tribunal de Contas é vinculado ou subordinado ao Poder Legislativo. Nesse sentido, a doutrina expõe interessante argumento no estilo *reductio ad absurdum*:

segundo o texto constitucional, um típico Tribunal de Contas de Estado auxilia a Assembleia Legislativa Estadual e todas as Câmaras de Vereadores dos Municípios do respectivo Estado (...). Se considerássemos que a função de auxiliar um órgão significaria necessariamente estar hierarquicamente subordinado ao mesmo órgão, chegaríamos à absurda conclusão de que um TCE seria subordinado simultaneamente a todas essas casas legislativas de diversos entes. Em

²³ Art. 71, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

²⁴ Nesse sentido, Edilson Pereira Nobre Júnior sustenta que o Tribunal de Contas é “um órgão constitucional autônomo, incumbido do exercício de uma função institucional própria, diversa da jurisdição, da legislação e do administrador típico, qual seja, a controladora” (Os Tribunais de Contas e a Improbidade Administrativa: Reflexos da Lei nº 14.230/2021 na cidadania passiva. *In*: RODRIGUES, Maria Isabel Diniz Gallotti; FONSECA, Reynaldo Soares da (coord). *Repensar a Justiça*: Estudos em Homenagem à Ministra Assusete Magalhães. Belo Horizonte: D’Plácido, 2023, p. 332).

alguns casos, seriam centenas de subordinações, o que, convenhamos, é algo absolutamente ilógico²⁵.

Tampouco a nomenclatura órgão de controle externo pode ser considerada suficiente para uma definição da natureza jurídica das Cortes de Contas, uma vez que a Constituição consagra o controle externo como uma atribuição precípua do Poder Legislativo. Ainda que, na prática, o controle externo seja uma função relegada ao segundo plano pelo Poder Legislativo, cuja atuação dá ênfase às atividades propriamente legislativas, esse contexto é uma consequência de um arranjo político produzido pelo jogo de interesses no sistema de freios e contrapesos que compõe o sistema político brasileiro.

Assim, uma definição que se preste dogmática não pode conceituar a natureza jurídica do Tribunal de Contas como simples órgão de controle externo sem, paradoxalmente, não o relegar novamente a posição de órgão auxiliar. Em outros termos, se o Tribunal de Contas é um órgão de controle externo e este é incumbência do Poder Legislativo, aquele estará necessariamente contido na estrutura deste.

A exegese das atribuições constitucionais das Cortes de Controle, porém, induz a outra concepção, segundo a qual a função de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo é uma dentre as demais.

Uma solução adequada ao problema é dada pelo conceito de *supreme audit institution*. A literatura estrangeira caracteriza-as, da perspectiva comparada, como instituições que - a despeito das amplas variações em seus desenhos institucionais - visam a auditoria das ações governamentais com a finalidade de verificar sua consistência, legalidade, eficiência e economicidade²⁶.

A literatura nacional tem divergido nas opções para o aportuguesamento da expressão: ao passo que o Tribunal de Contas da União tem adotado “entidade fiscalizadora

²⁵ ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. *Direito Administrativo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

²⁶ “Supreme Audit Institutions surgem sob diversas nomenclaturas - como o holandês ‘*Algemene Rekenkamer*’, o britânico ‘*Comptroller and Auditor General*’, o italiano ‘*Corte dei Conti*’, o belga e o francês ‘*Court des Comptes*’, o alemão ‘*Rechnungshof*’, o estadunidense ‘*General Accounting Office with the Comptroller General*’, a ‘*Controladoría General*’ em muitos Estados Sul Americanos e o espanhol ‘*Contaduría*’ -. Essas instituições variam largamente em seu status legal, independência política, desenho institucional e prerrogativas. Entretanto, seu unificador e amplo propósito é auditar a conduta econômica do Poder Público” (BACKHAUS, Jürgen G. The Economics Functions of Supreme Auditing Institutions: Purpose of the Confere. *European Journal of Law and Economics*. Vol. 1, n. 2, 1994, p. 81, Hein Online, tradução livre).

superior”²⁷, parcela da doutrina utiliza o termo “instituição superior de auditoria”²⁸, existindo ainda aqueles que optem por “instituição superior de controle”²⁹. Qualquer que seja a tradução adotada, o termo tem o benefício de aclarar sinteticamente o binômio que configura o aspecto essencial do regime jurídico dos Tribunais de Contas: a ênfase no papel fiscalizatório e de controle conjugada com a independência funcional.

Nesse sentido, uma elucidativa conceituação é oferecida pela OCDE³⁰:

A Entidade Fiscalizadora Superior (EFS), ou instituição de auditoria nacional, cumpre a função de auditoria independente e técnica no setor público, que normalmente é estabelecida pela Constituição de um país ou pelo órgão legislativo supremo. Uma EFS é responsável pela supervisão e tomada de contas do governo quanto à utilização dos recursos públicos, em conjunto com o Legislativo e outros órgãos de supervisão. Num sistema democrático, a EFS costuma reportar seus achados ao Legislativo e, em alguns casos, ao executivo ou o chefe de Estado. Onde houver mais de um organismo que cumpre o papel de auditoria externa no setor público, a EFS é geralmente detentora das mais sólidas garantias constitucionais de independência (OCDE, 2011).

Em conformidade com seu status de entidades externas independentes, as EFS exigem total discricção e suficientemente amplos mandatos (INTOSAI, 2013), embora este varia consoante o contexto do país. A fim de proporcionar conhecimentos e resultados credíveis sobre o uso e gestão dos recursos públicos, as EFS exigem a capacidade de acessar todos os documentos relevantes, trabalhar *in loco* e monitorar seus achados (INTOSAI, 1977).

Para que uma EFS torne, de maneira eficaz, o respectivo governo *accountable* pela administração dos recursos públicos, devem ser aplicados os princípios fundamentais da independência, transparência e responsabilidade, ética e controle de qualidade (INTOSAI, 2013). Uma EFS independente e profissional deve manter-se alinhada aos princípios que espera das entidades públicas que audita, de forma a também orientar pelo exemplo.

Observe-se que todos os pormenores conceituais são construídos de forma a garantir a independência funcional da entidade responsável por fiscalizar o setor público. Corroborando com o aspecto binomial - independência e papel fiscalizador - que caracteriza o regime jurídico dos Tribunais de Contas, sintetizando sua natureza jurídica.

²⁷ International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). *Declaração de Lima de Diretrizes para Preceitos de Auditoria* (1997). Brasília: Tribunal de Contas da União, 2017.

²⁸ ROCHA, Enivaldo Carvalho da; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Brito; SILVA JR., José Alexandre da; PARANHOS, Ranulfo; KUMAR, Pawan; CARMO, Erinaldo Ferreira do. Capacidade institucional e corrupção: Tribunais de Contas Estaduais em perspectiva comparada. *Revista Debates*, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 181–204, 2014. DOI: 10.22456/1982-5269.49383. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/49383>. Acesso em: 6 abr. 2024.

²⁹ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability Democrática e Desenho dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

³⁰ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Entidades Fiscalizadoras Superiores e Boa Governança: Supervisão, Visão e Previsão*. Brasília: Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2015, e-book, p. 14.

Parte da doutrina manualística tem associado às entidades fiscalizadoras superiores (EFS) uma dimensão nacional, considerando que invariavelmente elas constituem uma instituição de abrangência nacional³¹. A associação é justificável apenas se compreendido que ela decorre da popularização do termo pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), que por seu caráter de organização não-governamental internacional naturalmente abrange apenas as organizações correspondentes a um Estado Nacional.

Porém, a abrangência nacional é ínsita apenas aos Estados Unitários. Em um Estado Federal, marcado pela descentralização geográfica do Poder, distribuídos para entes regionais dotados de autonomia e autogoverno, ainda que não representados na ordem jurídica internacional, há uma inafastável contrapartida a autonomia, segundo a qual o controle do governo da entidade federada não pode ser exercido pela União.

Assim, em um Estado Federal ideal, os entes federados devem possuir cada um sua própria Instituição Superior de Controle. Tal não é feito na ordem jurídica brasileira por razões pragmáticas, ante a idiossincrática situação dos Municípios como entes federados.

A definição da natureza jurídica dos Tribunais de Contas, entretanto, não fornece informações sobre o seu modo de atuação, um vez que se está diante de um conceito que o Direito toma emprestado da Ciência Política, capaz de comportar múltiplas facetas de atuação, a exemplo de controle prévio ou posterior, por órgão colegiado ou monocrático, com poderes jurisdicionais, judicialiformes ou meramente recomendatórios.

Trata-se de especificações são importantes na medida em que os procedimentos são estruturados de modo a se adequarem às suas finalidades. Uma entidade que somente prolata recomendações terá preocupações menores com as garantias processuais se comparada com aquelas entidades que aplicam sanções. Um procedimento para tomada de decisão monocrática é substancialmente diferente daqueles vocacionados à decisão colegiada. O controle prévio impõe prazos mais exíguos e uma menor quantidade de informações se comparado ao controle posterior, de modo que no primeiro o procedimento tende a ser abreviado.

³¹ “De um modo geral, as Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS, [são] órgão de controle externo com jurisdição sobre estados nacionais” (LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os tribunais de contas*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 46).

Ao conjunto desses dados que compõe o modo de atuação de uma instituição superior de controle tem-se denominado, sob a perspectiva comparada, como modelos.

2.3 Diferentes Modelo de Instituição Superior de Controle

A tarefa de catalogação dos modelos adotados é própria ao direito comparado, que tem classificado os diferentes arranjos institucionais em perspectiva de macro comparação, lastreada em tipos ideais que denotam os traços estruturantes de um agrupamento, e de micro comparação, a evidenciar desenhos reais particulares aos Estados nacionais objeto de estudo³².

De modo genérico, pode-se afirmar que há dois modelos estruturantes de Instituição Superior de Controle: continental ou napoleônico e de *Westminster*³³. Os aspectos fundamentais que distinguem um e outro estão radicados sobretudo na espécie de deliberações exaradas pelo órgão, se colegiadas ou monocráticas, na sua posição orgânica na estrutura dos Poderes, no escopo principal de suas competências e, por consequência, em sua capacidade de *enforcement*³⁴. Como não poderia deixar de ser, a experiência também gestou modelos híbridos, o *audit board*, mesclando aspectos de um e outro modelo³⁵.

No modelo de *Westminster*, a posição orgânica, ponto de partida dos regimes jurídico-institucionais, está normalmente associada a vinculação a algum dos Poderes que integram a estrutura tripartite do Estado. No modelo napoleônico, a ISC ocupa uma posição autônoma, apartada de vinculação direta.

Em geral, no modelo de *Westminster*, as deliberações de uma ISC são monocráticas, centralizadas na figura de um Auditor-Geral que expede recomendações e outras espécies de informações ao Poder a que está vinculado – na maioria dos países, o Legislativo. Diferentemente, o modelo continental é pautado por órgãos colegiados.

Enquanto o escopo principal atribuído a atuação do Auditor-Geral encontra-se na supervisão financeira do Estado, incluindo-se a performance do dispêndio, isto é, se os

³² WILLEMANN, M. M. *Op. Cit.*, p. 100

³³ NÓBREGA, Marcos. O Controle do Gasto Público pelos Tribunais de Contas e o Princípio da Legalidade: uma visão crítica. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 23. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, set-nov., 2010.

³⁴ Por todo o exposto, cf. WILLEMANN, M. M. *idem*.

³⁵ DYE, Kenneth; STAPENHURST, Rick. *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*. Washington: The Economic Development Institute of the World Bank, 1998. Disponível em: < <https://sirc.idi.no/document-database/documents/development-partner-publications/43-pillars-of-integrity-the-importance-of-supreme-audit-institutions-in-curbing-corruption/file> >

gastos tem sido eficientes em obter os resultados a que se prestam; os órgãos colegiados das cortes napoleônicas estão associados a um controle precípua da legalidade, examinando-se a conformidade dos atos praticados pelos gestores com as respectivas normas que os disciplinem.

Por consequência, a capacidade de *enforcement* é significativamente ampliada nas instituições sujeitas ao modelo continental. Nelas, o órgão exerce funções judiciais ou quase judiciais, com força de definitividade e executoriedade. De modo oposto, a atuação do Auditor-Geral está restrita ao fornecimento de subsídios e recomendações.

Nos países em que se instituiu *audit board*, o modelo tem sido mais próximo de uma Auditoria-Geral do que dos Tribunais de Contas. São em geral órgãos vinculados a algum dos Poderes, com a finalidade precípua de acompanhar a execução financeira do orçamento para subsidiar a atuação do Poder a que está vinculado, a quem incumbe o controle final dos atos. A diferença em relação ao modelo de *Westminster* reside em seu caráter colegiado.

Certamente há consequência procedimentais específicas para a adoção de um desses modelos. O modelo de *Westminster* e de *Audit Board*, permitem uma maior intrusão (ainda que mediante opinativos) da autoridade fiscalizadora na formulação de políticas públicas, além de conferir ênfase no controle concomitante. Tal quadro, aliada ao déficit de *enforcement*, conduz a procedimentos mais próximos da consensualidade, mais vocacionados ao assentamento dos diferentes interesses políticos em jogo. Nesses casos, o procedimento é antes de tudo um diálogo entre órgãos que compõem o Estado.

Por outro lado, o modelo continental adotado no Brasil posiciona o órgão de controle em uma relação jurídica da espécie administrador-administrador. A Corte ocupa a posição de supremacia, por representar o interesse público, em face do gestor, cuja conduta pode se tornar mero objeto de auditoria, destinado a perquirição do cumprimento da lei.

Quando o modelo napoleônico está associado a um controle prévio e concomitante, ao mesmo tempo que as deliberações têm poder de executoriedade limitada ao vetar ou sustar a prática de atos administrativos, afasta-se a responsabilidade pessoal do gestor e, por consequência, a interferência do procedimento das cortes de contas em sua esfera jurídica. Quando, porém, há o exercício de controle posterior com o estabelecimento de sanções na esfera pessoal ao gestor, este se torna juridicamente interessado no deslinde

do procedimento, em razão do que também lhe surge a prerrogativa de influir na deliberação final. Nesse momento nasce o processo de contas.

No caso brasileiro, as competências dos Tribunais de Contas não estão restritas aos processos sancionadores. O plexo de atribuições constitucionais é de uma amplitude inédita em nossa história constitucional. Assim, uma procedimentalização adequada deve levar consideração a existência das muitas vocações, que podem variar substancialmente entre si.

É natural, por exemplo, que o exercício de competências cautelares condense o contraditório e a ampla defesa, por vezes até mesmo postecipando-o. Também é por essência diferente o controle de legalidade, efetuado nas auditorias de conformidade, dos quais resultam os processos sancionadores; do controle de economicidade e legitimidade, associado às auditorias de performance e operacionais, direcionadas à macro avaliação de políticas públicas pelo critério da eficiência.

Assim, o próximo capítulo analisa criticamente os mecanismos hoje estabelecidos para a procedimentalização das competências constitucionais dos Tribunais de Contas, delineando as linhas que devem nortear procedimentos adequados.

3 PROCESSUALIDADE ADEQUADA ÀS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

“- Que diabo se faz no Tribunal de Contas? - perguntou Carlos. Joga-se? Ca-
vaqueia-se?”

- Faz-se um bocado de tudo para matar tempo... até contas!”

Eça de Queiroz, *Os Maias*

Do exposto no capítulo anterior vê-se que este trabalho teve como ponto de partida a noção de que o processo é o procedimento em contraditório. Assim, este capítulo menciona a noção de processualidade, mas também adota como pressuposto que nem toda competência estatuída às Cortes de Auditoria necessariamente implicará na existência de um processo, pois há hipóteses, ao menos em tese, em que não há contraditório.

Nesse ponto, porém, reside um aspecto doutrinário controvertido. Isso porque, se de um lado, a doutrina clássica tem adotado a mesma conceituação de processo³⁶, significativa vertente tem defendido que todo procedimento é processo e vice-versa.

Notável defesa desse posicionamento consta da tese de doutorado de Paula Sarno Braga³⁷. Fundamentando-se na existência de processos sem contraditório em outras ordens jurídicas e, nas ordens jurídicas democráticas, da existência de processo nulos pela ausência de contraditório, mas que, mesmo assim, são processos, a autora sustenta, em síntese, que o contraditório não é “*elemento constitutivo ou imprescindível para a existência de um processo, mas um requisito de validade seu, juridicamente positivado*”³⁸ e arremata:

Desse modo, o que se pode concluir é que processo é procedimento. Que não há nada de processual que não seja essencialmente procedimental e vice-versa. Cada ato processual é também, em si, ato procedimental, e integra essa cadeia dirigida à produção normativa visada.

E não há nada do processo/procedimento, sobretudo o jurisdicional, que possa ser útil e legitimamente realizado sem atenção ao contraditório. De tudo devem

³⁶ “Nem todo procedimento é processo, mesmo tratando-se de procedimento estatal e ainda que de algum modo possa envolver interesses de pessoas. O critério para a conceituação é a presença do contraditório” (DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 159). No mesmo sentido, MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

³⁷ *Norma de Processo e Norma de Procedimento: O Problema da Repartição de Competência Legislativa no Direito Constitucional Brasileiro*. 2015. 468 p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

³⁸ *Ibidem*, p. 151

estar as partes cientes, de tudo devem participar, sempre com oportunidade de se manifestar, com poder de influência e cooperativamente. Logo, todo ato processual é procedimental e deve ser concebido para ser praticado democraticamente. Ao menos assim é no Direito brasileiro – objeto desta tese.

Enfim, não há como cogitar processo/procedimento que não abranja exercício de poder normativo (ou de decisão) ou não tenha como exigência (de validade), em um ordenamento democrático, o contraditório.

A conclusão é uma só.

Processo e procedimento são, em essência, noções indissociáveis entre si.³⁹

Partindo-se do *jus positum* brasileiro, podem ser citados alguns exemplos de procedimentos alijados do contraditório, séries concatenadas de atos com uma finalidade a ser atingida, inclusive com repercussão nos interesses de alguém, o qual não tem assegurado o direito a participação no procedimento.

O exemplo clássico é o inquérito policial. Citado por Cândido Rangel Dinamarco⁴⁰, é refutado por Paula Sarno Braga ao argumento de que existe nele a garantia de um contraditório mínimo⁴¹.

Deve-se reconhecer que a questão sobre a existência ou não de contraditório mínimo no inquérito policial é tormentosa⁴². A Súmula Vinculante 14 e o art. 7º, XIV, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (EOAB) garantem o acesso do advogado às diligências já documentadas e o exame dos autos. Assim, com supedâneo nesses dispositivos e no princípio democrático⁴³, alguns doutrinadores têm entendido que há um necessário contraditório no curso das investigações preliminares.

³⁹ *Ibidem*, p. 151

⁴⁰ *Op. Cit.*, p. 159

⁴¹ *Op. Cit.*, p. 151

⁴² Aury Lopes Júnior e Ricardo Jacobsen Gloeckner (*Investigação Preliminar no Processo Penal*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. E-book, p. 1014) defendem *de lege ferenda* a busca por um contraditório mínimo no curso das investigações preliminares. *De lege lata*, o STJ já decidiu que “não há se falar em contraditório e ampla defesa em sede de inquérito policial, tendo em vista sua natureza inquisitorial. Com efeito, ‘não é assegurado ao investigado o exercício do contraditório no âmbito de inquérito policial ou de procedimento investigatório instaurado pelo Ministério Público’ (HC 380.698/SP, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, sexta turma, julgado em 05/10/2017, DJe 27/10/2017). Referido entendimento em nada confronta com a Súmula Vinculante n. 14 do Supremo Tribunal Federal, a qual dispõe ser direito do defensor ter acesso aos elementos de prova já documentados em procedimento investigatório, não dizendo respeito, portanto, à possibilidade de a defesa participar da coleta de provas em si” (AgRg no HC n. 727.709/MG, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 16/8/2022, DJe de 22/8/2022.).

⁴³ Em sentido diverso, Rogério Schiatti Machado Cruz afirma que “a exigência constitucional de respeito a inúmeros direitos individuais daquele que se vê afetado pelos atos investigatórios do Estado, assinala-se, não transforma o inquérito policial em atividade contraditória, o que, todavia, não equivale a dizer que está ausente tal garantia – mesmo que em forma diferida ou eventual – quando no curso da fase inquisitorial da persecução penal, forem adotadas medidas cautelares. Em outras palavras, o inquérito policial não é regido pela bilateralidade de audiência, mas alguns dos atos praticados durante as investigações

Se definido o contraditório como “*a ciência bilateral dos atos e termos processuais e a possibilidade de contrariá-los*”⁴⁴, certamente se vislumbra um direito mitigado à ciência, consectário de um direito mais amplo que o indivíduo tem de obter as informações a seu respeito que a Administração dispõe. Não se vislumbra, contudo, possibilidade de contrariar os atos praticados. Não há direito de participação no curso do procedimento e nem mesmo meio legalmente estatuído para manifestação acerca daquilo que o advogado tomar ciência⁴⁵.

Mais que isso: ainda que se assuma a existência de um contraditório mínimo, não se trata de requisito de validade do inquérito policial. A violação da Súmula Vinculante 14 e do art. 7^a, XIV, do EOAB conduzem, no máximo, à determinação judicial de acesso aos autos, sem que isso implique na declaração de nulidade.

Outro exemplo que se pode citar, de maior relevância para a matéria deste estudo, é o processamento da despesa pública. Trata-se de procedimento trifásico - empenho, liquidação e pagamento -, que se desenrola de modo completamente alheio à atuação do credor (particular), sem que ele possa nele interferir. Subsiste-lhe a prerrogativa de requerer da Administração nota de empenho, documento com eficácia de título executivo extrajudicial. E não mais que isso. Não há direito de participação ou de contraditar a atividade administrativa. Existe, apenas, o direito de informação do particular perante a Administração, que não se confunde com o direito ao contraditório.

devem, para ter validade como futura prova ou para legitimarem o sacrifício de bens ou direitos individuais, ser praticados mediante prévio ou diferido contraditório” (*As Garantias Processuais nos Recursos Criminais*. 2^a ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 167)

⁴⁴ ALMEIDA, Joaquim Canuto Mendes de. *Princípios Fundamentais do Processo Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 82

⁴⁵ “A discussão sobre a natureza contraditória do inquérito policial ganhou força, novamente, com a Lei 13.245/2016, que alterou o Estatuto da OAB, ampliando o direito de acesso aos autos do inquérito policial pelos advogados, bem com assegurando o direito de os advogados assistirem seus clientes que sejam investigados, sob pena de nulidade absoluta do interrogatório ou depoimento. Tal alteração legislativa, contudo, não institui o ‘contraditório’ no inquérito policial ou investigações de qualquer natureza. O inciso XIV do art. 7.º do EOAB já assegurava ao advogado o direito de ‘examinar em qualquer repartição policial, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de inquérito, findos ou em andamento’. O que a nova lei fez, inclusive para adequar o dispositivo aos termos da Súmula Vinculante n. 14 do STF foi substituir a expressão ‘repartição policial’ por ‘qualquer instituição responsável por conduzir investigação’; e modificar o termo ‘inquérito’ para ‘investigações de qualquer natureza’. Em suma, assegurou de forma mais ampla o acesso aos autos de investigação, mas não estabeleceu a necessidade de o advogado ser intimado de todos os atos da investigação e, muito menos, de poder reagir a cada um deles. O contraditório é formado pelo binômio ‘informação’ e ‘reação’, e não tendo a Lei 13.245/2016 assegurado esses dois elementos nas investigações de qualquer natureza, o inquérito policial continua a ser inquisitório” (BADARÓ, Gustavo. *Processo Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. RB 3-4. E-book).

Assim, no modelo de controle prévio historicamente adotado no Brasil, a atuação do Tribunal de Contas estava restrita ao processamento a despesa pública, verificando sua conformidade. Havia um procedimento de controle externo, mas não havia processo.

Reconheça-se, contudo, que esse modelo está ultrapassado. Hoje, o Tribunal não mais participa do processamento da despesa pública.

Na atual configuração constitucional remanescem ainda incumbências passíveis de realização sem o contraditório. É o caso da competência para prestar informações solicitadas pelo Poder Legislativo (art. 71, VII, da CF), para representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (art. 71, XI, da CF), para regulamentar e calcular o coeficiente individual de participação dos Estados e do Distrito Federal no Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (art. 159-A, § 5º, da CF), para calcular as quotas de participação dos entes federados nos respectivos fundos de participação (art. 161, parágrafo único, da CF) e para efetuar os cálculos que baseiam a fixação da alíquota de referência do Imposto sobre Bens e Serviços e da Contribuição sobre Bens e Serviços (art. 130, § 1º, do ADCT).

Portanto, ainda que toda atuação do Estado seja operada mediante procedimentos, série concatenadas de atos com uma finalidade, apenas parte do agir administrativo é qualificado pela processualidade, fenômeno em que as etapas da atuação institucional, “*a história institucional da decisão*”⁴⁶, estão sujeitas a um regime jurídico comum e a uma teoria geral do processo de exercício do poder estatal, que serve de fundamento e controle da aplicação do poder extroverso em concreto ⁴⁷.

3.1 Adequação como conceito na Metodologia Jurídica

Para além da processualidade em sentido amplo, defende-se aqui uma processualidade dita adequada. Deve-se reconhecer que essa adjetivação é inusual. A maioria dos trabalhos qualifica simplesmente a processualidade como ampla, referindo-se a sua aplicação nos processos administrativo e legislativo⁴⁸.

⁴⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 124.

⁴⁷ MARQUES NETO; Floriano de Azevedo. Ensaio sobre o Processo como Disciplina do Exercício da Atividade Estatal. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira. *Teoria do Processo: Panorama Doutrinário Mundial*. Vol. 1. Salvador: Juspodivm, 2007, p. 271

⁴⁸ Na perspectiva tradicional, cf. MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Tratando sobre a relação entre processualidade e adequação, cf.

A noção de adequação, por outro lado, é antiga na metodologia jurídica. Galeno Lacerda⁴⁹ já se referia ao princípio da adequação com o fim de identificar a necessidade de adaptação do procedimento ao seu sujeito (adequação subjetiva), ao seu objeto (adequação objetiva) e à sua finalidade (adequação teleológica), como uma consequência da instrumentalidade do processo.

Nesse mesmo esteio, José Roberto dos Santos Bedaque⁵⁰ cita o princípio da adaptabilidade do procedimento às necessidades da causa, que vaticina a concepção de um modelo procedimental flexível, “*com a adoção de formas procedimentais específicas e adequadas ao direito litigioso*”⁵¹.

Para Ada Pellegrini Grinover⁵², a processualidade adequada é aquela que operacionaliza a tutela jurisdicional por meio de uma via processual idônea à solução do conflito⁵³. Sob esse prisma, o conflito e realidade social subjacente assumem um papel significativo de importância metodológica, uma vez que eles são, em última análise, o critério que deve direcionar a procedimentalização⁵⁴.

Porém, é no contexto do pós-positivismo jurídico que o conceito de adequação ganha contornos profícuos por seu relevo nas propostas metodológicas de dois dos seus principais teóricos.

Robert Alexy⁵⁵, em sua Teoria dos Direitos Fundamentais, situa a adequação como uma das máximas que compõem a proporcionalidade, sendo o primeiro momento no exame de sopesamento dos conflitos entre direitos fundamentais.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a Processualidade: Fundamentos para uma nova Teoria Geral do Processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

⁴⁹ O Código como Sistema Legal de Adequação do Processo (1976). In: FABRÍCIO, Adroaldo Furtado; PINHEIRO, Paulo César (coord.). *Meios de Impugnação ao Julgado Civil: estudos em homenagem a José Carlos Barbosa Moreira*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

⁵⁰ *Direito e Processo: Influência do Direito Material sobre o Processo*. 4ª ed. São Paulo, Malheiros, 2003.

⁵¹ *Ibidem*, p. 61

⁵² *Op. Cit.*, 2016.

⁵³ “Mas não é qualquer tutela que serve: a tutela deve ser justa, efetiva e adequada. (...) Adequada, porque a efetividade da justa tutela só pode ser alcançada por intermédio de uma via processual idônea a solucionar o conflito” (*Ibidem*, p. 34).

⁵⁴ “Isso significa examinar os conflitos que existem na sociedade, para chegar à tutela processual adequada. E como a tutela processual adequada, em última análise, se perfaz por intermédio do procedimento adequado, nesses trabalhos o procedimento assume uma nova dimensão, sendo, ao lado do processo, instrumento para o atingimento da pacificação” (*Ibidem*, p. 3).

⁵⁵ *Teoria dos Direitos Fundamentais* (1986). 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 588.

Dessa perspectiva, tem-se na adequação um corolário da noção de princípios como mandados de otimização, cuja concretização exige uma análise, no caso concreto, se uma variável empírica que restringe um direito fundamental é apta para atingir a finalidade almejada⁵⁶. Trata-se de um critério de exclusão, destinado a análise de circunstâncias fáticas, que afasta meios inidôneos para otimizar a realização de um direito fundamental.

Em Ronald Dworkin pode-se identificar um claro desenvolvimento da noção de adequação ao longo de seus escritos. Inicialmente, ela aparece no artigo de periódico *Hard Cases* (1975)⁵⁷, que posteriormente se tornaria o capítulo quatro de *Taking Rights Seriously* (1977)⁵⁸. Na obra, ele afirma que o juiz Hércules, ao analisar um caso fronteiro, deve partir da ideia de que as decisões judiciais são instâncias justificadas por argumentos de princípio, de modo que um teste geral para a sua solução é a identificação de qual conjunto de princípios melhor justifica os precedentes⁵⁹. Nessa senda, o juiz Hércules desenvolve uma teoria constitucional que “*requer juízos sobre questões complexas de adequação institucional, bem como sobre juízos de filosofia política e moral*”⁶⁰.

A tese de Dworkin recebeu diversas críticas, dentre as quais se destaca a posição de David A. J. Richards⁶¹, cujo posicionamento revitaliza o positivismo ao argumento de os princípios, na verdade, constituem matéria de fato. São algo que se extrai das práticas judiciárias, não da moralidade política, e podem até mesmo contrariar os deveres morais.

Em resposta, um pós-escrito de 1978 desenvolve analiticamente a tese de que a constatação de que um princípio está contido em um conjunto de precedentes deve observar o teste da melhor justificativa. Para tanto,

uma justificativa pode ser melhor que outra (como eu também disse) com base em duas dimensões diferentes: ela pode se mostrar mais adequada, no sentido de que exige menos material considerado como "erros", ou pode se mostrar

⁵⁶ “Quando uma medida estatal implica intervenção no âmbito de proteção de um direito fundamental, necessariamente essa medida deve ter como objetivo um fim constitucionalmente legítimo, que, em geral, é a realização de outro direito fundamental. Aplicar a regra da proporcionalidade, nesses casos, significa iniciar com uma primeira indagação: a medida adotada é adequada para fomentar a realização do objetivo perseguido?” (SILVA, Virgílio Afonso. *Direitos Fundamentais: Conteúdo Essencial, Restrições e Eficácia*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros: 2014, p. 170)

⁵⁷ DWORKIN, Ronald. *Hard Cases*. *Harvard Law Review*, vol. 88, n. 6, 1975, p. 1075 - 1109. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/13402sck49> >.

⁵⁸ DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério* (1977). 3ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010

⁵⁹ *Ibidem*, p. 180-181

⁶⁰ *Ibidem*, p. 183

⁶¹ Rules, Policies and Neutral Principles: The Search for Legitimacy in Common Law and Constitutional Adjudication. *Georgia Law Review*, v. 11, n. 1069, 1977, HeinOnline.

uma justificativa moral mais coerciva por se aproximar mais de uma moral política sólida

Se uma teoria com um determinado princípio é melhor na dimensão da adequação e outra, com um princípio contrário, é melhor na dimensão moral, então se levanta uma questão de teoria do direito relativa a qual dimensão é mais importante ao se determinarem os direitos institucionais em casos dessa natureza.

Uma resposta a esta questão (apresentada de maneira nua e crua) seria a seguinte: nenhuma teoria pode ser considerada uma justificativa suficiente da história institucional a menos que se mostre bastante adequada a essa história; além disso, não deve expor mais do que algumas poucas decisões, principalmente decisões recentes, como erros; mas se duas ou mais teorias se mostrarem adequadas, segundo esse critério prevalece então a teoria que for moralmente mais forte e será assim considerada a melhor justificativa, mesmo que aponte mais decisões como erros do que outra.⁶².

Delineia-se, assim, a necessidade de examinar os argumentos em favor de um princípio a partir de uma dimensão de adequação e de uma dimensão de moralidade política⁶³.

Nesse momento, o autor reconhece estar diante de uma teoria em desenvolvimento, mais um caminho a ser percorrido que uma resposta definitiva⁶⁴.

Em *A Matter of Principle* (1985)⁶⁵, as duas dimensões ressurgem, de uma perspectiva ampliada, como critério de julgamento de uma proposição jurídica⁶⁶. Esta deverá ser reputada como bem fundada se oferecer a melhor justificativa para o direito visto como um todo. Assim, deve ser submetida, em primeiro plano, ao teste da adequação, em que a melhor justificativa é aquela que coaduna mais elementos de um mesmo sistema jurídico e, em segundo plano, deve ser analisada, dentre as justificativas iguais em adequação, qual delas é “*superior enquanto teoria política ou moral, isto é, se apreende melhor os direitos que as pessoas realmente têm*”⁶⁷.

Pode-se observar, comparando as obras de 1977, 1978 e 1985 um alargamento teórico que, partindo da crítica à visão hartiana de discricionariedade como elemento de resolução dos *hards cases* por meio da inclusão de elementos da moralidade política na

⁶² DWORKIN, *Op. Cit.*, 2010, p. 522

⁶³ *Ibidem*, p. 522

⁶⁴ “Essa resposta carece de refinamento; porém, ilustra claramente como uma teoria completa da decisão judicial poderia se desenvolver” (*Ibidem*, p. 522).

⁶⁵ DWORKIN, R. *Uma Questão de Princípio* (1985). São Paulo: Martins Fontes, 2001.

⁶⁶ “(...) uma proposição de Direito é bem fundada se faz parte da melhor justificativa que se pode oferecer para o conjunto de proposições jurídicas tidas como estabelecidas” (*Ibidem*, p. 213).

⁶⁷ *Ibidem*, p. 213

prática interpretativa, alcança uma teoria mais ampla acerca daquilo que o Direito deve ser.

Esse alargamento encontra sua expressão mais conhecida na obra *Law's Empire* (1986)⁶⁸, em que se firmam as bases conceituais da teoria do Direito como Integridade. Nesta visão, “*as proposições jurídicas são verdadeiras se constam, ou se derivam, dos princípios da justiça, da equidade e do devido processo legal que oferecem a melhor interpretação construtiva da prática jurídica da comunidade*”⁶⁹.

Para tanto, uma interpretação deve sobreviver a um duplo teste⁷⁰. Em primeiro lugar, ela deve possuir um poder explicativo geral, capaz de harmonizar os diferentes institutos jurídicos e a tradição jurisprudencial com ela relacionada. A esse primeiro teste denomina-se dimensão da adequação. Em segundo lugar, deve-se analisar se a interpretação, dentre todas aquelas que são adequadas, é a que melhor se ajusta ao sistema valorativo em que ela está inserida. Tem-se a dimensão da justificação⁷¹.

O autor, porém, reconhece a tenuidade da distinção entre ambas, uma vez que a análise do ajustamento da interpretação ao sistema valorativo é feita também com bases nos mesmos critérios formais e estruturais relacionados à adequação⁷². “*Assim, a distinção entre as duas dimensões é menos crucial ou profunda do que poderia parecer*”⁷³.

Finalmente, em *Justice for Hedgehogs* (2011)⁷⁴, a adequação é situada no âmbito de uma Teoria da Justiça interpretativa, da qual a Teoria do Direito é espécie⁷⁵. Nessa linha, a adequação é o critério de aferição da verdade de um juízo moral⁷⁶. Ela se compõe da coerência, enquanto condição necessária, mas nela não se esgota, uma vez que a adequação somente pode ser definida por meio de uma argumentação de natureza moral.

⁶⁸ DWORKIN, R. *O Império do Direito* (1986). São Paulo: Martins Fontes, 1999.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 272.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 277.

⁷¹ *Ibidem*, p. 278.

⁷² “Mas as considerações formais e estruturais que dominam a primeira dimensão também estão presentes na segunda, pois mesmo quando nenhuma das duas interpretações é desqualificada por explicar muito pouco, pode-se mostrar o texto sob uma melhor luz, pois se ajusta a uma parte maior do texto ou permite uma integração mais interessante de estilo e conteúdo” (*Ibidem*, p. 278).

⁷³ *Ibidem*, p. 278

⁷⁴ DWORKIN, Ronald. *A Raposa e o Porco-Espinho: Justiça e Valor* (2011). São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

⁷⁵ “Afirmo que todos esses gêneros e tipos de interpretação partilham importantes características que nos autorizam a tratar a interpretação como um dos grandes domínios da atividade intelectual, situando-se de pleno direito ao lado da ciência num abrangente dualismo de entendimento” (*Ibidem*, p. 187)

⁷⁶ “Os juízos morais são tornados verdadeiros, quando efetivamente o são, por um argumento moral adequado em favor de sua veracidade” (*Ibidem*, p. 56).

Assim, além da coerência, deve estar presente uma justificação acerca dos argumentos relativos à veracidade⁷⁷.

Vê-se que, na última obra, a noção de adequação passa a incorporar em si aquilo que em outro momento era considerado como uma segunda dimensão de um juízo metodológico. Ela pode ser definida como um critério que almeja a melhor harmonização possível entre os diferentes institutos jurídicos, incluindo-se os precedentes, e o sistema valorativo que informa o Direito.

A concepção de Dworkin ora descrita deve ser vista como parte metodológica de uma empreitada de construção de uma teoria geral do Direito que associa uma teoria normativa com uma filosofia mais ampla acerca da moralidade política, ao mesmo tempo em que tal filosofia é assentada em bases epistemológicas próprias⁷⁸. Está-se diante de uma teoria inserida no “*debate filosófico que envolve a disputa pelas condições de possibilidade do conhecimento jurídico, sua natureza (descritiva, interpretativa, explanatória), bem como a sua dependência com respeito a distinções clássicas da filosofia*”⁷⁹.

É possível - e necessário - incorporar suas posições a uma outra espécie de empreitada, destinada à utilização prática e dogmática das discussões relacionadas à metodologia jurídica. É, no sentido próprio, a utilização da metodologia jurídica como uma reflexão da teoria do Direito sobre a atividade dogmática⁸⁰.

Vista com essas lentes, a adequação deve ser erigida à posição de princípio. Trata-se de um mandado de otimização, que exige, em sentido formal, a adaptação do procedimento às necessidades subjacentes - sejam elas decorrentes dos sujeitos, do direito material ou do conflito envolvido - e, em sentido substancial, a conformação coerente e justificada do procedimento aos diversos institutos jurídicos que o orbitam.

⁷⁷ “Afirmo que a coerência é uma condição necessária, mas não suficiente, da verdade. Não podemos dizer nada de mais útil do que aquilo que já se disse: um juízo moral torna-se verdadeiro graças a uma defesa adequada de sua veracidade. Quando se justifica que consideremos verdadeiro um juízo moral? A minha resposta é a seguinte: quando temos justificação para pensar que os argumentos em defesa da sua veracidade são argumentos adequados” (*Ibidem*, p. 57).

⁷⁸ DWORKIN, R. *Op. Cit.*, 2011.

⁷⁹ MACÊDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. *Do Xadrez à Cortesia: Dworkin e a Teoria Contemporânea do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 24

⁸⁰ “Toda e qualquer metodologia do Direito se funda numa teoria do Direito, ou quando menos implica-a. Ela exhibe necessariamente um duplo rosto – um que está voltado para a dogmática jurídica e para a aplicação prática dos seus métodos, outro que se volta para a teoria do Direito e assim, em última análise, para a filosofia do Direito” (LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. XXII)

A face mais essencial da processualidade é o devido processo legal. Um mesmo fator os colige e origina um problema aparente para essa conclusão: a abrangência do devido processo legal, que guarda, como seus consectários, todas as garantias processuais de índole constitucional. Se de um lado isso significa que toda adequação processual deve ser adequação ao *due process of law*⁸¹, também implica a vagueza de se estar associando dois conceitos jurídicos indeterminados.

Como sói ocorrer com os conceitos jurídicos indeterminados, a proposta acima delineada traduz-se na existência de um âmbito de vagueza que circunda um núcleo semântico, um conteúdo mínimo sem o qual não há devido processo legal. Pode-se identificá-lo com (I) o contraditório efetivo; (II) a publicidade; (III) a equidistância dos interesses; (IV) a lealdade e a boa-fé processual; (V) a instrumentalidade; e (VI) o direito ao recurso e a pluralidade de instâncias decisórias⁸². Trata-se, porém, de um núcleo que não esgota os deveres hermenêuticos provenientes de uma concepção substantiva de adequação.

Desse modo, se a processualidade em sentido amplo surge com a aplicação do contraditório aos procedimentos administrativos, a processualidade adequada exige a conformação de um plexo significativamente maior, que não se exaure no núcleo essencial acima descrito. De fato, restringida a esse núcleo, tal princípio da adequação seria de todo desnecessário por pretender exercer uma função normativa que hoje já é desempenhada pelo devido processo legal em sentido substantivo e adjetivo.

Da concepção de Dworkin extrai-se uma necessidade de promover coerência e integridade, da melhor forma possível, entre as garantias constitucionais que orientam de modo nuclear a processualidade, outros princípios aplicáveis a matéria (a exemplo da legalidade, igualdade, moralidade, eficiência, segurança jurídica e interesse público), a construção legal que disciplina o processo controlador, a jurisprudência pertinente das

⁸¹ A processualização do Direito Administrativo é *per se* uma exigência do devido processo legal. Nesse sentido, diz-se que “intimamente relacionada com a ideia de participação ocorreu a processualização do Direito Administrativo, especialmente com a exigência constitucional do devido processo legal, que exige, entre outras coisas, a observância de formalidades essenciais à proteção dos direitos individuais, como a ampla defesa, o contraditório, o direito de recorrer, a publicidade” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 29. *E-book*)

⁸² A proposta original é de Floriano de Azevedo Marques Neto (*Op. Cit.*, 2008, p. 273), que cita tais princípios como “*identidade nuclear do processo*”. Adaptou-se apenas com a qualificação do contraditório como efetivo, acrescentou-se “direito ao recurso” e substituiu-se “pluralidade de competências decisórias” por pluralidade de instâncias decisórias.

Cortes Superiores e dos Tribunais de Contas. Não em vão Dworkin utiliza a figura do juiz Hércules para ilustrar seus escritos⁸³.

A vagueza, portanto, também deve ser preenchida com o conteúdo extraído a partir da adequação. Posta nesses termos, até mesmo a concepção formal de adequação – adequação como adaptação subjetiva, objetiva e teleológica do procedimento – é uma consequência da adequação em sentido substancial. Esta adstringe cada parte do processo controlador, da sua construção legal à aplicação do Direito ao caso concreto⁸⁴, incluindo-se as etapas do trâmite procedimental.

De todo modo, essa adstrição não retira - apesar de lhe conferir balizas - o espaço discricionário para legislar em matéria processual e procedimental. Ocorre que a atuação legislativa também deve se dar no sentido de construir uma processualidade adequada, mas seu controle deve ser feito com as ressalvas exigidas pela tripartição dos poderes, pelo princípio da deferência e pela teoria das capacidades institucionais. Uma relação equilibrada entre os Poderes exige deferência ao juízo de adequação feito por cada um deles em seu âmbito de atuação.

Partindo de um pressuposto muito diversos – a ideologia do legalismo formalista predominante naquele momento – Galeno Lacerda⁸⁵ alcança uma conclusão em algum grau assemelhada a que se pretende defender aqui: a lei é um sistema de adequação. A legalidade é um princípio e um valor juridificado na tradição ocidental e o disciplinamento de uma matéria em lei necessariamente deve estar contido no maior grau possível em um juízo de adequação. Somente de modo excepcional um juízo de adequação deve retirar partes de um sistema jurídico por sua incompatibilidade com o todo.

No âmbito dos Tribunais de Contas, essa conclusão se traduz na necessidade de investigar *de lege lata*, aquilo que está assentado constitucionalmente como competência e legalmente como procedimento.

⁸³ DWORKIN, R. *Op. Cit.*, 2010; DWORKIN, R. *Op. Cit.*, 1999.

⁸⁴ “Em síntese, adequa-se o processo ao seu objeto tanto no plano pré-jurídico, legislativo, abstrato, com a construção de procedimentos compatíveis com o direito material, como no plano do caso concreto, processual, permitindo-se ao magistrado, desde que previamente (em homenagem ao princípio da tipicidade, alterar o procedimento conforme as exigências da causa” (DIDIER JR, Fredie. Sobre dois importantes, e esquecidos, princípios do processo: adequação e adaptabilidade do procedimento. *Revista de Direito Processual Civil*, n. 21. Curitiba: Gênese, 2001, p. 541).

⁸⁵ *Op. Cit.*, 2008.

3.2 Competências e Procedimentos

A competência dos Tribunais de Contas está disciplinada no art. 71 da Constituição Federal, que descreve as competências gerais do Tribunal de Contas da União e se aplica aos Tribunais de Contas subnacionais por força do Princípio da Simetria, conforme art. 75 do mesmo diploma.

A tentativa pioneira de sistematização pode ser identificada na obra de Eduardo Lobo Botelho Gualazzi⁸⁶, para quem o Tribunal de Contas possui competências consultivas (art. 71, I e III, da CF), verificadoras (art. 71, II, da CF), inspetivas (art. 71, IV, da CF), fiscalizatórias (art. 71, V e VI, da CF), informativas (art. 71, VII, da CF), coercitivas (art. 71, VIII), reformatórias (art. 71, IX, da CF), suspensivas (art. 71, X, da CF) e declaratórias (art. 71, XI, da CF). Vê-se que apesar do seu caráter analítico, propõe-se uma tipologia excessivamente ampla, quase identificando cada inciso do art. 71 com uma competência diferente.

Mais recentemente, André Rosilho⁸⁷ propôs a divisão em competências para editar normas, praticar atos sancionatórios, praticar atos de comando, levantar dados e produzir informações, formular orientações gerais e representar.

Benjamin Zymler e Francisco Sérgio Maia Alves⁸⁸ categorizam as competências do TCU em de elaboração de parecer, de julgamento de contas, de registro de atos de pessoal, de verificação, de prestação de informações, sancionatória, corretiva, impeditiva, de representação e opinativa.

Da perspectiva manualística⁸⁹, tem prevalecido a proposta de José Maurício Conti⁹⁰, que classificou a competência do TCU em fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, ouvidoria e administrativa⁹¹.

⁸⁶ *O Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

⁸⁷ *Tribunal de Contas da União: Competência, Jurisdição e Instrumentos de Controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

⁸⁸ *Processo do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

⁸⁹ Adotando essa posição, cf. BRANCO, Paulo Gonet; MENDES, Gilmar. *Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book; MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 36ª ed. São Paulo: Atlas, 2020. E-book. Com posicionamento similar, mas reduzindo as competências para fiscalizadora, judicante, sancionatória, consultiva, informativa e corretiva, cf. NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 16ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

⁹⁰ *Direito Financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

⁹¹ Na literatura especializada, também adotam essa classificação: MOUTINHO, Donato Volkens. *Competências e Funções dos Tribunais de Contas*. In: CONTI, José Maurício; MOUTINHO, D. V.;

Essas classificações, porém, não se prestam ao propósito de identificar necessidades procedimentais específicas para o exercício das competências. Tome-se, por exemplo, a distinção entre competência fiscalizatória e judicante. A primeira diz respeito a possibilidade de apreciar os atos de pessoal, de realizar inspeções e auditorias, de fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais e a aplicação dos recursos repassados pela União a outros entes federados por meio de instrumento convencional. A segunda, concerne ao julgamento das contas daqueles que tem o dever de prestar contas e daqueles que derem causa a dano ao erário.

Sob a perspectiva procedimental, o julgamento pressupõe a fiscalização. Esta será presente em todas as diligências instrutórias, que só encontram sua razão de ser para subsidiar aquela. Não há como julgar as contas do administrador sem antes auditá-las. Não há como apreciar ato de admissão de pessoal ou de aposentadoria sem, em dois atos contínuos, inspecioná-los e declará-los legais ou ilegais, materializando julgamento.

A distinção entre competência judicante e fiscalizatória somente ganha sentido em um contexto no qual elas fossem atribuídas a órgãos distintos. Não é esse, porém, o caso brasileiro. Sendo ambas atribuições de um mesmo órgão, o Tribunal executa fiscalizações porque elas são condições necessárias para o julgamento.

Outro exemplo da inconsistência pode ser encontrado na competência corretiva, pela qual o controlador pode “*assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade*”⁹². Trata-se de espécie de provimento e não de competência, é uma dentre as decisões com força normativa que podem ser adotadas como resultado de um processo.

Em sentido lógico-jurídico, a competência é “*a delimitação do quadro jurídico de atuação de uma unidade organizacional relativamente a outra*”⁹³. É a autorização e a limitação para o cumprimento de uma função específica. Em síntese, é a fronteira dentro da qual é legítimo o exercício de um poder.

NASCIMENTO, Leandro Maciel do. *Controle da Administração Pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2022; UEHBE, Diogo. *Competências Cautelares do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

⁹² Art. 71, IX, da CF.

⁹³ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Competência na Teoria Geral do Direito. In: DIDIER JÚNIOR, F; JORDÃO, E. F. *Op. Cit.*, 2007, p. 446.

Desse modo, a competência própria aos Tribunais de Contas deve ser radicada no art. 70 da Constituição, quando estabelece o objeto - “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” -, os sujeitos (União, entidades da Administração direta e indireta e as demais pessoas obrigadas a prestar contas na forma de seu parágrafo único) e a finalidade (controle da legalidade, legitimidade e economicidade) dos procedimentos do TCU e, por simetria, de todos os demais órgãos de controle externo. O art. 71, a despeito do uso do vocábulo “compete”, estatui instrumentos e densifica suas limitações.

A amplitude do disposto no art. 70 abriga em si ao menos a exigência de dois regimes jurídicos processuais distintos, com base nas especificidades dos objetos, sujeitos e parâmetros de controle.

De um lado, o Tribunal de Contas possui competência para, mediante fiscalizações de natureza contábil, orçamentária e patrimonial (aspecto objetivo), analisar as contas daqueles que são responsáveis por condutas de que possa resultar efeito jurídico-patrimonial para o ente público (aspecto subjetivo), com a finalidade de identificar sua conformidade (aspecto teleológico), isto é, a observância da legalidade em um caso concreto.

Tem-se, nesse caso, um procedimento cujo desfecho é decisão com força normativa centralizada no binômio legalidade/ilegalidade ou regularidade/irregularidade, que deve aplicar a alguém as consequências jurídicas do eventual descumprimento da lei. É, portanto, uma competência para sancionar que dá origem a um processo sancionador.

Nesse caso, o processo deve ser qualificado pelas garantias constitucionais em sua acepção mais clássica. O contraditório, a ampla defesa, o direito de recorrer, a publicidade e a equidistância dos interesses devem estar associados de modo fundante. Isso porque, o processo sancionador está subjetivamente vinculado a uma pessoa natural ou jurídica, a quem se pode imputar responsabilidade por uma violação à lei, em um contexto de tutela do patrimônio público.

Algumas espécies processuais associadas a este tipo ideal possuem peculiaridades, as quais não são por si capazes de descaracterizar a proposta. No caso da prestação de contas do chefe do Poder Executivo, o Tribunal de Contas não prolata deliberação, mas exara Parecer para subsidiar a aprovação ou rejeição das contas pelo Poder Legislativo. Está-se diante de um procedimento bifásico, mas que se destina a aplicação da

sanção de rejeição das contas daquele que de algum modo violou as leis pertinentes à execução orçamentária.

Diferentes são os procedimentos que, fazendo uso da fiscalização operacional ou outras formas de estudos, têm por finalidade verificar a legalidade em abstrato, a legitimidade e a economicidade. Deles, não pode advir sanção⁹⁴. São procedimentos que se destinam ao aperfeiçoamento do Estado, acompanhando o desempenho de políticas públicas ou orientando os gestores. Por isso, estão subjetivamente vinculados ao órgão da Administração e não a pessoa natural ou jurídica responsável. É, portanto, uma competência operacional que se direciona ao aprimoramento da Administração e origina processos estruturais⁹⁵.

A terminologia processo estrutural é aqui utilizada como uma metáfora, pois os procedimentos nos Tribunais de Contas não estão necessariamente relacionados com litígios complexos e reformas estruturais, mas estão sempre relacionados a estruturação do agir estatal⁹⁶. Não há litígio estrutural, mas a busca por substituir estados de ineficiência por um Estado ideal.

Nesse caso, o procedimento deve ser adaptado, assegurando-se maior flexibilidade, o direito de participação de diferentes setores da sociedade que possam ser atingidas pela formulação da política pública, divisão bifásica, para identificação das ineficiências e execução monitora das correções, além de possuir maior ênfase na consensualidade⁹⁷.

Ao lado de processos sancionadores e estruturais, corolário do que foi dito anteriormente é a existência de procedimentos administrativos em sentido estrito, os quais são simplesmente séries concatenadas de atos não sujeitos ao contraditório.

⁹⁴ “Ilegitimidades (que não importarem em expressa violação ao Direito) e atos antieconômicos (que também não importarem em expressa violação ao Direito) não poderão, por si só, dar origem a sanções. E isso por uma boa razão: o direito brasileiro não admite punições, mesmo que administrativas, sem prévia cominação legal e sem prévia infração à lei. Desse modo, se o Texto Constitucional autorizou o Tribunal a aplicar sanções, só pode tê-lo feito em sede de controle de legalidade, em caso de expressa violação ao Direito. Admitir que o Tribunal pudesse punir — indiretamente induzindo gestores a adotar certas práticas e a assumir certos comportamentos — exclusivamente a partir de constatações de supostos atos ilegítimos ou antieconômicos na prática importaria em dizer que a opinião do TCU sobre a gestão de recursos públicos seria “mais correta” e teria “maior valor” do que a opinião do Executivo (administrador público)” (ROSI-LHO, André. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 176).

⁹⁵ O termo aqui é utilizado como metáfora.

⁹⁶ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma Teoria do Processo Estrutural aplicada ao Processo Coletivo Brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 75, jan-mar, 2020.

⁹⁷ *Ibidem*.

Por todo exposto, conclui-se que a divisão em competências sancionadoras e estruturantes, com seus respectivos processos mostra-se como uma tipologia propícia a uma processualização adequada das competências constitucionais dos Tribunais de Contas.

4 CONCLUSÃO

Pelo *iter* literário percorrido, conclui-se que os procedimentos de controle externo têm sido construídos historicamente de modo a refletir o perfil institucional dos Tribunais de Contas. Assim, somente nos últimos 30 anos, com as inovações trazidas pela Constituição de 1988 e com a superação da instabilidade política e econômica que marcou a história do Brasil recente, é que os procedimentos de controle externo são atravessados pelo fenômeno da processualização.

De modo tradicional, a doutrina afirma que a marca principal dessa mudança reside na ênfase ao contraditório como valor substancial que legitima os procedimentos. Em outras palavras, procedimentos processualizadas tem como traço distintivo a contraditoriedade. Esta pode ter seus elementos mais basilares identificados com o direito de ciência e de manifestação, com a finalidade de influir na decisão com eficácia normativa a ser tomada ao final do procedimento. Nesse ponto está radicada a processualidade em sentido amplo.

Mas, para além da processualidade ampla, há um dever normativo de busca por uma processualidade adequada. Adotou-se aqui um conceito forte de adequação, baseada na teoria dworkiniana, visando ajustar da melhor maneira possível os institutos e valores jurídicos que orientam o direito aplicável ao controle externo.

Com essa leitura das disposições constitucionais, alcançou-se a conclusão – contrária a doutrina majoritária – que uma tipologia das competências das Instituições Superiores de Controle no Brasil poderia se contentar com uma divisão dicotômica: a um, está a competência para apreciar a legalidade em cada caso concreto, estabelecendo sanções – que vão desde um parecer prévio pela rejeição das contas até a condenação ao ressarcimento de dano provocado ao erário; a dois, a competência para apreciar legalidade em abstrato (de ato administrativo de efeitos concretos e outras práxis administrativas, para que não se confunda o controle administrativo com o controle de constitucionalidade), a legitimidade e a economicidade, que exigem um desenho processual específico, voltado a ganhos de eficiência nas políticas públicas.

Portanto, nesta última espécie processual surgem características específicas, a exemplo da ênfase na consensualidade e na participação dos órgãos públicos e outros setores da sociedade, além da necessidade de serem adotados procedimentos bifásicos, permitindo-se a ISC monitoria os efeitos de sua decisão sobre as políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Simone Coelho. Origem e Evolução dos Tribunais de Contas. *In*: ROBERTO, Giordano Bruno Soares; SIQUEIRA, Gustavo Silveira; FONSECA, Ricardo Marcelo (coord.). *História do Direito*. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 314-337.
- ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. *Direito Administrativo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais* (1986). 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ALMEIDA, Joaquim Canuto Mendes de. *Princípios Fundamentais do Processo Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973
- ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. *Processo do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- BACKHAUS, Jürgen G. The Economics Functions of Supreme Auditing Institutions: Purpose of the Confere. *European Journal of Law and Economics*. Vol. 1, n. 2, 1994, p. 81.
- BADARÓ, Gustavo. *Processo Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, E-book.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e Processo: Influência do Direito Material sobre o Processo*. 4ª ed. São Paulo, Malheiros, 2003.
- BENVENUTI, Feliciano. Funzione Amministrativa, Procedimento, Processo (1951). *In*: *Rivista Giuridica Semestrale: Storia della Dottrina*, n. 1. Roma: Diritto & Conti, 2021.
- BRAGA, Paula Sarno. *Norma de Processo e Norma de Procedimento: O Problema da Repartição de Competência Legislativa no Direito Constitucional Brasileiro*. 2015. 468 p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.
- BRANCO, Paulo Gonet; MENDES, Gilmar. *Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.
- BRINKS, Daniel M; LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria. *Understanding Institutional Weakness*. Cambridge University Press: Cambridge, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CABRAL, Flávio García. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988? *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p.161-183, jul/set. 2021.

CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*, v. II, São Paulo: Freitas Bastos, 1956.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CINTRA, Antônio; GRINOVER, Ada; DINAMARCO, Cândido. *Teoria Geral do Processo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

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

CRETELLA JÚNIOR, José. História do Direito Administrativo. In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. Vol. 42. São Paulo: Saraiva, 1997.

CRUZ, Rogério Schietti. *As Garantias Processuais nos Recursos Criminais*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Competência na Teoria Geral do Direito. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira. *Teoria do Processo: Panorama Doutrinário Mundial*. Vol. 1. Salvador: Juspodivm, 2007.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. Sobre dois importantes, e esquecidos, princípios do processo: adequação e adaptabilidade do procedimento. *Revista de Direito Processual Civil*, n. 21. Curitiba: Gênese, 2001.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma Teoria do Processo Estrutural aplicada ao Processo Coletivo Brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 75, jan-mar, 2020

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book.

DYE, Kenneth; STAPENHURST, Rick. *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*. Washington: The Economic Development Institute of the World Bank, 1998.

DWORKIN, Ronald. Hard Cases. *Harvard Law Review*, vol. 88, n. 6, 1975, p. 1075 – 1109. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/13402sck49> >.

DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito* (1986). São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio* (1985). São Paulo: Martins Fontes, 2001

DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério* (1977). 3ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. *A Raposa e o Porco-Espinho: Justiça e Valor* (2011). São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a Processualidade: Fundamentos para uma nova Teoria Geral do Processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

FAZZALARI, Elio. *Istituzioni di diritto processuale*. 4ª ed. Pádua: Cedam, 1986.

GUALAZZI, Eduardo. *O Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). *Declaração de Lima de Diretrizes para Preceitos de Auditoria* (1997). Brasília: Tribunal de Contas da União, 2017.

LACERDA, Galeno. O Código como Sistema Legal de Adequação do Processo (1976). In: FABRÍCIO, Adroaldo Furtado; PINHEIRO, Paulo César (coord.). *Meios de Impugnação ao Julgado Civil: estudos em homenagem a José Carlos Barbosa Moreira*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os tribunais de contas*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

LOPES JÚNIOR, Aury; GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Investigação Preliminar no Processo Penal*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. E-book.

LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo Procedimento*. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

MACÊDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. *Do Xadrez à Cortesia: Dworkin e a Teoria Contemporânea do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARQUES NETO; Floriano de Azevedo. Ensaio sobre o Processo como Disciplina do Exercício da Atividade Estatal. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira. *Teoria do Processo: Panorama Doutrinário Mundial*. Vol. 1. Salvador: Juspodivm, 2007.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Bipolaridade do Direito Administrativo e sua superação. In: SUNDFELD, Carlos Ari; KURKSAITIS, Guilherme Jardim. *Contratos Públicos e Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 36ª ed. São Paulo: Atlas, 2020. E-book.

MOUTINHO, Donato Volkens. Competências e Funções dos Tribunais de Contas. In: CONTI, José Maurício; MOUTINHO, D. V; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. *Controle da Administração Pública no Brasil*. São Paulo: Bluncher, 2022.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Os Tribunais de Contas e a Improbidade Administrativa: Reflexos da Lei nº 14.230/2021 na cidadania passiva. In: RODRIGUES, Maria Isabel Diniz Gallotti; FONSECA, Reynaldo Soares da (coord). *Repensar a Justiça: Estudos em Homenagem à Ministra Assusete Magalhães*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2023, p. 332.

NÓBREGA, Marcos. O Controle do Gasto Público pelos Tribunais de Contas e o Princípio da Legalidade: uma visão crítica. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 23. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, set-nov., 2010

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Entidades Fiscalizadoras Superiores e Boa Governança: Supervisão, Visão e Previsão*. Brasília: Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2015, e-book

RICHARDS, David A. J. Rules, Policies and Neutral Principles: The Search for Legitimacy in Common Law and Constitutional Adjudication. *Georgia Law Review*, v. 11, n. 1069, 1977, HeinOnline.

ROCHA, Enivaldo Carvalho da; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Brito; SILVA JR., José Alexandre da; PARANHOS, Ranulfo; KUMAR, Pawan; CARMO, Erinaldo Ferreira do. Capacidade institucional e corrupção: Tribunais de Contas Estaduais em perspectiva comparada. *Revista Debates*, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 181–204, 2014.

ROSILHO, André. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União: Competência, Jurisdição e Instrumentos de Controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SANTOS, Arides Leite. *Tomada de Contas Especial: o exercício do contraditório perante o Tribunal de Contas da União*. 2ª ed. São Paulo: Scortecci, 2018.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. *O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)*. Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedora. Brasília: TCU - Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SPECK, Bruno William. *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

TEMER, Michel. O Procurador do Estado e o Tribunal de Contas, *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, v. 7, n. 276, dezembro de 1975.

UEHBE, Diogo. *Competências Cautelares do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

VIDAL, Concha Martínez. Axioma/Axiomatización. In: REÑON, Luis Vega; GÓMES, Paula Olmos. *Compendio de Lógica, Argumentación y Retórica*. Madrid: Editorial Trotta, 2011.

WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability Democrática e Desenho dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.