



A AUTONOMIA TEÓRICA PROCESSUAL DO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

The procedural theoretical autonomy of public policy control

Leonardo José Rodrigues do Espírito Santo

Auditor de Controle Externo – Procuradoria do Tribunal de Contas do Estado do Pará – TCE/PA.
Advogado, escritor e mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5728-496X>

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4915829898028573>

E-mail: ljres3137@gmail.com

RESUMO

Trata-se de estudo que, valendo-se do método qualitativo exploratório por revisão de literatura, tem por objetivo discutir a autonomia teórica do processo de controle de políticas públicas como ramo individual e particularizado da Teoria geral do processo. Busca-se estabelecer os conceitos e elementos próprios da teoria individual do processo de controle de políticas públicas, desvinculado do processo administrativo e civil, cujos contornos são delineados a partir da função estatal de controle externo exercida pelos Tribunais de Contas.

Palavras-chave: Teoria geral do processo; Processo de controle de políticas públicas; autonomia científica; Teoria individual; conceitos e elementos próprios.

ABSTRACT

This is a study that, using the exploratory qualitative method through literature review, aims to discuss the theoretical autonomy of the public policy control process as an individual and particularized branch of the General Theory of the Process. The aim is to establish the concepts and elements specific to the individual theory of the public policy control process, disconnected from the administrative and civil process, whose contours are outlined based on the state function of external control exercised by the Audit Courts.

Keywords: General process theory; Public policy control process; scientific autonomy; Individual theory; autonomous concepts and elements.



1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo demonstrar a autonomia teórica do processo de controle de políticas públicas, desvinculando-o do processo administrativo e do processo civil. Para tanto, está dividido em quatro partes, em que são abordadas, respectivamente: 1) a Teoria geral e a Teoria do processo de controle de políticas públicas; 2) a análise evolutiva do processo e a função de controle de políticas públicas; 3) a superação dos dogmas processuais (judiciais) e da elaboração de conceitos específicos do processo de controle de políticas públicas; e 4) a Teoria individual do processo de controle de políticas públicas.

O processo de controle de políticas públicas, conforme se demonstrará, é meio de exercício da função estatal de controle da boa gestão da coisa pública, inserida no âmbito do direito fundamental ao bom governo ou à boa administração. A função de controle externo é intrínseca ao Estado democrático de direito, na medida em que constitui instrumento limitador do próprio Poder Público, servindo para evitar abusos na gestão das finanças públicas em detrimento da regular atuação da Administração Pública.

Também se identificará uma relação direta entre o processo de controle de políticas públicas e a proteção financeira à efetivação dos direitos fundamentais materiais, pois dependem, para sua implementação, do equilíbrio financeiro das contas públicas, atividade inserida no âmbito de competência dos Tribunais de Contas e materializada no processo de controle por meio do qual se tutela a efetividade dos direitos fundamentais.

A importância do reconhecimento da autonomia e da existência de uma teoria individual do processo, portanto, não é apenas teórica, visto que revela e possibilita a identificação do direito fundamental a uma tutela especializada e específica em política pública e torna possível a delimitação do meio pelo qual esta será exercida com especificidades e características que a distinguem das demais formas de tutela estatal.

2. TEORIA GERAL E O PROCESSO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para a doutrina clássica, a ciência processual encontra-se alicerçada no tripé jurisdição, processo e ação, e parte majoritária dessa doutrina, conforme salienta Silva (2002, p. 37), considera o “direito processual uno, e, como consequência, processo civil e processo penal são tratados como os dois grandes ramos em que se bifurca um único tronco”. A Teoria geral do processo estaria, para essa maioria, assentada sobre uma “disciplina jurídica unificada e aplicável ao âmbito penal e civil (ou não penal), sendo a unidade da jurisdição o principal laço a determinar a unificação do conceito de uma teoria geral”. Entretanto, mesmo os adeptos da teoria dualista entendem que “há distinções intrínsecas entre os dois ramos que inviabilizariam uma construção unitária, como por exemplo, a noção de coisa julgada, os recursos, a ideia de defesa, dentre outros conceitos fundamentais do processo” (Silva, 2002, p. 38).

Ao analisar o tema, Didier Junior inverte a lógica de construção das teorias clássicas (unitária e dualista) ao afirmar que “a Teoria Geral do Processo possui como objeto a ciência do direito



processual (seja civil, penal, trabalhista etc.), e não o direito processual”, o que, segundo o autor, corresponderia a linguagens¹ diferentes, ou seja, o direito processual “é objeto da ciência do direito processual, que por sua vez é o objeto da teoria geral do processo” (Didier Junior, 2019, p. 43).

Por esse motivo, Didier Junior entende que as críticas dirigidas à Teoria geral do processo partem da premissa de que se pretende criar um direito processual único, regente de todas as modalidades processuais, quando na verdade apenas caberia a essa disciplina “a elaboração, organização e articulação dos conceitos jurídicos fundamentais, indispensáveis à compreensão jurídica do fenômeno processual, especificadas a partir das teorias individuais de cada ramo do processo” (Didier Junior, 2019, p. 43).

O autor esclarece, ainda, que:

uma coisa é discutir o conteúdo das normas de um determinado direito positivo – saber – a) se o juiz pode ou não pode determinar provas sem requerimento das partes; b) qual é o recurso cabível contra determinada decisão, c) como se conta o prazo para a apresentação da defesa etc. Esses são problemas da Ciência do direito processual. Coisa bem distinta é saber o que: a) é uma decisão judicial, b) se entende por prova, c) torna uma norma processual, d) é o processo. Essas são questões anteriores à análise do direito positivo [...] são pressupostos para compreensão do direito processual, pouco importa o conteúdo de suas normas. Esses são os problemas atinentes à Teoria Geral do Processo (Didier Junior, 2019, p. 43).

A professora Medauar (1993, p. 12) destaca que o processo sempre foi visto como “meio jurídico para a solução jurisdicional de uma pretensão litigiosa, caracterizando-se pela finalidade de composição de conflito”. Tal compreensão consolidou o entendimento de que a atividade processual se encontra monopolizada na função jurisdicional.

O desmonte dessa concepção somente teve início no século XX, conforme Medauar, “a partir do final dos anos 20, entre os administrativistas, e dos anos 40, entre os processualistas”, com a aceitação de uma processualidade ligada ao exercício das funções do Estado. Essa mudança resultou na “concepção metodológica de uma teoria geral do processo”, a qual vê o direito processual, segundo a autora (1993, p. 16), como “conjunto de princípios, institutos e normas estruturadas para o exercício do poder segundo determinados objetivos” (Medauar, 1993, p. 14). Por conseguinte, emergiu perfeitamente clara a ideia de uma processualidade atinente, também, ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo.

É comum à ciência do direito que o processo evolutivo do conhecimento ocasione a autonomia de ramos jurídicos. Ao longo dessa evolução, lembra o professor Silva, que, em determinada época, “considerou-se o processo civil integrante do direito civil, bem como ramos mais

1 Para Didier Junior (2019, p. 43), a divisão ocorreria da seguinte forma: Direito processual Civil (linguagem 1, normativa) = objeto da ciência do direito processual civil (linguagem 2, doutrinária). Ciência do direito processual = objeto da teoria geral do processo (linguagem 3, também doutrinária).



recentes têm proclamado independência, como o processo do trabalho”. Isso também ocorreu, conforme se demonstrará, com o processo de controle de políticas públicas, o qual, inicialmente vinculado e confundido com o processo administrativo, expõe-se, na atualidade, como ramo próprio da ciência do processo² (Silva, 2002, p. 39).

A base normativa desenhada nos artigos 21, 23, 24 e 27 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Lindb) reconhece a nítida distinção entre os ramos processuais e trata o processo de controle de forma autônoma e independente, ou seja, como espécie diversa do processo judicial e do processo administrativo.

Para se chegar à conclusão da existência de um processo de controle de políticas públicas efetivamente autônomo (ramo próprio da ciência do processo), é necessário analisar alguns conceitos antecedentes, de forma a ter a exata compreensão do fenômeno processual, a partir do reconhecimento da força normativa da Constituição e da consagração dos direitos fundamentais.

3. ANÁLISE EVOLUTIVA DO PROCESSO E A FUNÇÃO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O direito processual transitou por fases evolutivas bem definidas, desde o praxismo (sincretismo) ao processualismo e do instrumentalismo ao neoconstitucionalismo. As duas primeiras fases caracterizaram-se pela demarcação da relação entre direito material e processual. O instrumentalismo, por sua vez, notabilizou-se pelo fato de o processo passar a ser visto como instrumento de concretização do direito material. Nessa fase, torna-se objeto de estudo de outras ciências jurídicas, como a sociologia do processo.

Para Marinoni, o neoconstitucionalismo exige a “compreensão crítica da lei em face da Constituição, para, ao final, fazer surgir uma projeção ou cristalização da norma adequada que pode ser entendida como conformação da lei”. Nessa nova fase, o direito processual passa a ser “ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidas na Constituição”, de modo a se falar em um direito fundamental processual como forma de adequação do processo à tutela efetiva dos direitos fundamentais (Marinoni, 2004, p. 46).

Não há dúvida de que o Estado contemporâneo, caracterizado pela força normativa da Constituição Federal de 1988 (CF/88), impõe a conformação das regras processuais aos princípios constitucionais, o que é feito com o auxílio da jurisdição. A norma constitucional produz efeitos jurídicos imediatos e condiciona o modo de ser das regras processuais e da atividade jurisdicional (Marinoni, 2004, p. 50).

2 Sabrina Locken (2019, p. 263-286) defende a necessidade de uma lei de âmbito nacional que tenha como diretriz um rito próprio para o controle de políticas públicas, com a natureza de prestação de contas de políticas públicas, inserindo-as, assim, na agenda da jurisdição de contas sob uma perspectiva nova, em rede e não de forma isolada, uma vez que hoje a avaliação das políticas públicas ocorre por meio de processos específicos de auditorias operacionais, e o objeto da tutela coletiva no âmbito da jurisdição de contas é a política pública.



Para Wambier e Talamine, jurisdição é a “atividade destinada a dar atuação concreta ao ordenamento jurídico, inclusive às próprias normas constitucionais. Assim, o direito processual abrange o próprio modo de efetivação da Constituição” (2019, p. 54).

A relação entre os dois vetores expressa-se, de maneira bastante apropriada, a partir da seguinte fórmula: “a Constituição tutela o processo para que o processo proteja a Constituição e o ordenamento como um todo” (Wambier; Talamine, 2019, p. 54). Aqui já se deve tecer a primeira indagação: só há processo se houver jurisdição e somente se esta for exercida pelo Poder Judiciário?

Essa vinculação exclusivista não prevalece, nem é determinante. Conforme se evidenciará, muito embora tenha existido a opção político-legislativa pela jurisdição una, o texto constitucional traz exceções expressas a essa regra.

Medauar (1993, p. 17), citando Carnelutti (1956), leciona nesse sentido que o processo serve para indicar um “método para a formação ou aplicação do direito que tende a garantir um resultado bom”. Em outro momento, citando Fazzalari (1966), a autora prossegue: “se o processo é o método eletivo das atividades jurisdicionais, estas últimas não detêm sua exclusividade” (Medauar, 1993, p. 17-18), sendo esse modelo utilizado em outras atividades fundamentais do Estado.

Assim, a autora afirma que diversas atividades do direito público se desenvolvem por meio do processo, e cada disciplina processual particular tem de se imbuir da tarefa de trabalhar os problemas de cada tipo de processo. No entanto, existe, não há dúvida, “um núcleo de identidade mínima”, a partir do qual “irradiam-se pontos de divergência, decorrentes das características funcionais de cada poder” (Medauar, 1993, p. 23).

O processo não é propriedade da jurisdição judicial; segundo Medauar (1993, p. 24),

[...] já se ressaltou o mérito da doutrina administrativista na elaboração e aprimoramento da ideia de uma processualidade como categoria conceitual que transcende o campo da disciplina administrativa e jurisdicional e emerge na condição de uma constante da experiência jurídica.

Existe, com absoluta certeza, como elemento essencial do núcleo comum da processualidade, a pertinência ao exercício do poder: “onde inexistente poder inexistente a utilidade metodológica de uma concepção de processualidade ampla” (Medauar, 1993, p. 28).

A partir dessas premissas, será analisado o Processo de Controle de Políticas Públicas como método de exercício da função estatal de controle externo e de fiscalização contábil, financeira e patrimonial, do orçamento e das políticas públicas.

O processo de controle possui por objeto o exercício da função de controle da boa gestão da coisa pública (bom governo ou boa administração) e por objetivo o controle da eficácia e da eficiência das políticas públicas. Trata-se, intrinsecamente, do direito fundamental implícito de ter uma jurisdição especializada em políticas públicas exercida por meio de um processo



especial sujeito ao devido processo legal, com base constitucional, capaz de tutelar direitos indisponíveis por meio da fiscalização e do controle do orçamento e do equilíbrio intergeracional das finanças públicas.

A função estatal controladora é intrínseca ao Estado Democrático de Direito, na medida em que constitui instrumento limitador do próprio Poder Público, “servindo como meio idôneo para evitar que abusos venham a ser cometidos pelo gestor público em detrimento da regular atuação da administração pública” (Viana, 2019, p. 21), conclusão que se consolida no art. 5º, § 2º, da CF/88.

Há também uma relação direta da efetivação dos direitos fundamentais materiais – como moradia, previdência, saneamento, segurança pública etc. – com o controle das finanças do Estado, pois estes dependem, para sua implementação e defesa, do equilíbrio financeiro das contas públicas (Cunda, 2011, p. 111), atividade inserida no âmbito de competência dos Tribunais de Contas e materializada por meio do processo de controle por intermédio do qual se tutela a efetividade dos direitos e deveres fundamentais (Cunda, 2011, p. 113).

Entende-se que a terminologia “processo de controle de políticas públicas”³ é mais adequada ao modelo de Estado constitucional, em contraposição à designação processo de controle externo ou de contas, vinculada ao Estado liberal e ao positivismo. Deve-se defender, portanto, o necessário reconhecimento do direito fundamental a um processo de controle como ramo específico da ciência processual, com base nos art. 3, inciso I e III; art. 5, incisos LIV e LV, § 2º; art. 70, art. 71; art. 74, § 2; art. 170, inciso VI e VII; art. 175, inciso IV; e art. 193, todos da CF/88, por ser esse o fundamento dogmático-constitucional da função de controle externo, do meio processual pelo qual ela é exercida para tutelar a implementação material e a proteção financeira aos direitos fundamentais, constituindo ele próprio um direito fundamental.

Afonso Aguiar e Márcio Aguiar enfatizam que o devido processo legal:

é garantia individual inscrita no art. 5, inciso LIV, da Constituição Federal, devendo, por isso mesmo, permear toda atividade estatal, inclusive aquela que se desenvolve em sede de tomada e prestação de contas. Ao julgar as contas dos administradores públicos, o Tribunal de Contas deve fazê-lo sob o signo de um devido processo legal, que, em parte, já está definido na própria Constituição, devendo a legislação infraconstitucional apenas completá-lo, obediente, entretanto, aos parâmetros constitucionais. Em regra, essa complementação é feita pelas leis orgânicas das cortes de contas, sem prejuízo do que fica disciplinado nas normas gerais de direito financeiro (2008, p. 47).

3 Nomenclatura constante do projeto de Lei nº 8.058/2014, que institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências, de autoria do deputado Paulo Teixeira (PT/SP), resultado de trabalho coletivo empreendido, inicialmente, pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ), ora presidido pela Professora Ada Pellegrini Grinover, que sucedeu a seu criador, Professor Kazuo Watanabe. A nomenclatura traz conceito bastante distinto do que propomos, pois, aqui, envolve o controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário.



Viana esclarece que:

o cumprimento ao postulado do devido processo legal de controle externo pressupõe a observância de um elenco de requisitos garantidores da regularidade processual, que abrange, por exemplo, a competência legal e a qualificação adequada dos agentes controladores, independência técnica e imparcialidade desses agentes que integram o tripé da relação jurídico processual, no âmbito dos Tribunais de Contas, quais sejam, o agente público que titulariza o exercício pleno das atividades de fiscalização e instrução processual, responsável pela emissão de pareceres e relatórios na fase de instrução, pelo representante do Ministério Público de Contas que atua junto ao Tribunal de Contas, e pelo relator, que preside a instrução e profere, ao final, voto, concordando com os opinativos que lhes são ofertados ou deles divergindo (2019, p. 147).

O processo de controle de políticas públicas encontra fundamento nos artigos 73 e 96 da CF/88, que estabelecem a competência privativa dos Tribunais de Contas de elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos.

A CF/88, ao conceder aos Tribunais de Contas a função constitucional de fiscalização da gestão de políticas públicas, também lhes concedeu o exercício dessa efetiva função social, o poder e os meios de garantir a manutenção e correção dos rumos da ação financeiro-programática do Estado, materializada em um processo especial, autônomo e independente.

De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), os processos de controle externo são regidos pela Lei nº 8.443/1992 com processualística específica, sendo a Lei nº 9.784/1999 – Lei de Processo Administrativo (Brasil, 2012) – aplicável apenas pelos órgãos e entidades em relação a atos administrativos por eles mesmos praticados no exercício do poder de autotutela (Brasil, 2013), e a Lei nº 13.105/2015, que rege o Processo Civil, não abrange o rito processual de controle externo, ambas aplicadas tão somente de forma subsidiária (Brasil, 2018).

4. SUPERANDO OS DOGMAS PROCESSUAIS (JUDICIAIS) E FIRMANDO CONCEITOS ESPECÍFICOS

Não há dúvida de que o processo de controle de políticas públicas sofre influxo da ciência do processo (civil e administrativo); entretanto, é dotado de autonomia científica, e sua constituição encontra-se baseada em método técnico-jurídico voltado para concepções jurídicas próprias, com a elaboração de princípios, normas e institutos específicos. Deve prevalecer, portanto, o método científico, deixando-se de lado o referencial civilista e administrativista, embora seja impossível uma desvinculação total, porque muitos dos seus institutos pertencem à Teoria geral do processo (Di Pietro, 1989, p. 98).



Os métodos do direito processual civil e do processo administrativo aplicados ao processo de controle, por meio de transposição (pura e simples ou mesmo alterada) de institutos, escamoteiam os princípios, institutos e métodos próprios do processo de controle, capazes de lhe garantir autonomia científica. É importante, assim, considerar que “cada ramo do direito tem, como objeto de estudo, a sua própria realidade, o conjunto de situações, fatos e coisas que, apresentando homogeneidade, permitem a formulação de conceitos gerais” (Di Pietro, 1989, p. 79).

Seguindo esta linha de compreensão, passa-se ao exame dos institutos processuais mais sensíveis ao tema pesquisado.

4.1 Jurisdição e relação jurídica processual — lide, conflito de interesse e pretensão

Para Carnelutti (*apud* Theodoro Junior, 2010, p. 51), as noções de processo e de jurisdição estão intrinsecamente vinculadas ao conceito de lide ou litígio, bem como ao de conflito de interesse e de pretensão resistida (ou insatisfeita).

Desvinculando-nos desse estrito caminho, entende-se que não há monopólio estatal da jurisdição. É fato que existem outros sistemas de administração de justiça, e o próprio conceito de soberania (fundamento da atividade jurisdicional) encontra-se em crise, em virtude da consagração dos direitos humanos na esfera internacional, de modo que, após a formação do Estado Moderno, “diversos sistemas heterocompositivos demonstram que o Estado não é um elemento essencial ao fenômeno jurisdicional” (Gonçalves, 2020, p. 94).

Gonçalves (2020, p. 119) exemplifica algumas espécies de jurisdição: a) jurisdição paraestatal, conforme art. 231 da CF/88 e art. 57 do Estatuto do Índio); b) jurisdição extraestatal, tendo-se, como exemplo, o Sistema Comunitario de Seguridade, *Impartición de Justicia y Reeducacion* do Estado de Guerreiro no México; c) jurisdição arbitral; d) jurisdição internacional, como o Tribunal Internacional do Direito do Mar e o Tribunal Penal Internacional; e) jurisdição comunitária, tendo como exemplo a Corte de Justiça Europeia; f) jurisdição consultiva, a exemplo dos Tribunais Internacionais nos quais se exerce a função de *advisory jurisdiction*, espécie de função consultiva da jurisdição.

Mesmo entre os processualistas, muito embora sem negar à lide a condição de elemento da jurisdição, Câmara (2011) demonstra existirem hipóteses em que uma subsiste sem a outra, por meio da

[...] fixação de duas ideias fundamentais: a) pode haver jurisdição sem lide, sendo esta um elemento meramente acidental, e não essencial ao exercício estatal daquela função; b) ainda nos casos em que existe lide – e eles são muitos – não se pode ver no processo um mero mecanismo de resolução de litígios (Câmara, 2011, p. 60).

São exemplos as chamadas demandas necessárias, “hipóteses em que a realização do direito subjetivo só pode se dar em juízo, ainda que não haja qualquer resistência à



pretensão de seu titular”, bem como o reconhecimento da aquisição por “usucapião da propriedade imobiliária” (Câmara, 2009, p. 61) conforme “se extrai do art. 1.241 do Código Civil”, e “a revisão criminal, em que ambas as partes podem estar de acordo e, ainda assim, será necessário o exercício da jurisdição” (Câmara, 2009, p. 68).

Gonçalves (2020, p. 212) igualmente destaca que “o conceito de lide, assim como o de litígio, é juridicamente transcendente, acidental à jurisdição” e arremata:

não se nega que o contraste de vontade entre as partes é uma causa para que se acione a justiça. Entretanto, não a única. E, por isso, não se trata de elemento conatural à jurisdição. É o que ocorre, por exemplo, na ação anulatória de casamento onde as partes mesmo que concordes não conseguem obter fora do Poder Judiciário os feitos jurídicos desejados. No processo penal, também, não se verifica a existência de lide entre o acusado e o Ministério Público, porque a parte prejudicada pelo crime não avença uma pretensão contra o acusado, nem o processo objetiva remover um desacordo entre os sujeitos processuais, senão verificar os pressupostos previstos na lei para que se aplique a sanção. Como a ideia de lide pressupõe interesses contrastantes, de modo que o acolhimento de um resulta no sacrifício do outro, não poderia falar em lide no caso de improcedência, o qual não compõe um conflito de interesse, senão o exclui. Ou, na hipótese de pedido de absolvição formulado pelo Ministério Público. A lide, portanto, é um conceito sociológico – e não jurídico – já que ao processo interessa apenas a parte do conflito de interesse moldado pelas partes em seus pedidos (Gonçalves, 2020, p. 215).

Silva (2013) dá um enfoque especial à questão, ao analisar a atividade jurisdicional a partir da existência de um ato ilícito, e sustenta ser este o ponto de conflituosidade a ser dirimido, e não o antagonismo de pretensões. O autor afirma que “o fato de inexistirem partes em posições antagônicas não significa em absoluto a inexistência de um contencioso, na medida em que a tradução jurídica do conflito de interesses é a existência de um ato ilícito” (Silva, 2013, p. 8). A jurisdição há de ser entendida, pois, como a “atividade estatal fundamentada em um processo que visa restaurar o descumprimento da ordem jurídica substancial” (Silva, 2013, p. 8).

O julgamento das contas públicas pelos Tribunais de Contas “visa à aferição de atos ilícitos quando examina os atos de gestão à luz da lei de licitações ou da lei de responsabilidade fiscal, por exemplo” (Silva, 2013, p. 8). Uma vez constatado o ato ilícito, as decisões da Corte que imputem débito ou multa terão eficácia de título executivo (art. 71, § 3º, CF/88). Portanto, não se sustenta a argumentação de que a jurisdição exige partes antagônicas como condição de ensejar um conflito, requisito essencial da função jurisdicional, seja porque sua característica fundamental reside na possibilidade de garantir a eficácia do direito em última instância, seja porque a própria existência de um ato ilícito configura o próprio conflito.



Para Medauar, a

[...] ideia de ausência de litígios, ante a homogeneização teórica (ou dogmática) acarretada pela preponderância do interesse público, não corresponde à realidade, pois a função administrativa depara-se com heterogeneidade de interesses, tanto de particulares, como dos próprios órgãos administrativos (Medauar, 1993, p. 49).

O conceito de lide decorre, conforme leciona Marinoni, de uma concepção privatista do direito processual e “encontra-se totalmente comprometido com os valores do Estado liberal e do positivismo jurídico, onde a jurisdição busca proteger direitos subjetivos violados, ou seja, sua função era reparar o dano” (Marinoni, 2004, p. 40).

A existência de controvérsia ou conflito de interesse no processo de controle de políticas públicas relaciona-se com a regularidade dos atos de gestão pública e da legalidade das despesas realizadas, cuja responsabilidade somente é isenta quando do reconhecimento da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade da concretização das políticas públicas previstas orçamentariamente.

A pretensão na espécie é de garantia da higidez das informações contábeis, financeiras e orçamentárias, bem como do uso adequado dos recursos públicos (accountability), utilizando-se a tutela jurídica com a finalidade de acautelar o patrimônio público, não apenas pelo risco de danos ou desvios, mas também para garantir informações confiáveis e evitar ou coibir a má gestão, ou seja, gestão ineficiente ou antieconômica, que não atende ao interesse público.

Portanto, “há uma relação jurídica de direito material entre o Estado e a pessoa sujeita ao controle (responsável pela administração dos recursos públicos) que se opera, por exemplo, quando a prestação de contas se faz no âmbito interno de cada órgão da administração” (Dantas, 2016, p. 138). Identifica-se, também, uma relação jurídica de direito processual estabelecida por meio do processo de prestação de contas ou de fiscalização que terá curso perante o Tribunal de Contas, no qual figurarão como sujeitos processuais o órgão colegiado julgador (Ministros e Conselheiros), a unidade técnica de auditoria, o gestor público ou responsável e o Ministério Público Especial.

4.2 formação de coisa julgada

Outro dogma de grande indagação diz respeito à formação da coisa julgada perante os Tribunais de Contas. Nem todas as decisões proferidas pelo Poder Judiciário, por questões de técnica processual, são acobertadas pela autoridade da coisa julgada; somente as sentenças de mérito são, afastando-se, expressamente, desse espectro as sentenças terminativas, as sentenças produzidas em procedimento de jurisdição voluntária e as proferidas em processos cautelares. Além disso, a decisão arbitral torna-se imutável, não podendo ser revogada ou alterada quanto a seu mérito, em razão da incorreta apreciação das provas pelos árbitros, podendo apenas ser anulada por vícios formais.



Marinoni (2006, p. 143) esclarece a questão de forma conclusiva, ao afirmar que

a coisa julgada é imprescindível para dar estabilidade às decisões que julgam os litígios, entretanto, outra questão completamente diferente, é se concluir que não existe jurisdição sem coisa julgada material.

Portanto, o elemento essencial da decisão judicial é o potencial de estabilidade e não a formação da coisa julgada.

Gonçalves (2020, p. 226) leciona que, mesmo para as teorias da jurisdição clássica, a coisa julgada não é um valor absoluto nem intrínseco à jurisdição, pois há exercício da jurisdição antes da formação da coisa julgada e independentemente dela, ainda que não haja coisa julgada fora da jurisdição.

Não se vislumbra, no ato decisório produzido no processo de controle de políticas públicas, aptidão para produzir coisa julgada, por ser este um conceito próprio da jurisdição comum e do processo judicial vinculado à teoria de Allorio. Entretanto, não se pode negar ou afastar o caráter de imutabilidade ou definitividade das decisões de conteúdo orçamentário e financeiro proferidas pelos Tribunais de Contas.

Além disso, os processos de fiscalização normalmente utilizam-se da técnica de auditoria⁴ por amostragem⁵, que é incompatível com a formação da coisa julgada material (Brasil, 2008, 2022) e consiste na obtenção de dados aplicáveis a um conjunto, denominado universo, por meio do exame de uma parte desse conjunto, denominada amostra, limitada pelo escopo de cada fiscalização, de modo que se fixa apenas em parte a extensão da matéria sub examine, o que permite que novos e diferentes fatos ensejadores de danos ao erário possam ser objeto de nova decisão de mérito (Lima, 2019, p. 17).

Ainda assim, o Poder Judiciário não pode rever o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos ou adentrar o mérito para reexaminar a justiça da decisão, por absoluta incompetência. Trata-se de matéria adstrita à competência constitucional privativa (*ratione materiae*) dos Tribunais de Contas (Fernandes, 2016, p. 151). Ou seja, todo conteúdo fixado dentro do âmbito econômico-financeiro-orçamentário e operacional bem como a imputação de débito e imposição de multa ensejam, por parte dos Tribunais de Contas, uma decisão definitiva e imutável. Outrossim, ao apurar o alcance dos responsáveis por dinheiro público, ao desaprovar, aprovar ou tomar contas, os Tribunais de Contas proferem atos insubstituíveis por revisão na via judicial (Fernandes, 2016, p. 155).

Para Dantas (2016, p. 176), isso ocorre porque existe uma incongruência entre ato controlado (objeto de julgamento pelos Tribunais de Contas) e ato revisado (objeto de julgamento nos órgãos do Poder Judiciário), que torna inatingível o mérito da decisão do Tribunal de Contas.

4 De acordo com o Manual “Técnicas de Amostragem para Auditorias” (Brasil, 2002).

5 Cf. NBC T11: Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis: NBC T 11.11: Amostragem (CFC, 2005).



5. TEORIA INDIVIDUAL DO PROCESSO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme esclarece Gonçalves (2020, p. 335), desde a formulação da Teoria geral do processo, vários denominadores comuns foram aventados com o intuito de atribuir uma “visão metodológica unitária ao Direito Processual”, conceitos como “lide, processo e ação se mostraram categorias insuficientes para identificar a quintessência comum às disciplinas processuais, notadamente aos processos civil e penal”. A ideia é que o processo seja uma “condição *sine qua non* para a legitimidade do exercício do poder e, por conseguinte, é revelador do modus operandi do Estado” (Gonçalves, 2020, p. 335).

Assim, a processualização da atividade estatal administrativa, legislativa e jurisdicional, em uma “Teoria Geral do Processo de exercício do poder estatal, é uma garantia de que os poderes, ao exercerem as atividades que lhes são atribuídas, não se desviam dos fins estabelecidos na Constituição” (Gonçalves, 2020, p. 341).

Para Didier Junior (2020, p. 51), uma teoria ampla para “as ciências sociais pode ter graus de abstração diversos: geral, individual e particular”. É geral quando reúne enunciados que possuem pretensão universal. Por outro lado, é individual a teoria que pretende organizar conhecimentos em torno de um objeto singular. São exemplos fornecidos pelo autor a Teoria geral do processo e a Teoria do Processo Civil brasileiro. Já quando se restringe a “generalidade da teoria a um grupo de objetos” selecionado com base em um elemento comum, tem-se a teoria particular: “trata-se de um grau de abstração entre o geral e o individual”, podendo ser citada como exemplo a teoria do processo no *civil law* (Didier Junior, 2020, p. 52).

Ainda ensina o autor que a ciência do processo é um “sistema de enunciados que possuem maior ou menor extensão, sendo fundamentais ou adjacentes (derivados)”. Ao primeiro dá-se a designação de jurídico-fundamental ou lógico-jurídico; ao outro, a de jurídico-positivo, que decorre de escolhas normativas em um dado espaço-tempo. Os conceitos lógico-jurídicos, esclarece Didier Junior (2020, p. 59), têm “pretensão de validade universal, são invariáveis e fundamentais para a ciência do processo, pois correspondem à estrutura essencial de toda ordem jurídica”.

São exemplos do primeiro sistema os conceitos de competência, decisão, admissibilidade, norma processual, validade do ato processual, legitimidade, prova, tutela jurisdicional, capacidade de ser parte, capacidade processual, preclusão, execução. São jurídico-positivos os conceitos de sentença, decisão interlocutória, recurso, nulidade e anulabilidade, incompetência relativa e absoluta, continência e conexão, contestação, reconvenção e prova ilícita (Didier Junior, 2020).

Medauar (1993) defende uma ampla processualidade e expõe o reconhecimento do processo no exercício das diversas funções estatais (legislativa, executiva e judicial). Apesar do tradicional confronto entre administração e jurisdição, existe a concepção da processualidade extensível a todos os poderes do Estado com um núcleo processual comum, apesar das peculiaridades que afloram das características funcionais de cada função. Portanto, a ideia de um núcleo único



do processo não é incompatível com a existência de peculiaridades em cada tipo de processo, decorrente, sobretudo, da modalidade de função a que se vincula.

A autora esclarece que é falha a ideia da existência de litígio como fator de distinção entre os ramos processuais ou de caracterização do processo, pois a presença de litígio ou lide em todos os processos é questionável. Outrossim, a atuação de ofício e a inércia da jurisdição constituem peculiaridades de cada função estatal que não afetam o núcleo processual que lhes é comum, apenas imprimem em cada um a marca típica da função à qual se encontra vinculado. Citam-se como exceção à inércia da jurisdição a execução trabalhista, que poderá ser promovida pelo próprio juiz ou presidente ou tribunal competente (art. 878 da Consolidação das leis do Trabalho – CLT), e a ordem de *habeas corpus* expedida de ofício por juízes ou tribunais, quando verificado que alguém sofre ou está na iminência de sofrer coação ilegal em sua liberdade de locomoção (Medauar, 1993).

Em relação à “desigualdade processual dos sujeitos e à unilateralidade da atuação administrativa em face da igualdade entre as partes e da bilateralidade da função jurisdicional” (Medauar, 1993, p. 47), tratando-se de atuação pautada pela processualidade, a administração tem sujeições e deveres, e ao administrado são reconhecidos direitos e deveres (garantias processuais), de modo que haverá igualdade entre eles. Por fim, a expressão “acusados” deve ser vista de maneira mais ampla, não vinculada apenas ao processo punitivo, com possibilidade de privação de liberdade ou de bens, mas abrangente das hipóteses de controvérsia e de conflito de interesses. Assim, a combinação dos incisos LIV e LV do art. 5º da CF/88 deve ser entendida como oportunidade aos sujeitos do processo de apresentar defesa, provas, de contrapor seus argumentos, enfim, a possibilidade de influir no resultado (Medauar, 2008, p. 47).

Equivale a dizer: elementos processuais como jurisdição, ação, pretensão resistida, coisa julgada e litígio comuns ao processo judicial podem não existir ou ser substituídos por institutos diversos em outros ramos processuais, tendo em vista que o processo se amolda à função estatal à qual se encontra vinculado. Na lição de Medauar (2008, p. 90), o processo deve ser visto individualmente como

conjunto de princípios, institutos e normas estruturadas especificamente para o exercício de determinado poder, a partir do reconhecimento de uma ampla processualidade vinculada às funções de soberania dispostas na Constituição Federal.

Existe uma relação de pertinência entre o processo e o exercício do poder estatal, ou seja, cada disciplina processual individual espelha a função pública que o executa. O exercício do processo como reflexo de cada função do Estado é uma garantia fundamental (direito fundamental instrumental) porque se destina a tutelar direitos em face do Poder Público, com participação em contraditório. Dois são os elementos do processo (ampla processualidade): exercício do poder estatal⁶ e contraditório (Medauar, 2008, p. 47).

6 O processo pode existir nas relações privadas, bem como as garantias processuais; entretanto, não desenvolveremos esse tema por não ser objeto do tipo de processo em estudo.



A função (estatal) de controle externo exercida pelos Tribunais de Contas, nesse particular, é especial, pois o processo de controle de políticas públicas espelha tanto a função jurisdicional (processo de julgamento de contas) quanto a função administrativa (processos de fiscalização). Nele, pertencerão à teoria geral os conceitos de decisão, execução, competência, validade dos atos processuais, normas processuais, direito de defesa e meios de impugnação de decisões, prova e a teoria dos precedentes.

Quanto à teoria individual do processo de controle de políticas públicas, os conceitos jurídico-positivos encontram-se fixados na Lei nº 8.443/1992, no Regimento Interno do TCU e na Lindb. O sistema constitucional de garantia da boa gestão de recursos públicos e da proteção financeira aos direitos fundamentais, conforme resulta consagrado nos art. 73, art. 96 e art. 5, LIV, todos da CF/88, associado ao disposto no art. 27 da Lindb, impõe o reconhecimento do processo de controle como mais um ramo (teoria individual) da teoria geral do processo, diverso do processo civil (Brasil, 2017) e do processo administrativo.

É possível, sem qualquer dúvida razoável, estabelecer a existência de uma disciplina autônoma de processo de controle, a partir da identificação de princípios e regras próprias que se integram por coerência lógica e unidade sistêmica, cuja análise em separado, ou mesmo em conjunto com os demais ramos, confirma a existência de um ramo jurídico individual.

Pode-se identificar na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) o reconhecimento de processo e procedimento próprios, vinculados à atividade de controle externo, disciplinados em lei específica (Lei nº 8.443/1992):

o Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado no sentido de que as garantias do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal não são absolutas e seu exercício se perfaz nos termos das normas processuais que regem a matéria. Precedentes: MS 28156 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, Dje de 17/9/2014 e AI 152.676 AgR, Rel. Min. Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ de 3/11/1995. O término da etapa de instrução do processo administrativo no Tribunal de Contas da União ocorre no momento em que o titular da unidade técnica emite seu parecer conclusivo, consoante predica o art. 160, § 2º, do Regimento Interno do TCU. O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União prevê diversas oportunidades para que as partes produzam as provas necessárias à elucidação dos fatos e à comprovação da regularidade dos atos por elas praticados. Todavia, consoante o firme entendimento da Corte de Contas, inexistente a fase processual de contestação do parecer conclusivo da unidade técnica após o término da instrução probatória. In casu, o Tribunal de Contas da União, ao indeferir o pedido de análise técnica de documentos apresentados pela agravante após o término da fase instrutória do processo administrativo, atuou em consonância com as normas da Lei Orgânica do TCU (Lei n. 8.443/1992) e de seu Regimento Interno (Brasil, 2019).

O TCU diferencia o processo de controle dos demais ramos, reconhecendo a aplicação subsidiária do processo civil e do processo administrativo:



as normas processuais previstas na Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992) e em seu Regimento Interno estabelecem rito processual próprio, no qual a aplicação do Código de Processo Civil se dá apenas de maneira analógica e subsidiária na falta de normas legais e regimentais específicas. Ademais, a jurisprudência do TCU acerca do tema a muito se consolidou, dando ensejo, inclusive, ao enunciado nº 103 das Súmulas de Jurisprudência, a seguir transcrito: ‘Na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil’ (Brasil, 2015).

A Lei de Processo Administrativo aplica-se apenas subsidiariamente aos processos de controle externo, conforme previsão da própria Lei 9.784/1999 (art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei) e jurisprudência consolidada desta Corte (Acórdãos 3.341/2016-TCU-1ª Câmara, 3.271/2012-TCU-Plenário, 615/2010-TCU-2ª Câmara, entre outros) (Brasil, 2012).

Na mesma linha, é isto que estabelece o Regimento Interno do TCU: “Art. 298. Aplicam-se subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei Orgânica” (Brasil, 2023).

Destaca-se, ainda, que existem tipos diversos de processo de controle, conforme a Lindb, que trouxe a ampla designação **esfera controladora**, que, além de incluir as atividades desempenhadas pelo controle interno e externo, compreendidos, nesta última, os Tribunais de Contas, abrange também o Ministério Público, as agências reguladoras e quaisquer outros órgãos estatais que atuem na fiscalização da regularidade da atividade de outros agentes estatais, como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público.

A referência a essa esfera decorre do reconhecimento de que sua atuação não é idêntica àquela desempenhada pelos órgãos jurisdicionais e administrativos; entretanto, não se deve confundir os diversos tipos de processos de controle dela decorrentes, com íntima vinculação ao processo administrativo ou à atuação judicial de órgãos como o Ministério Público, com o processo de controle de políticas públicas.

Faz-se necessário, então, assentar uma definição para o processo de controle de políticas públicas.

O conceito de processo é fundamental e primário para a teoria geral, bem como indispensável para cada uma das teorias individuais, uma vez que os demais conceitos lógico-jurídicos gravitam em torno dele (Didier Junior, 2020, p. 82). Dinamarco, Badaró e Lopes (2020, p. 71) alertam que “o conceito de processo não encontrou formulação definitiva na doutrina”; entretanto, é certo que se encontra intimamente entrelaçado com

o [conceito] de procedimento, que é sua expressão visível, com a relação processual, que constitui um vínculo jurídico entre todos os sujeitos do



processo, e com a garantia constitucional do contraditório, responsável pela legitimidade política de todo o sistema.

O processo, para Gonçalves, é um gênero que

abrange processos estatais (legislativo, administrativo, jurisdicional) e não estatais (arbitral), incorporando o processo negocial, entendido como método de criação de norma jurídica pelo exercício da autonomia da vontade.

O processo é visto como conceito fundamental primário da Teoria geral do processo, a qual objetiva construir um “repertório conceitual apto à compreensão de qualquer tipo de processo”. O problema da expansão da Teoria geral do processo, para além do processo jurisdicional, é que a “panprocessualidade derruba a consistência da Teoria Geral” (Gonçalves, 2020, p. 340).

Finaliza-se com a seguinte proposta de conceito.

O processo de controle de políticas públicas é instrumento próprio e ínsito à função estatal de fiscalização do orçamento (planejamento e execução), controle da gestão pública e das finanças do estado (gestão fiscal), com natureza administrativa, no sentido de não possuir caráter judicial, muito embora com o processo administrativo também não se confunda, vocacionado à produção de uma norma jurídica por meio do exercício da função jurisdicional de políticas públicas ou da função administrativa de auditoria, confiadas pelo poder constituinte originário aos Tribunais de Contas, com o objetivo de garantir a boa administração (ou bom governo) dos recursos públicos, a tutela coletiva do orçamento e a proteção financeira à implementação intergeracional dos direitos fundamentais. Seu objeto principal é o controle da gestão da política pública, sendo objetos secundários as sanções e o ressarcimento.

Diversos outros elementos processuais específicos que compõem o processo de controle de políticas públicas, por limitação de escopo deste trabalho, não poderão ser analisados aqui, mas deixa-se indicada sua existência: a) princípios gerais e específicos do processo de controle de políticas públicas; b) norma jurídico-processual de controle; c) procedimento, tipos de processo e dimensões do processo de controle de políticas públicas; d) relação jurídico-processual especial; e) sujeitos processuais; f) teoria da prova no processos de controle; g) conteúdo decisório e tipos de decisão controladora; h) tipos de tutela e espécies de atividade de controle; i) provimentos provisórios; j) nulidade do processo de controle; e l) meio de impugnação da decisão controladora.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvida de que o processo de controle de políticas públicas é dotado de autonomia científica e é formado por pressupostos e elementos gerais e individuais disciplinados, respectivamente, pela Teoria geral do processo e por uma teoria individual com método técnico-jurídico voltado para concepções jurídicas próprias, com princípios, normas e institutos específicos compatíveis com o exercício da função estatal de controle externo.



Identificam-se, nesse processo, estruturas que integram uma unidade sistêmica e mantêm coerência lógica, mesmo quando analisados em separado ou em conjunto com os demais ramos, que confirmam a existência de um ramo jurídico processual especial e individual. Destaca-se, porém, que, embora se deva deixar de lado o referencial civilista e administrativista, é impossível uma desvinculação total, porque muitos dos seus institutos pertencem à Teoria geral do processo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva. **O tribunal de contas e a ordem constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 36.369-DF**. Agravo regimental em mandado de segurança. Ato do Tribunal de Contas da União. Representação. Abertura de tomada de contas especial. Atribuições técnicas constitucionalmente atribuídas à Corte de Contas. Art. 71 da Constituição da República. Deferência. Capacidade institucional. Habilitação técnica. Observância à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal. Agravo regimental a que se nega provimento. Relator: Min. Luiz Fux, 17 de maio de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur404580/false>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (1. Câmara). **Acórdão nº 1.593/2017**. Não se aplica aos processos que tramitam no TCU o art. 1.022, parágrafo único, inciso I, da Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil), segundo o qual considera-se omissa a decisão que deixa de se pronunciar sobre tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência. Relator: Min. Bruno Dantas, 14 de março de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2246355%22>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (1. Câmara). **Acórdão nº 3.565/2018**. Tomada de contas especial. Fraudes em operações financeiras. Responsabilização de empregados e terceiros beneficiados pelas fraudes. Prescrição da pretensão punitiva. Contas irregulares e imputação de débito a parte dos empregados e dos terceiros beneficiados. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Negativa de provimento. Embargos de declaração. Não conhecimento. Inexistência da nulidade alegada. Relator: Min. José Múcio Monteiro, 17 de abril de 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2291444%22>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 1.080/2015**. Tomada de contas especial. Irregularidades na concessão e habilitação de aposentadorias por tempo de serviço. Rejeição das alegações de defesa. Fixação de novo e improrrogável prazo para recolhimento das quantias. Embargos de declaração. Alegação de contradição. Conhecimento. Negativa de provimento. Relator: Min. Benjamin Zymler, 6 de maio de 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1412999%22>. Acesso em: 24 mar. 2023.



BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 1.204/2022**. Tipo de processo: Acompanhamento (ACOM). Relator: Min. Bruno Dantas, 1 de junho de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2537217%22>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 2.463/2013**. Solicitação. Viabilidade de edição de súmula pela AGU relativa à aplicação do art. 54 da lei 9.784/1999 à atividade de controle externo do TCU. Necessidade de instauração do contraditório. Situações ainda não pacificadas pelo supremo tribunal federal. Não preenchimento das condicionantes regimentais para consulta. Ciência à interessada acerca do exame sobre a matéria. Arquivamento. Relatora: Min. Ana Arraes, 11 de setembro de 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1284699%22>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 2.843/2008**. Agravo contra decisão que adotou medida cautelar. Conhecimento. Não provimento. 1. A decisão que adota medida cautelar não exige cognição exauriente da matéria, bastando para a verificação da plausibilidade jurídica que a ampare, um juízo de mera verossimilhança [...] Relator: Min. Valmir Campelo, 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-37034%22>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 3.271/2012**. Embargos de declaração. Conhecimento. Inexistência das contradições, omissões e obscuridades apontadas. Rejeição. Ciência. Relatora: Min. Ana Arraes, 28 de novembro de 2012. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1254032%22>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/28/EE157810ED256058E18818A8/RITCU.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União; Secretaria-Adjunta de Fiscalização. **Técnicas de amostragem para auditorias**. Brasília: TCU, 2002. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnicas-de-amostragem-para-auditorias.htm>. Acesso em: 24 mar. 2023.

CÂMARA, Alexandre Freitas. A lide como elemento acidental da jurisdição. **Civil Procedure Review**, Salvador, v. 2, n. 1, p. 57-64, jan./abr. 2011. ISSN 2191-1339. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/82>. Acesso em: 24 mar. 2023.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução nº 1.012 CFC, de 21-1-2005**. Aprova a NBC T 11.11 – Amostragem. Revoga o item 11.2.9 da NBC T 11 – Normas de Auditoria



Independente das Demonstrações Contábeis –, aprovada pela Resolução 820 CFC, de 17-12-97 (Informativo 03/98). Brasília: CFC, 2005. Disponível em: <https://coad.com.br/files/trib/html/pesquisa/lc/em21157.htm>. Acesso em: 24 mar. 2023.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 111-147, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1270>. Acesso em: 24 mar. 2023.

DANTAS, Fábio Wilder da Silva. **Jurisdição Especial do Tribunal de Contas**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2016. Disponível em: <http://tede2.unicap.br:8080/handle/tede/581>. Acesso em: 24 mar. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Do direito privado na administração pública**. São Paulo: Atlas, 1989.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento. 14. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Teoria geral do processo, essa desconhecida**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

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

GONÇALVES, Marcelo Barbi. **Teoria geral da jurisdição**. Salvador: Juspodivm, 2020.

IOCKEN, Sabrina Nunes. Avaliação das políticas públicas: necessidade de uma diretriz normativa no âmbito dos tribunais de contas. *In*: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (coord.). **Processos de controle externo**: estudo de ministro e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 263.

LIMA, Luiz Henrique. Anotações sobre a singularidade do processo de controle externo nos Tribunais de Contas: similaridades e distinções com o processo civil e penal. *In*: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (coord.). **Processos de controle externo**: estudo de ministro e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 17.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil – Volume 1**: teoria geral do processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.



MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

SILVA, André Garcia Xerez. Os Tribunais de Contas e a coisa julgada administrativa. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, Ceará, v. 11, n. 2, p. 80-99, 2013. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/231>. Acesso em: 24 mar. 2023.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Teoria geral do processo civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: Volume I. 51. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo**: uma interpretação sistemática do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2019.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINE, Eduardo. **Curso avançado de processo civil**. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.



Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.