

## A processualística dos Tribunais de Contas e a sua adequação ao modelo constitucional de processo

The Audit Court procedures and the adaptability to constitutional procedure model

Frank Martins Tavares Filho<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo objetiva estudar a aplicação do modelo constitucional de processo no âmbito dos processos de controle externo para verificar os benefícios advindos de tal aplicabilidade. O estudo aborda, inicialmente, a questão do reconhecimento dos processos de controle externo no ordenamento jurídico brasileiro, realizando, em seguida, a análise do impacto potencial das garantias constitucionais do contraditório e do dever de motivação das decisões nos processos de competência dos tribunais de contas. Além disso, é estudado o benefício de uma legislação única para tais processos. Efetuou-se pesquisa e estudo na legislação brasileira e no material doutrinário e jurisprudencial relativo ao tema. O estudo constatou que a existência de uma lei nacional para os processos de controle externo e a aplicação do modelo constitucional de processo e de suas garantias reforçariam o respeito aos direitos fundamentais e legitimariam toda a marcha do processo desde a etapa de instrução até o seu julgamento.

**Palavras-chave:** tribunais de contas; processo de controle externo; modelo constitucional de processo; código de processo de controle externo.

### ABSTRACT

This paper aims at studying the applicability of the constitutional procedure model throughout the context of external control procedure to check the bene-

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), advogado, especialista em Gestão Pública pela Faculdade de Tecnologia Darcy Ribeiro, especializando em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC – MG), analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE – CE). Atualmente, ocupa o cargo de secretário adjunto da Secretaria de Serviços Processuais do TCE – CE. E-mail: frank.martins@tce.ce.gov.br

fits arising from such applicability. The study approaches, initially, the issue of recognizing the external control procedures in the Brazilian legal system, performing, then, the analysis of the potential impact of constitutional principles of contradictory and the duty to correctly reason the decisions given in procedures under the jurisdiction of Court of Auditors. Moreover, the paper studies the benefit to create a single External Control Procedure statute. The research is based on Brazilian legislation, legal doctrine and applicable jurisprudence. The most significant outcome is the realization that a national guideline and the applicability of constitutional procedure model and its principles would support and give substance regarding the observance of civil rights and liberties through the development of external control procedure, that is, from the investigative proceeding to the final decision.

**Keywords:** audit courts; external control procedure; constitutional procedure model; external control procedure code.

Recebido: 26-01-2022

Aprovado: 17-03-2022

## **1 OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO EXECUTORES DO CONTROLE EXTERNO**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) atribuiu ao Congresso Nacional a responsabilidade pelo controle externo das contas públicas da União, a ser exercida com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU. A interpretação literal do dispositivo poderia levar ao entendimento de que os tribunais de contas apenas auxiliariam no exercício do controle externo, sem operar a atividade de forma preponderante e, ainda, com características de subordinação.

Entretanto, na vasta doutrina, não existe dúvida sobre a independência institucional dos Tribunais de Contas e dos demais órgãos integrantes da República quanto ao exercício das funções de controle externo. A independência com relação a qualquer das três funções básicas do Estado é notória:

Sobre esse ponto, insta esclarecer que a Constituição Federal de 1988, no Título IV, que versa sobre a organização dos poderes, positivou, no primeiro artigo do capítulo I, art. 44, que o Poder Legislativo é composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, não incluindo o Tribunal de Contas. Mais adiante ao positivizar sobre o controle externo da Administração Pública, no artigo 71, textualizou que é exercido pelo Poder Legislativo, mas como auxílio dos Tribunais de Contas, deixando claro que a competência para o exercício da função de controle externo é dos Tribunais de Contas, não podendo, portanto, serem exercidas sem esses órgãos, do que se extrai tratar-se de indiscutível necessidade participativa. (VIANA, 2019, p. 43)

De acordo com as evidências que permeiam a atuação dos Tribunais de Contas, é possível cogitar que a criação de um capítulo específico para eles extirparia qualquer dúvida sobre a sua autonomia, permitindo uma compreensão mais coesa e una sobre sua natureza dentro do ordenamento jurídico pátrio.

Atualmente, existem 33 tribunais de contas na estrutura administrativa brasileira, divididos em três esferas: 1 (União), 26 (estados e Distrito Federal), 3 (dos municípios do estado) e 2 (do município). Por não existir um código único que regule os processos de responsabilidade das cortes de contas brasileiras, cada um dos órgãos de controle possui regramento próprio, mesmo respeitando a base estabelecida na CRFB/88 e disso, naturalmente, decorrem diferenças entre normas procedimentais, prazos, espécies recursais, entendimentos, súmulas, entre outros.

A abordagem fundamental utilizada no presente artigo foi a apresentação do modelo constitucional de processo, já empregado no âmbito da processualística civil, e como sua aplicação nos processos de competência dos tribunais de contas pode ser salutar para os sujeitos processuais e para a coletividade, em razão das consequências que dele podem advir.

Ademais, também é tratada a problemática da codificação única para os processos em discussão, a qual tem a potencialidade de evitar desequilíbrios e insegurança jurídica no pertinente aos assuntos relacionados à fiscalização dos atos de gestão e das contas públicas.

## 2 TITULARES DO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO, CONTUDO, DESCONHECIDOS

As instituições públicas, custeadas com os valores angariados pelo Estado na forma de tributos, devem, por características inerentes ao próprio sistema republicano, ser transparentes com os cidadãos, com o povo; verdadeiro e único detentor do poder do Estado.

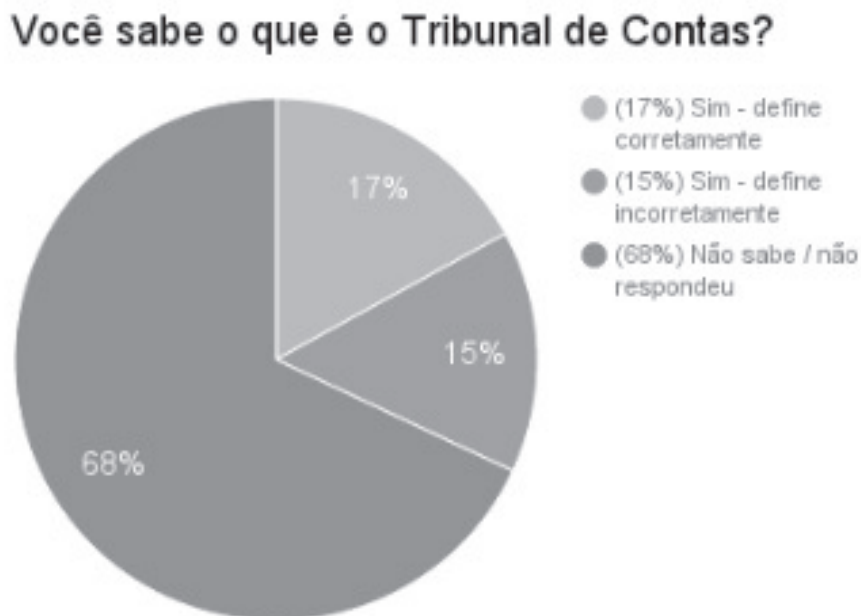
É necessária clareza sobre a função executada e quais os resultados obtidos a partir dos valores investidos pelo mantenedor de todo o mecanismo estatal. Do contrário, não só os tribunais de contas, como qualquer outra entidade pública, pode, apesar de exercer formalmente suas atribuições legais, passar pela história como órgão sem impacto efetivo na democracia brasileira e na vida da população:

Além de difundir o seu louvável passado histórico e a legitimidade constitucional e sistemática que os adorna, dentro da melhor tradição latina de verificação colegiada de contas, as Cortes de Contas deverão convencer pela divulgação diuturna do seu desempenho (legitimidade funcional).

Portanto, penso que os Tribunais de Contas não podem perder a batalha para divulgar adequadamente as suas atividades perante a opinião pública, evidenciando a forma para que, obedecendo aos textos constitucionais e legais, e respeitando integralmente o “due process of law” e o princípio do contraditório, vêm exercendo, com discrição e lisura, os poderes que lhes foram confiados. (LINS NETO, 2000, p. 216)

Recentemente, em 2016, o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) realizou uma pesquisa a pedido da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Dentro dos vários quesitos abordados, existe um que se destaca dos demais pelo resultado apresentado. Foi concluído que, como demonstra a Figura 1, apenas 17% da amostra selecionada sabia definir corretamente o que é um tribunal de contas e quais suas atribuições.

Figura 1 – Gráfico relativo ao quesito “Você sabe o que é o Tribunal de Contas?”



Fonte: ATRICON (2016).

Felizmente, o mesmo trabalho demonstrou que, entre aqueles que conheciam os tribunais de contas, 90% tinham a opinião de que a instituição era essencial no combate à corrupção e no controle dos gastos públicos.

Tendo como base os resultados da pesquisa, que demonstram que quase 80% da amostra não conhecia os tribunais de contas, pode-se, hipoteticamente, considerar o prognóstico de que tais órgãos estão falhando na comunicação com o cidadão contribuinte.

O dado é relevante, pois, apesar dos inegáveis avanços das últimas duas décadas, ainda existe muita ineficiência na Administração Pública, desnecessitando de exemplos. Em tais casos, infelizmente, pode ser que não haja o que comunicar e o órgão prefira permanecer distante dos holofotes da mídia e do cidadão.

Porém, a experiência que pode ser extraída da prática corporativa de empresas privadas mostra o contrário: apresentar as falhas, imperfeições e fracassos é parte do processo de construção do caminho da eficiência.

O pensar das instituições públicas deve seguir os mais modernos entendimentos de gerenciamento do setor privado, amoldando tais práticas ao ordenamento jurídico ao qual estão sujeitas.

Qualquer ente, sem demérito, possui forças e fraquezas e, onde estas existem, há, também, o potencial inexplorado de melhoria e de criação de estratégias e inovações para a mudança da situação. Enfrentar o escrutínio e a crítica do cidadão destinatário dos serviços públicos é um ônus, porém, ao final, ocorre para o bem do próprio órgão e de toda a República.

Portanto, a abertura institucional, o reconhecimento de problemas afetos à eficácia e à eficiência e o correto exercício da completa e ampla transparência devem ser constantemente realizados, mesmo que, conforme dito, para demonstrar problemas estruturais:

Diante da realidade posta e exposta, migrar do plano da normatividade constitucional para o plano da efetividade institucional revela-se como via necessária a ser trilhada pelas instituições republicanas para chegarem ao almejado propósito de resgate da crença institucional, exercício que demandará, por vezes, a transformação de estrutura de composição e funcionamento de instituições cujas funções constitucionalmente outorgadas não venham sendo cumpridas. (VIANA, 2019, p. 27)

Atualmente, a divulgação de conteúdo, de qualquer natureza, pode ser executada pela internet e suas ferramentas de forma usual e descomplicada. Os órgãos públicos, entre eles os tribunais de contas, devem, também, utilizar-se de tais métodos de divulgação de suas ações para a sociedade, aumentando o conhecimento e a credibilidade com que são vistas as cortes de contas:

A transição do meio offline para as plataformas digitais tem sido uma revolução na forma de comunicação dos tribunais de contas com a sociedade. É incontestável – seja por meio da utilização de aplicativos móveis – a maior facilidade e amplitude da comunicação interna e externa dos TCs gerada pelas redes sociais, tais como: WhatsApp, Twitter, Facebook, Instagram e

YouTube. Esses veículos servem, na maior parte dos casos, para difundir as diversas ações institucionais realizadas nas cortes de contas, tomando como exemplo as decisões de julgamentos em linguagem mais acessível.

Por último, é imperativo afirmar que os canais de comunicação estratégica das cortes de contas fortalecem sua imagem institucional, propiciam maior aproximação com a sociedade, valorizam a qualidade das informações geradas, estimulam o debate voltado à cidadania e ao controle social, esclarecem fatos de defesa do interesse público, disseminam ações relacionadas ao controle externo e contribuem, fundamentalmente, com a melhoria da gestão pública. (LIMA; DINIZ, 2019, p. 120)

O trabalho, nesse sentido, deve ser árduo e incessante. O grande filósofo alemão Friedrich Nietzsche, na obra *Aurora*, publicada em 1881, ao tratar sobre a fé humana, traz-nos o necessário para que a execução de uma ideia saia do plano do abstrato e se torne, de fato, uma realidade:

O mais confiante saber ou fé não pode proporcionar a energia para o ato nem a destreza para o ato, não pode substituir a execução do mecanismo sutil e múltiplo que deve ocorrer para que algo possa converter-se de ideia em ação. Sobretudo e primeiramente as obras! Ou seja, exercício, exercício, exercício! A “fé” logo aparecerá – estejam certos disso! (NIETZSCHE, *Aurora*, Capítulo I, p. 22)

Muito embora os assuntos tratados no presente tópico não sejam o seio do presente trabalho, as evidências apresentadas pela pesquisa referenciada demonstram que o tema é relevante, atual e precisa ser enfrentado e evidenciado sempre que possível.

### **3 O PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO**

Com características próprias, que o diferenciam dos processos judiciais e, inclusive, dos administrativos, o processo de controle externo, também chamado de processo controlador ou de controle externo, vem

tendo o seu reconhecimento recente como processo autônomo, sendo, portanto, salutar que a nomenclatura e os procedimentos sejam positivados e devidamente reconhecidos no ordenamento jurídico nacional.

Como é sabido, nos processos judiciais as partes e seus respectivos advogados buscam a jurisdição para ver satisfeito direito relativo a algum bem da vida sobre o qual existe uma controvérsia. Tal fato caracteriza uma disputa, ou lide, em que o Estado, por meio do juízo competente, emitirá, ao final, o provimento judicial, pondo fim ao conflito e decidindo sobre os pedidos do autor e sobre as manifestações do réu.

No chamado processo de controle externo não há lide, não existem interesses opostos em jogo. A sua finalidade principal, o seu provimento, é a análise dos atos de gestão praticados pelos responsáveis pelo gerenciamento e pela aplicação dos recursos públicos, ou seja, o julgamento pela sua regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade, com a possibilidade de serem exaradas determinações de cunho imperativo.

Os atores do processo de controle externo podem ser denominados responsáveis e interessados, sendo os últimos aqueles que integram a relação processual por terem demonstrado interesse no processo. Em razão da inexistência de lide, todos os que participam do processo, ou seja, os sujeitos processuais, a princípio, almejam receber um posicionamento sobre como se deu a gestão dos recursos a eles confiados pela sociedade, ou seja, há o interesse comum no provimento final.

Uma outra particularidade dos processos de controle externo é a sua não confusão com o processo administrativo. A lógica da distinção reside no fato de que o processo administrativo é um meio de colocar em execução determinada lei ou norma infralegal; portanto, em resumo, é como a Administração Pública materializa o poder do Estado. Como exemplos podem ser citados: abertura de licitações, realização de concursos públicos para o provimento de cargos, concessão de aposentadorias, pensões e reformas, assinatura e renovação de contratos etc.

Processo de controle externo é o controlador, aquele que apura e julga os atos produzidos dentro dos processos administrativos, verificando sua adequação à lei e demandando eventual correção, aplicando penalidades, reconhecendo danos causados ao erário do Estado ou certificando, no aspecto formal, a legalidade na aplicação e no gerenciamento dos valores confiados ao administrador público.

### **3.1 RECONHECIMENTO FORMAL DO PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO**

Ainda não existe legislação pátria, única e centralizada, que trate do processo de controle externo. Uma das tentativas de enfrentar a questão, com a intenção de estabelecer formalmente a existência do processo de controle externo, padronizar as regras processuais de todos os tribunais de contas e criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, foi apresentada perante o Senado Federal sob a forma da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22/2017. O texto até o presente momento ainda se encontra em tramitação e traz como justificção o seguinte:

A presente proposta oferece, igualmente, outro contributo no sentido da padronização da atuação dos Tribunais de Contas, ao incluir, entre as matérias de competência legislativa privativa da União, a edição de um diploma processual de controle externo de caráter nacional, uma espécie de “CPC de Contas”, de iniciativa privativa do Tribunal de Contas da União. Deste ponto de vista, a proposta viabiliza a futura concretização de antigo anseio dos atores do controle externo brasileiro, iniciativa alinhada com o sentido amplo da uniformização pretendida pela proposta. Com essas modificações, pois, pretende-se reafirmar a autonomia dos Tribunais de Contas, ao intensificar o sistema constitucional de freios e contrapesos (check and balances), fundamentado nos controles recíprocos entre os poderes e no controle social, prestigiado, no Conselho, pela participação de cidadãos indicados pelo Parlamento e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). (BRASIL, 2017)

Mais recentemente, em 2018, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) sofreu alterações que passaram a incluir, expressamente a figura do processo “controlador”, que, no âmbito do texto, refere-se aos processos de controle externo. A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, ao realizar as inserções, citou o processo em cinco artigos específicos: 20, 21, 23, 24 e 27.

O reconhecimento de um processo autônomo de controle externo, além de atender aos os objetivos já expostos, possui, ainda, o potencial de fortificar nossa República:

Não há como esperar êxito do federalismo cooperativo num ambiente que não confira um padrão mínimo de funcionamento ao controle das finanças públicas, em que não haja a centralização das diretrizes desse controle, o que abre margem para que as instituições dos estados federados, tanto na execução das normas de finanças públicas quanto no controle da execução delas, ajam de forma discrepante, gerando desequilíbrio interno e externo, que onera a União e, conseqüentemente, os estados que não deram causa ao desequilíbrio das contas públicas. (VIANA, 2019, p. 103)

Entes federados que atuam sob as mesmas regras, inevitavelmente seguem a mesma direção e alcançam, para o benefício de todos, os fins a que se propõem, o que se denomina, como se pode verificar, federalismo cooperativo.

Poder-se-ia questionar se a edição de tal norma adentraria a autonomia dos estados-membros de editarem as leis que regulamentam os respectivos tribunais de contas estaduais. Ocorre que, de uma análise mais aprofundada dos arts. 24, inciso I e 163, inciso V da CRFB/88 é possível extrair o entendimento de que a União detém a competência para a criação de normas gerais sobre direito financeiro e sobre a fiscalização da Administração Pública em geral.

Desse modo, quanto à competência para a elaboração de um código de processo de controle externo ou lei geral de processos de controle externo, tem -se que:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: [...]

V – fiscalização financeira da administração pública direta e indireta.. (BRASIL, 1998).

## 4 O MODELO CONSTITUCIONAL DE PROCESSO

Não é nova a teoria constitucionalista do processo, já tendo sido objeto de reflexões e ensinamentos por diversos processualistas de renome.

O modelo constitucional foi apresentado, pela primeira vez, por Eduardo Juan Couture Etcheverry, que, de forma inaugural, tendo forte influência no direito norte-americano e inglês, defendeu ideias que estavam muito além do que se estudava à época: tutela constitucional do processo, direito inviolável das partes de serem ouvidas, além da independência do julgador com autoridade e responsabilização pelos atos emanados no exercício de suas funções.

O pioneirismo do professor é um orgulho para a América Latina. O primeiro registro que se tem sobre o tema foi na década de 1930, quando ministrou um curso de Direito Constitucional Processual em uma universidade nos Estados Unidos, tratando das garantias constitucionais do processo civil:

A liberdade, a natureza jurídica da ação, a interpretação jurídica, a hermenêutica e outros temas afetos à Teoria do Direito, à Filosofia do Direito e, sobretudo, ao Direito Constitucional eram recorrentes dentro da extensa obra de Couture.

Sua mais famosa obra foi intitulada *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, cuja primeira edição é de 1942, tendo recebido, no ano de 1946, uma edição brasileira com tradução para a língua portuguesa. Nesta última publicação, foram realizados pequenos acréscimos, o principal deles, a identificação do direito de ação como um direito constitucional de petição (*una forma típica del derecho constitucional de petición*), repetindo as lições que antes havia proferido em solo americano.

O fato é que o talento de Couture foi reconhecido ainda em vida, tendo ministrado conferências em todo mundo, desde a América Latina, passando pelos Estados Unidos e diversos países da Europa. Além disso manteve contato próximo com grandes nomes do Direto Processual de sua época, tais como Calamandrei, Goldschmidt, Carnelutti, Alcalá-Zamora y Castillo somente para citar alguns poucos nomes europeus que o reverenciavam. (MADEIRA, 2015, p. 191-192, grifo do autor)

O jurista uruguaio foi devidamente reconhecido no meio processualista mundial. Suas ideias foram, posteriormente, seguidas e aprimoradas por diversos estudiosos, sendo o mais icônico deles o jurista mexicano Hector Fix-Zamudio, responsável por diversas obras sobre o tema.

Não há dúvida da extraordinária influência de Couture e dos que seguiram sua teoria no desenvolvimento do atual Código de Processo Civil (CPC/15). Pela análise de diversos de seus dispositivos, percebe-se, claramente, o alinhamento com o modelo constitucional. Logo no primeiro dispositivo da lei, é possível verificar, claramente, do que aqui se trata: “Art. 1º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código.” (BRASIL, 2015).

Apesar de terem sido iniciadas ainda na época da Segunda Guerra Mundial, as teorizações e os estudos sobre o modelo de processo constitucional demoraram a se consolidar para que fossem considerados como paradigma em todos os braços do direito processual.

A teoria constitucionalista traz, em seu âmago, alguns princípios ou colunas balizadoras que servem como sustentação para que sejam efetivadas as garantias constitucionais asseguradas pelo texto da CRFB/88. Para o presente trabalho, foram consideradas duas características que são entendidas, no contexto da argumentação a que se propõe, como mais relevantes para o que se pretende apresentar: contraditório e fundamentação das decisões.

## 4.1 CARACTERÍSTICAS DO MODELO CONSTITUCIONAL DE PROCESSO

Quais seriam, então, as características desse modelo, tão atual e alinhado com os princípios constitucionais?

É com esse propósito que se utiliza o **processualismo constitucional democrático** como uma concepção teórica que busca a democratização processual civil mediante a problematização das concepções de liberalismo, socialização e pseudossocialização processual (neoliberalismo processual), para a percepção do necessário resgate do papel constitucional do processo como mecanismo de formação das decisões, ao partir do indispensável aspecto participativo e policêntrico das estruturas formadoras das decisões. (BAHIA; NUNES; PEDRON, 2021, p. 352, grifo do autor)

O entendimento do modelo constitucional depende da compreensão de que ele se baliza na junção do Direito Processual com o Direito Constitucional. De forma alguma, é uma nova ciência do Direito e não há essa defesa no campo doutrinário. Em verdade, o modelo é uma construção teórica por meio da qual podem ser relacionados ao processo (civil, administrativo ou de controle externo) objetos afetos ao Direito Constitucional, tais como, cidadania, democracia, direitos fundamentais, legitimidade das decisões etc.:

pela principiologia constitucional do devido processo que compreende os princípios da reserva legal, da ampla defesa, isonomia e contraditório, converte-se em direito garantia imposterável e representativo de conquistas teóricas da humanidade no empreendimento secular contra a tirania, como referente constitucional lógico-jurídico, de interferência expansiva e fecunda, na regência, axial das estruturas procedimentais nos segmentos da administração legislação e jurisdição. (LEAL, 2018, p. 141)

Atualmente, é árduo pensar no desenvolvimento de um processo sem o necessário cotejamento com as conquistas advindas do constitucio-

nalismo. Nas bases da doutrina constitucionalista e, igualmente, no alicerce do Estado Democrático de Direito, está a Constituição e o poder popular. A CFRB/88 é bastante clara ao afirmar que o único poder existente na República é o que emana do povo.

Na democracia brasileira, em razão de existir um único detentor do poder, é ele quem constrói, interpreta e recebe os efeitos do ordenamento jurídico. Por conta de tal fato, o que cotidianamente denominamos poderes são, então, funções do Estado, delegadas pelo povo a órgãos específicos para que as exerçam, sendo elas a função legislativa, executiva e judiciária.

Por esse prisma é que, com relação às normas jurídicas, o povo deve ser capaz de “recriar, afirmar, negar, debater, discutir, transformar, substituir, destruir ou reafirmar o direito, como seu feitor e intérprete originário e intercorrente.” Não basta, pois, elegerem-se (ainda que com o sufrágio universal) parlamentares, permitindo que esses, sozinhos, ditem a vontade popular. É preciso, no paradigma democrático, conferir ao destinatário a oportunidade de discutir os fundamentos da norma jurídica para, até mesmo, se for o caso, rejeitá-la. O entendimento do que venha a ser justo, injusto, certo ou errado deve ser compartilhado, e não imposto. (MADEIRA, 2010, p. 139)

O aprofundamento sobre as características do modelo constitucional de processo será realizado em conjunto com o seu estudo aplicado aos processos de controle externo, para que que fique mais evidenciada a sua aplicação no âmbito dos tribunais de contas.

## **4.2 O MODELO CONSTITUCIONAL DE PROCESSO APLICADO AOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO**

Um sistema processual de controle externo, alinhado à moderna processualística e ao modelo constitucional de processo, requer a observância, entre outras, de duas características básicas, já citadas anteriormente: contraditório e fundamentação ou motivação das decisões.

Para tratar do tema, serão apresentadas situações presentes nos processos judiciais, notadamente regulados pelo CPC/15, com a realização do confronto de suas características com as peculiaridades dos processos de controle externo.

Como mencionado, apesar de seguirem o modelo do TCU, os diversos tribunais de contas ainda não têm um só paradigma processual a ser seguido nos processos de controle externo. As diversas fases do processo são positivadas de forma peculiar em cada um deles, o que pode ocasionar, hipoteticamente, a não observância dos procedimentos que se espera de um processo que corre em um Estado Democrático de Direito. Assim, podem ocorrer desalinhamentos com as garantias elencadas na CRFB/88, mesmo tendo sido promulgada há mais de 30 anos.

Não será realizado o exame de leis orgânicas ou normas de um ou mais tribunais, pois o objetivo do presente trabalho é apresentar uma reflexão geral sobre como cotejar Constituição e controle externo.

#### **4.2.1 O CONTRADITÓRIO**

O primeiro ponto a ser tratado é o exercício do contraditório, previsto no art. 5º, inciso LV da CRFB/88, que aduz, expressamente, que é direito de todos, em qualquer espécie de processo, o direito ao contraditório e à ampla defesa; garantias que permitem aos atores processuais disporem do tempo e das ferramentas necessárias e adequadas para o seu exercício:

Daí o direito ao contraditório ter seus fundamentos na liberdade jurídica tecnicamente exaurida de contradizer, que, limitada pelo tempo finito (prazo) da lei, converte-se em ônus processual se não exercida. Conclui-se que o processo, ausente o contraditório, perderia sua base democrático-jurídico-proposicional e se tornaria um meio procedimental inquisitório em que o arbítrio do julgador seria a medida colonizadora da liberdade das partes. (LEAL, 2018, p. 155)

Ocorre que, por muitas vezes, confundem-se esses direitos com a simples disponibilização de prazo para apresentação de defesa. O exercício do efetivo contraditório deve garantir que todos os sujeitos do processo participem, sempre usando da boa-fé, da formação do provimento final.

Essa participação, ou verdadeira cooperação, revela-se, principalmente, no acesso às informações necessárias para suas manifestações; na exposição de suas razões escritas e documentais sobre as questões trazidas aos autos; e na real consideração de suas contribuições na instrução técnica, na formação de um provimento final ou de uma decisão interlocutória.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já enfrentou a situação, aqui exposta a título de exemplo, em que foi reconhecida a devida importância do tema para um contraditório efetivo:

O novel diploma quis, assim, permitir que as partes, para além da ciência do processo, tenham possibilidade de participar efetivamente dele, com real influência no resultado da causa.

Em busca de um contraditório efetivo, o normativo previu a paridade de tratamento, o direito a ser ouvido, bem como o direito de se manifestar amplamente sobre o substrato fático que respalda a causa de pedir e o pedido, além das questões de ordem pública, cognoscíveis de ofício, não podendo o magistrado decidir sobre circunstâncias advindas de suas próprias investigações, sem que antes venha a dar conhecimento às partes. (BRASIL, 2018)

O Enunciado 373 do Fórum Permanente de Processualistas Civis, ao tratar da cooperação processual, uma das bases do modelo constitucional do processo, deixa bem claro que, entre outros sujeitos do processo, aquele que tem o direito ao contraditório deve, sem má-fé, exercê-lo: “As partes devem cooperar entre si; devem atuar com ética e lealdade, agindo de modo a evitar a ocorrência de vícios que extingam o processo sem resolução do mérito e cumprindo com deveres mútuos de esclarecimento e transparência.”

O enunciado vai na linha do definido no art. 6º do CPC/15: “Art. 6º. Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha,

em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.” (BRASIL, 2015).

No sentido do enunciado e do artigo apresentado, os operadores do direito devem estar atentos para não confundir contraditório com abuso de direito, desrespeitando o dever de lealdade processual que precisa ser observado no exercício da prerrogativa. O STJ tratou do tema, conhecido na doutrina como “assédio processual”:

“Embora não seja da tradição do direito processual civil brasileiro, é admissível o reconhecimento da existência do ato ilícito de abuso processual, tais como o abuso do direito fundamental de ação ou de defesa, não apenas em hipóteses previamente tipificadas na legislação, mas também quando configurada a má utilização dos direitos fundamentais processuais”, decidiu a ministra, conforme consta na ementa do acórdão. (BRASIL, 2019)

A situação se materializa quando a parte, ou seu advogado, utilizam instrumentos processuais legais com o único intuito de causar o retardamento do provimento final. Um tribunal de contas não possui apenas uma dezena de processos sob sua competência. A cifra vai para a casa dos milhares, em muitos casos sem a capacidade operacional para dar vazão a todas as demandas.

Entende-se, em linhas gerais, que assédio desta natureza consiste no exercício abusivo de faculdades processuais, da própria garantia da ampla defesa e do contraditório, pois, a atuação da parte não tem a finalidade de fazer prevalecer um direito que se acredita existente, apesar da dificuldade em demonstrá-lo em juízo, nem se cuida de construção de teses sobre assuntos em relação aos quais reina discórdia nos tribunais, a exemplo de uma matéria de direito, de interpretação jurídica, complexa e de alta indagação. Nada disso. O verdadeiro propósito do litigante é dissimulado, pois, sob a aparência de exercício regular das faculdades processuais, deseja um resultado ilícito ou reprovável moral e eticamente, procrastinando a tramitação dos feitos e causando prejuízos à parte que tem razão, a quem se destina a tutela jurisdicional, além de colaborar para a moro-

cidade processual, aumentando a carga de trabalho dos órgãos judiciários e consumindo recursos públicos para a prática de atos processuais que, sabidamente, jamais produzirão os efeitos (supostamente lícitos) desejados pelo litigante assediador. (PAROSKI, 2008, p. 38)

Atitudes dessa natureza podem se manifestar, por exemplo, na apresentação de petições sem base legal para o deferimento, a indicação de endereços físicos e eletrônicos incorretos para atrasar a entrega de comunicações processuais, a interposição sequencial de peças com pedido já denegado ou até mesmo o pedido reiterado de prorrogações de prazo fora dos limites permitidos pela norma aplicável.

Cumprir registrar que, no caso das prorrogações de prazo, oportunidade em que pode se manifestar a intenção de protelar o andamento processual, os tribunais precisam analisar o tema com bastante cautela com relação à sua aceitação e ao seu deferimento. Os prazos processuais são estabelecidos para a razoável duração do processo, devendo ter sua prorrogação estritamente vinculada a um fato que justifique, inequivocamente, sua concessão, sempre dentro dos limites da norma.

Um processo de controle externo que se alonga mais do que o necessário, ou seja, além dos prazos normais para a prática dos atos processuais, não beneficia nem ao interessado nem ao povo, titular do poder do Estado, que necessita aguardar anos para receber o que lhe é devido: o resultado da análise da aplicação do orçamento do Estado e qual o retorno do dinheiro que por ele foi investido e confiado aos administradores públicos.

Nessa toada, entra em foco o princípio da preclusão, que tem como uma de suas finalidades garantir a razoável duração do processo quando define que as situações processuais se solidificam no tempo, seja por ação ou omissão dos sujeitos processuais, que deveriam praticar algum ato processual específico. O princípio ganhou maior visibilidade no meio processual de controle externo nos últimos anos, quando foi regulamentado, em diversas cortes de contas, o instituto da prescrição dos processos aqui discutidos.

Existem e precisam ser respeitados pelos atores processuais os prazos regulados para o exercício de prerrogativas, entre elas o contraditório, ou seja, o espaço para a prática de atos é delimitado no tempo justamente para evitar que o andamento processual perca mais do que o necessário:

Dessa forma, vislumbra-se que a preclusão é o instituto jurídico processual que visa estruturar o procedimento de forma adequadamente célere, sem descuidar do modelo constitucional processual assegurado, formado, por situações jurídico-processuais – ato-fato jurídico – processuais – que se consolidam pelo esgotamento – trancamento – estabilização do tempo legal, decorrente da ação ou omissão em sua realização, produzindo efeitos processuais (preclusivos), conforme a lei que governa sua constituição. (BAHIA; NUNES; PEDRON, 2021, p. 600)

O desrespeito aos prazos processuais, prorrogações de prazo sem fundamento, juntadas tardias de documentação e peças protelatórias precisam ser evitados no trâmite do processo.

Ainda nesse sentido, cabe abrir um parêntese para tecer um breve comentário sobre um dos motivos solicitados habitualmente pelos responsáveis ou seus advogados para o acatamento de peças após a ocorrência da preclusão. Trata-se da busca pela verdade real ou material, expressão mais do que presente nos processos judiciais, especialmente no Direito Penal. A referida motivação deve sempre ser analisada com cautela, sob pena de pesar nos ombros dos tribunais de contas processos que se prolongam demasiadamente e que dificultam ou até impedem o efetivo exercício das suas competências.

A aceitação de peças sob tal argumento, após o esgotamento do prazo concedido ou após o exercício do contraditório, pode até ser considerada, desde que cum grano salis e observância a um regramento específico, estrito e rigoroso, como já ocorre em alguns tribunais de contas estaduais. Neles, a aceitação de documentos adicionais depende de oitiva prévia da unidade instrutória, que se manifestará sob a existência, ou não, de per-

tinência para a sua aceitação, haja vista que o pedido de juntada ocorre, muitas vezes, após o término da instrução.

O contraditório deve ser exercido sem restrições, mas também sem abusos, respeitando o espaço temporal disponibilizado, para que se chegue, em tempo razoável, ao provimento final do processo de controle externo.

#### **4.2.2 A FUNDAMENTAÇÃO OU DEVER DE MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES**

Os provimentos e as decisões interlocutórias proferidas nos processos de controle externo influenciam diretamente a Administração Pública, os sujeitos do processo, os atuais gestores e o cidadão contribuinte.

Os tribunais de contas, durante toda a marcha processual, que desencadeia na decisão de mérito, devem estar atentos aos possíveis resultados que dela possam advir. Uma instrução técnica que valora as evidências, individualize responsabilidades e apresente corretamente as propostas de encaminhamento deve ser sempre escolhida em detrimento de instruções realizadas de modo diverso, pois, apesar de também respeitarem a legalidade, podem ocasionar um efeito prático negativo, não pretendido inicialmente.

Trata-se do conceito de consequencialismo, ligado, intrinsecamente, à motivação das decisões, como se exporá adiante:

O consequencialismo é uma designação geral para um feixe de concepções filosóficas distintas, que têm em comum a valoração de uma ação a partir dos seus resultados, não da qualidade intrínseca do agir. As concepções consequencialistas se opõem à vertente filosófica deontológica, que defende, pelo contrário, que o valor ou desvalor das ações é inerente e independente das suas consequências. O fundamento básico do consequencialismo reside na noção de que, como o passado é inalterável, só se pode considerar bom aquilo que faz o mundo melhor no futuro. A origem do consequencialismo remonta ao utilitarismo de Bentham e Mill. Bentham formulou o conhecido princípio da maior utilidade, segundo o qual “é a maior felicidade do maior número [de

pessoas] que é a medida entre o certo e o errado”. Desse modo, no que tange à escolha de normas, serão valiosas aquelas que produzirem os melhores resultados. (VITORELLI, 2019, p. 10)

As mudanças operadas na LINDB, em 2018, especialmente no art. 20 e seu parágrafo único, obrigam o julgador a analisar as consequências de suas decisões e eventuais alternativas existentes:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.  
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (BRASIL, 2018)

Especialmente no caso das propostas de encaminhamento da unidade instrutória e nas determinações expedidas *a posteriori* (no julgamento de prestações de contas) ou em tempo real (auditorias, inspeções ou fiscalizações), devem ser sopesadas as consequências práticas e, se couber, com base no princípio da cooperação, discutidas previamente com os gestores que serão alvo daquelas, pois são conhecedores da realidade social e factual da entidade jurisdicionada.

Pelas especificidades de cada ente da Administração Pública, não é razoável atribuir ao corpo técnico ou ao juiz de contas o peso de prever todas as consequências que poderão advir de suas propostas ou deliberações. Portanto, não existe, na relação processual, a figura de Hércules, aquele que, na mitologia grega, tudo pode pela sua própria força.

É mais adequado aos que participam da instrução processual e do julgamento que se equiparem a Hermes, personagem da mitologia grega que tinha como função primordial a interpretação. Em nosso mundo real, a interpretação dar-se-ia pela obtenção do maior número de elementos possíveis, pela participação e contribuição de todos os envolvidos no pro-

cesso, formando uma fundamentação firme para, ao final, chegar-se a um provimento de onde se extraia o maior benefício.

O art. 20 da LINDB, além de impor sobre o administrador o dever descrito nos itens anteriores, também determina que as esferas “controladora e judicial” levem em conta as consequências práticas da decisão, quando decidem com base em valores abstratos. Esse é um chamado para que juízes, membros do Ministério Público e órgãos de controle (tribunais de contas e controles internos dos Poderes) pautem suas próprias decisões e sua avaliação dos atos praticados pelo gestor público não apenas pela legalidade estrita, mas também pelas consequências práticas da decisão. Como expressou, com invejável precisão, Marçal Justen Filho, não se pode adotar uma concepção mecanicista da aplicação do direito, como se todas as circunstâncias da realidade estivessem previamente contidas nas normas legais. As consequências da prática de qualquer ato jurídico ou da adoção de qualquer decisão judicial devem pautar a adoção do próprio ato, eis que são as decisões que produzem, em alguma medida, os direitos (como dizem os americanos, *remedies precede rights*). (VITORELLI, 2019, p. 23)

É preciso, finalmente, fazer uma consideração sobre o papel preventivo dos órgãos de controle e do Ministério Público na adequada aplicação da LINDB, pelos gestores públicos brasileiros. Como se viu, a norma impõe uma profunda mudança de cultura para a gestão pública brasileira e, mais do que punir aqueles administradores que não se atentarem para a mudança, o importante é esclarecer-lhes e alertar-lhes, a fim de que se obtenha a produção de atos mais qualificados, a adequada consideração das consequências e, ao final, a construção de uma gestão pública mais qualificada, que produza resultados sociais mais proveitosos ao cidadão. (VITORELLI, 2019, p. 25)

É preciso destacar, ainda no que pertence à fundamentação das decisões, fora da concepção do consequencialismo, mas considerando o princípio da cooperação, sobre a existência de decisões balizadas em fundamentos genéricos.

Na conjectura das modernas normas processuais aplicadas ao Estado brasileiro, lamentavelmente ainda é possível encontrar decisões que aduzem como fundamento expressões generalistas e vazias de motivação, tais como: “os elementos trazidos aos autos pelo defendente não foram suficientes para sanar as falhas apontadas” ou o “recorrente não apresentou qualquer documento ou fato capaz de alterar o juízo anterior sobre as contas”.

A ocorrência também é comum nas instruções realizadas pelo órgão técnico e nos pareceres produzidos pelo Ministério Público de Contas – MPC.

Expressões vazias de significado jurídico, como as exemplificadas, precisam ser desenraizadas da prática diária dos tribunais de contas. Todos os argumentos apresentados pela parte, desde que possuam conexão com as irregularidades ou impropriedades anotadas no processo, devem ser examinados para refutação ou aceite, individualmente.

A utilização das “fundamentações” exemplificadas se assemelha ao mecanismo da “rede de arrasto”, por meio do qual se analisa e decide sobre todos os pontos aduzidos pelo interessado de uma só vez, sem as explanações devidas.

Um dos dispositivos legais que evidencia tal ideia de maneira clara é o art. 489 do CPC/15, que tem aplicação obrigatória aos processos de controle externo:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença: [...]

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I – se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II – empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III – invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV – não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V – se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos; VI – deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento. (BRASIL, 2015)

Situação análoga ocorre com o que a doutrina convencionou chamar de documentos *prêt-à-porter* (prontos para usar), nos quais são utilizados, com pequenas alterações, modelos de relatórios técnicos, pareceres e acórdãos pré-fabricados para cada situação, sendo também designados documentos “CTRL+C, CTRL+V”.

As teorias aqui apresentadas não são imunes a críticas. À época em que o CPC/15 foi encaminhado para sanção presidencial, entidades representativas de magistrados solicitaram o veto ao art. 489, entre elas a Associação dos Magistrados do Brasil – AMB e a Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE. O pedido, feito de forma oficiosa, teve como argumento, entre outras razões, a existência de impactos severos, de forma negativa, na gestão do acervo de processos, na independência pessoal e funcional dos juízes e na própria produção de decisões judiciais em todas as esferas do país, com repercussão deletéria na razoável duração dos feitos (VASCONCELLOS; ROVER, 2015).

Sem desmerecimento a essa opinião apresentada acerca dos efeitos do art. 489 do CPC/15, tem-se que, caso sejam respeitados, durante toda a marcha processual, a boa-fé, a lealdade processual, a cooperação na busca pelo provimento rápido e justo não seriam a fundamentação e a motivação correta das decisões que ocasionariam retardamento processual.

Ainda sobre a fundamentação das decisões e no sentido da participação de todos os atores processuais para a formação do provimento final, como requer o modelo constitucional, é salutar registrar que é necessário,

também, o abandono da visão do juiz que atua de modo “solitário” ou solipsista na construção dos julgados:

Após as constituições democráticas, aboliram-se os sistemas inquisitório e de livre convencimento, porque historicamente assentados em bases autocráticas e carismáticas de juízos de arbítrio, discricionariedade, conveniência e equidade, sem qualquer suporte no princípio da anterioridade e exterioridade normativas.

A reserva legal, como referente lógico-jurídico da legitimidade jurisdicional, erigiu-se em princípio constitucional de racionalidade na prolatação das decisões judiciais, o que torna imprescindível a fundamentação do ato jurisdicional em leis que lhe sejam precedentes.

No mundo de hoje, em que as conquistas teóricas da liberdade, dignidade e igualdade de direitos se firmaram, as decisões *secundum conscientiam* não tem substrato legal, porque adotam juízos de convicção íntima, sem que esta convicção esteja balizada em critérios legais. Atualmente, os princípios jurídicos se mostram fecundos em todas as legislações dos povos estudiosos, não sendo mais acolhível apoiar-se em juízos de sensibilidade, clarividência e magnanimidade como fundamento dos provimentos jurisdicionais. (LEAL, 2018, p. 185)

Como consequência, percebe-se o abandono da Teoria do Livre Convencimento, que reinou hegemônica por diversos anos na legislação e na prática processual nacional. O espaço para a discricionariedade e forte conteúdo subjetivo, que formavam o que também era chamado de íntima convicção do julgador, não tem base que o sustente em um processo permeado com a participação ativa de todos os sujeitos processuais. Tais fundamentos não significam que o juiz tenha de concordar com o que dizem os sujeitos do processo, mas, sim, que deve ouvir e considerar o que eles têm a apresentar:

Diante de uma sociedade pluralista, não se nega que o texto constitucional pode abrigar várias interpretações. Em vista disso, a própria Constituição cuidou de delinear um medium

lingüístico para que se realize a interpretação constitucional, instituindo, assim, procedimentos que demarcam o discurso jurídico, possibilitando o intercâmbio entre o mundo jurídico e as instâncias políticas e econômicas. Nesse sentido é que, dentre todas as expressões constitucionais, uma toma singular importância e destaque – o Processo – que, não raro, é citado e protegido ao longo de todo texto constitucional. Como prova de tal importância político-constitucional, tem-se que o Processo é abraçado, até mesmo, pelo rol dos direitos e garantias fundamentais. (MADEIRA, 2010, p. 150)

Portanto, a noção de que o julgador possui características peculiares que o permitam vislumbrar, solitariamente, o que é justo e correto, sendo imune à crítica, não possui mais guarida no meio jurídico, inclusive nos tribunais de contas. O entendimento, conforme já salientado, também se aplica aos documentos que fundamentam as instruções processuais, como relatórios técnicos e pareceres ministeriais, haja vista que também devem se ater a todos os aspectos aqui informados:

Nesse sentido, diferentemente do que ocorre no solipsismo judicial, o discurso processual não mais aceita que os fundamentos das decisões se blindem da crítica, sob pena de não poder ser adjetivado como democrático. Isso ocorre porque não é possível exercer o contraditório – princípio basilar da democracia – sob um argumento que supostamente reside na consciência, na moral e na compreensão metajurídica dos interlocutores. Sem contraditório, como se disse, não há processo, mas mero rito, mera forma sem conteúdo. Sair do Direito para argumentar é, na verdade, excluir a fiscalização recíproca do discurso processual, retirando deste sua legitimidade democrática, afinal, é impossível fiscalizar validamente um argumento extraído do juízo subjetivo. (MADEIRA, 2020, p. 196)

O trâmite do processo de controle externo que tenha o objetivo de alcançar o melhor resultado possível para os sujeitos do processo e para a coletividade perpassa, necessariamente, pela adoção do modelo constitucional. O resultado refletirá, da maneira mais adequada possível e com

o respeito aos direitos e garantias fundamentais, o resultado esperado dos tribunais de contas na análise dos atos de gestão praticados pelos responsáveis pela condução da coisa pública.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os recursos públicos devem ser geridos de maneira íntegra, com obediência aos princípios constitucionais que definem uma boa administração pública. A análise dos atos de gestão praticados pelos responsáveis no gerenciamento destes deve, da mesma forma, sujeitar-se aos contornos constitucionais que embasam o devido processo legal.

Os órgãos que compõem a Administração Pública, possuindo funções a eles delegadas, devem ter características de verdadeira filiação ao texto constitucional, já que concebidos diretamente das palavras da Lei Maior, tendo como destino inescapável colocar em prática as virtudes sob as quais foram criados, com as bênçãos do povo, titular do poder do Estado.

Portanto, o chamado modelo constitucional de processo viabiliza o respeito aos direitos e às garantias fundamentais dos sujeitos que dele participam, na medida em que é impositivo na observação de institutos como o contraditório e a ampla defesa, fundamentação e motivação dos atos processuais e na isonomia entre os atores do processo. No atual ordenamento jurídico brasileiro, é obrigatória a sua observância durante a realização de todos os procedimentos que levam ao provimento final do processo de controle externo.

Pela análise e reflexões realizadas no presente trabalho, fica evidente que o tratamento do processo sob um olhar constitucional extrapola os seus limites e evita uma potencialidade de efeitos negativos que poderiam alcançar a esfera privada do responsável e da coletividade sob a forma de consequências negativas.

O chamado consequencialismo, fundamentado na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, requer o sopesar das consequências práticas da instrução técnica e das decisões de forma a traçar um panorama comparativo entre o custo e o benefício dos atos processuais citados.

Portanto, apesar de ter suas bases no processo civil, conforme exposto, a modelagem constitucional, pelos benefícios e pela adequação ao modelo democrático, pode e deve ser aplicada aos processos de controle externo.

Com as considerações realizadas no corpo do texto, tem-se que uma matriz de excelência para a atuação das cortes de contas passa, sem dúvida razoável, pela equalização dos procedimentos adotados, mormente por terem consequências práticas de diversas dimensões, como sobredito. A criação de um código nacional de controle externo traria os benefícios do padrão mínimo de funcionamento no controle das finanças públicas e no *modus operandi* da sua execução. Assim, seriam evitados desequilíbrios e insegurança jurídica dos responsáveis, a depender de qual estado-membro da república fossem executadas as funções de gestor público.

A missão é laboriosa, mas não pode ser encarada como algo impossível, uma utopia, pois tem chances concretas e fundamentadas de ser realizada, sobretudo por existirem propostas que já estão sendo debatidas com os titulares das funções legislativas da União e pelo discurso harmônico da doutrina especializada.

O ideal buscado, reforçando, não é utópico. Trata-se da existência de uma efetiva rede de controle nacional que compartilhe informações, sistemas e utilize os mesmos procedimentos e métodos, baseados em um único código de normas relacionadas ao controle externo e adequadas ao modelo constitucional de processo.

## REFERÊNCIAS

**ATRICON. Para brasileiros, Tribunais de Contas são essenciais no combate à corrupção e à ineficiência, revela pesquisa Ibope/CNI.** 3 ago. 2016. Disponível em: <https://atrimon.org.br/para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-acorrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibopecni/>. Acesso em: 1 nov. 2021.

BAHIA, A.; NUNES, D.; PEDRON, F. **Teoria geral do processo**. Salvador: Jus Podivm, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del4657compilado.htm). Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União. Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2017**. Altera o artigo 22, altera o inciso III do art. 52, altera o artigo 73, acrescenta o artigo 73-A, altera o parágrafo único do art. 75, altera a alínea “r” do inciso I do artigo 102, todos da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 29-A e 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para modificar a forma de composição dos Tribunais de Contas, criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e adotar outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2017a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129565>. Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.755.266-SC**. Recurso Especial. Acórdão do tribunal de origem que adotou fundamento diverso do adotado pela sentença, com base em nova situação de fato. Violação ao princípio da não surpresa. Art. 10 do CPC/2015. Ocorrência. Anulação para oitiva da parte. Desnecessidade. Ausência de prejuízo. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 18 de outubro de 2018. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiro-teor/?num\\_registro=201801835104&dt\\_publicacao=20/11/2018](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiro-teor/?num_registro=201801835104&dt_publicacao=20/11/2018). Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.817.845-MS**. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiro-teor/?num\\_registro=201601478267](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiro-teor/?num_registro=201601478267). Acesso em: 29 dez. 2021.

FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. **Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis (2019)**. Disponível em: <https://diarioprocessualonline.files.wordpress.com/2020/05/enunciados-forum-permanente-processualistas-civis-fppc-2020-atualizado.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.

LEAL, R. P. **Teoria Geral do Processo**: primeiros estudos. 14. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2018. v. 1.

LIMA, E. C. P.; DINIZ, G. M. O tribunal de contas no século XXI: desafios e perspectivas. *In*: LIMA, E. C. P. (coord.). **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

LINS NETO, J. Tribunal de contas: um desconhecido na República. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 219, p. 205-218, 2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47502>. Acesso em: 3 nov. 2021.

MADEIRA, D. C. Teoria do processo e discurso normativo: digressões democráticas. In: DIDIER JR., F. (org.). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 2.

MADEIRA, D. C. A influência do processo constitucional sobre o Novo CPC. In: FREIRE, A.; DIDIER JR., F.; MACÊDO, L. B. de; PEIXOTO, R. M. (org.). **Coleção Novo CPC: doutrina selecionada**. Salvador: JusPodivm, 2015. v. 1, Parte Geral.

MADEIRA, D. C. **Revista Jurídica da Presidência**, [s. l.], v. 22, n. 126, p. 191-210, 2020. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1916>. Acesso em: 23 mar. 2022.

NIETZSCHE, F. **Aurora**. Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PAROSKI, M. V. **Reflexões sobre a morosidade e o assédio processual na Justiça do Trabalho**. Rio de Janeiro: LTR, 2008.

VASCONCELLOS, M.; ROVER, T. Juízes pedem veto a artigo que traz regras para fundamentação de decisões. **Consultor Jurídico**, 4 mar. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-04/juizes-pedem-veto-artigo-cpc-exige-fundamentacao>. Acesso em: 29 dez. 2021.

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

**VITORELLI, E. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o Direito na era do consequencialismo. 2019. Disponível em: <https://edilsonvitorelli.academia.edu/research#drafts>. Acesso em: 10 nov. 2021**