



A Autonomia Científica do Processo de Controle de Políticas Públicas

The Scientific Autonomy of the Public Policy Control Process

La Autonomía Científica del Proceso de Control de las Políticas Públicas

L'Autonomie Scientifique du Processus de Contrôle des Politiques Publiques

Leonardo José Rodrigues do Espírito Santo¹

¹ Graduado em Direito pela Universidade Católica do Salvador, Salvador, BA, Brasil; Mestre pelo programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. É Auditor do Tribunal de Contas do Estado do Pará, Belém, Pará, PA, Brasil.

Resumo Trata-se de estudo que, valendo-se do método qualitativo exploratório por coleta de dados, tem por objetivo discutir a autonomia científica 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 an article that, using the exploratory qualitative method of data collection, aims to discuss the scientific autonomy of the public policy control process as a particular branch of the General Theory of the Process. It seeks to establish the concepts and elements of the individual theory of the public policy control process, disconnected from the administrative and civil process, whose contours are delineated from the state function of external control exercised by the Courts of Auditors.

Keywords: General Process Theory; Public Policy Control Process; Scientific Autonomy; Individual Theory; Autonomous Concepts and Elements.

Resumen Se trata de un estudio que, utilizando el método cualitativo exploratorio para la recolección de datos, tiene como objetivo discutir la autonomía científica del proceso de control de políticas públicas como rama individual y particular de la Teoría General del Proceso. Se busca establecer los conceptos y elementos de la teoría individual del proceso de control de las políticas públicas, desvinculado del proceso administrativo y civil, cuyos contornos se delinear desde la función estatal de control externo que ejercen los Tribunales de Cuentas.

Palabras-Clave: Teoría General de Procesos; Proceso de Control de Políticas Públicas; Autonomía Científica; Teoría Individual; Conceptos y Elementos Propios.

Resumé Il s'agit d'une étude qui, en utilisant la méthode qualitative exploratoire de collecte de données, vise à discuter de l'autonomie scientifique du processus de contrôle des politiques publiques en tant que branche individuelle et particulière de la Théorie Générale du Processus. Il vise à établir les concepts et les éléments de la théorie individuelle du processus de contrôle des politiques publiques, déconnecté du processus

administratif et civil, dont les contours sont délimités à partir de la fonction étatique de contrôle externe exercée par les Cours des comptes.

Mots clés: Théorie Générale des Processus; Processus de Contrôle des Politiques Publiques; Autonomie Scientifique; Théorie Individuelle; Concepts et Éléments Propres.

Introdução

Este artigo tem por objetivo demonstrar a autonomia científica do processo de controle de políticas públicas, desvinculando-o do processo administrativo e do processo civil. Para tanto, o dividiremos em quatro partes, onde serão 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 através do qual se tutela a efetividade dos direitos fundamentais.

1. 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 daquela, conforme salienta Ovídio Baptista da Silva (2002: 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: 38).

Ao analisar o tema, Didier 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 *linguagens*² 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, 2019: 43).

Por esse motivo, Didier 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 esta 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, 2019: 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, 2019: 43).

A professora Odete Medauar (1993: 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 desta 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: 16), como “conjunto de princípios, institutos e normas estruturadas para o exercício do poder segundo determinados objetivos” (Medauar, 1993: 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 Ovídio Baptista da Silva, em determinada época, “considerou-se o processo civil integrante do direito civil, bem como ramos mais recentes têm proclamado independência, como o processo do trabalho”. Isso também ocorreu com o processo de controle de políticas públicas, conforme se demonstrará, o qual, inicialmente vinculado e confundido com o processo administrativo, na atualidade, expõe-

² Para Didier (2019: 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).

se como ramo próprio da ciência do processo³ (Silva, 2002: 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 chegarmos 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.

2. 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. Nesta 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: 46).

Não há dúvida de que o Estado contemporâneo, caracterizado pela força normativa da Constituição, impõe a conformação das regras processuais aos princípios

³ Sabrina Iocken (2019: 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 coletivo no âmbito da jurisdição de contas é a política pública.

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: 50).

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: 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”. Aqui já devemos 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 uma, o texto constitucional traz exceções expressas a esta regra.

Odeto Medauar (1993: 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 que, “se o processo é o método eletivo das atividades jurisdicionais, estas últimas não detêm sua exclusividade” (Medauar, 1993: 17-18), sendo este modelo utilizado em outras atividades fundamentais do Estado.

Assim, a autora afirma que diversas atividades do direito público se desenvolvem através 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: 23).

O processo não é propriedade da jurisdição judicial; segundo Medauar (1993: 24) “já se ressaltou o mérito da doutrina administrativista na elaboração e aprimoramento da idéia 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: 28).

A partir dessas premissas, analisaremos 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: 21), conclusão que se consolida no art. 5º, §2º, da Constituição Federal.

Há também uma relação direta da efetivação dos direitos fundamentais matérias — 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: 111), atividade inserida no âmbito de competência dos Tribunais de Contas e materializada por meio do processo de controle por meio do qual se tutela a efetividade dos direitos e deveres fundamentais (Cunda, 2011: 113).

Entende-se que a terminologia “processo de controle de políticas públicas”⁴ 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 Constituição Federal.

Aguiar e 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: 47).

Viana esclarece que:

O cumprimento ao postulado do devido processo legal de controle externo pressupõe a observância de um elenco de requisitos garantidores da

⁴ 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.

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: 147).

O processo de controle de políticas públicas encontra fundamento no art. 96 da Constituição Federal, que estabelece 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 Constituição Federal, 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 financeira-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 que a Lei nº 9.784/1999 — Lei de Processo Administrativo — (Brasil, 2012) é 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).

3. Superando os Dogmas Processuais (Judiciais) e Firmando Conceitos Específicos

Não há dúvida 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: 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: 79).

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

3.1. Jurisdição e Relação Jurídica Processual - Lide, Conflito de Interesse e Pretensão

Para Carnelutti (*apud* Theodoro Junior, 2010: 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, entendemos 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: 94).

Marcelo Barbi Gonçalves (2020: 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 Seguridad, Impartición de Justicia y Reeducação* 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, Alexandre 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: 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, 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: 68).

Gonçalves (2020: 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 em 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: 215).

André Garcia Xerez Silva (2013: 8), 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”. 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: 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: 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 Odete Medauar “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: 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: 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 no âmbito interno de cada órgão da administração” (Dantas, 2016: 176). Identifica-se, também, uma relação jurídica de direito processual:

estabelecida através do processo de prestação de contas ou de fiscalização que terá curso perante o Tribunal de Contas, no qual figurará 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 (Dantas, 2016: 176).

3.2. 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, deste 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: 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.

Marcelo Barbi Gonçalves (2020: 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 vislumbramos, 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 auditoria⁵ por amostragem⁶, 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: 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: 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: 155).

Para Dantas (2016: 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. Teoria Individual do Processo de Controle de Políticas Públicas

Desde a formulação da Teoria Geral do Processo, esclarece Gonçalves (2020: 335), 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”.

⁵ De acordo com o Manual “Técnicas de Amostragem para Auditorias” (BRASIL, 2002).

⁶ Cf. NBC T11: Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis: NBC T 11.11: Amostragem (CFC, 2005).

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, aos exercerem as atividades que lhes são atribuídas, não se desviram dos fins estabelecidos na Constituição” (Gonçalves, 2020: 341).

Para Fredie Didier Junior (2020: 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 à “generalidade da teoria a um grupo de objetos” selecionado com base em um elemento comum, temos 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, 2020: 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, dar-se a designação de jurídico fundamentais ou lógico-jurídico; o outro é jurídico-positivo e decorre de escolhas normativas em um dado espaço-tempo. Os conceitos lógico-jurídicos, esclarece Didier (2020: 59 e ss.), 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 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, 2020).

Odete 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 a qual se encontra vinculado. Cita-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 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: 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 Constituição Federal 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: 47).

Equivale a dizer, elementos processuais como jurisdição, ação, pretensão resistida, coisa julgada e litígio comuns ao processo judicial podem não existir ou serem 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 Odete Medauar (2008: 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 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 estatal⁷ e contraditório (Medauar, 2008: 47).

A função (estatal) de controle externo exercida pelos Tribunais de Contas, neste 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

⁷ O processo pode existir nas relações privadas, bem como as garantias processuais; entretanto, não desenvolveremos este tema por não ser objeto do tipo de processo em estudo.

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 Constituição Federal, 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.

Podemos 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”.

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, compreendida, 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, tais como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público.

A referência a esta 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 decorrente, 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: 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 Marcelo Barbi 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 normas 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: 340).

Finalizamos 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 compõe o processo de controle de políticas públicas, por limitação de escopo deste trabalho, não poderão ser analisados aqui, mas deixamos 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.

Considerações Finais

Não há dúvida de que o processo de controle de políticas públicas é dotado de autonomia científica e é formado por pressuposto 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 devamos 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 Bibliográficas

- Bardin, Laurence (2011). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Bobbio, Norberto (2014). *Qual democracia?* Tradução de Marcelo Freire. 3ª Ed. Edições Loyola.
- Constituição da República Federativa do Brasil* (1988, 5 de outubro). Acessado em 04 de maio de 2021, de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Aguiar, Afonso Gomes., & Aguiar, Márcio Paiva. (2008). *O tribunal de contas e a ordem constitucional*, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum.
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2019, 17 de maio de). *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 36369-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, (1. Turma). Acessado em 24 mar. 2023, de: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur404580/false>
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2017, 14 de março de). *Acórdão nº 1593/2017*. 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, (1. Câmara). Acessado em 24 mar. 2023, de: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2246355%22>
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2018, 17 de abril de). *Acórdão nº 3565/2018*. A utilização das regras contidas na Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil) no rito processual do TCU se dá de forma subsidiária, na hipótese de lacunas nas normas que regem o processo no âmbito do Tribunal. Relator: Min. José Múcio Monteiro, (1. Câmara). Acessado em 24 mar. 2023, de: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2291444%22>
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2015, 6 de maio de). *Acórdão 1080/2015*. 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, (Plenário). Acessado em 24 mar. 2023, de: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1412999%22>
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2022, 1 de junho de). *Acórdão nº 1204/2022*. As auditorias realizadas pelas equipes técnicas deste Tribunal não impedem que, diante de novas situações, se apontem falhas anteriormente não identificadas por quaisquer outros motivos [...]. Relator: Min. Bruno Dantas, (Plenário). Acessado em 24 mar. 2023, de: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2537217%22>

- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2013, 11 de setembro de). *Acórdão nº 2463/2013*. Decisão acerca de possível edição de súmula e de instrução normativa, pela AGU, a respeito da aplicação do prazo de cinco anos de decadência do art. 54 da Lei 9.784/1999 à revisão de atos administrativos de ascensão funcional pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do controle externo. Relatora: Min. Ana Arraes, (Plenário). Acessado em 24 mar. 2023, de: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1284699%22>
- Brasil. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2843/2008*. Busca da verdade material, julgamentos pretéritos não têm o condão de fazer coisa julgada e não impedem que diante de novas situações se apontem falhas anteriormente não identificados por quaisquer motivos. Relator: Min. Valmir Campelo, 3 de dezembro de 2008. Acessado em 24 mar. 2023, de: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-37034%22>
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2012, 28 de novembro de). *Acórdão nº 3271/2012*. O TCU e os processos de controle externo que por ele tramitam são regidos pela Lei 8.443/1992, com processualística específica, observando a Lei 9.784/1999 de forma subsidiária (art. 69 da Lei 9.784/1999). Relatora: Min. Ana Arraes, (Plenário). Acessado em 24 mar. 2023, de: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1254032%22>
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. (2002). *Técnicas de amostragem para auditorias; Tribunal de Contas da União*. Brasília, DF: TCU; Secretaria-Adjunta de Fiscalização. Acessado em 24 mar. 2023, de: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnicas-de-amostragem-para-auditorias.htm>
- Câmara, Alexandre Freitas. (2011). A lide como elemento acidental da jurisdição. *Civil Procedure Review*, 2(1), 57–64. Acessado em 24 mar. 2023, de: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/8>
- Câmara, Alexandre Freitas. (2008). *Lições de Direito Processual Civil*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris.
- Conselho Federal de Contabilidade. (2005). *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, DF: CFC. Acessado em 24 mar. 2023, de: <https://coad.com.br/files/trib/html/pesquisa/lc/em21157.htm>
- Cunda, Daniela Zago Gonçalves da. (2011). Controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 1(2), 111-147. Acessado em 24 mar. 2023, de: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1270>
- Dantas, Fábio Wilder da Silva. (2016). *Jurisdição Especial do Tribunal de Contas*. 2016. 176 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Católica de Pernambuco, Recife. Acessado em 24 mar. 2023, de: <http://tede2.unicap.br:8080/handle/tede/581>
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. (1989). *Do Direito Privado e a Administração Pública*. São Paulo: Atlas.
- Didier Junior, Fredie. (2019). *Curso de Direito processual Civil: Introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento*. 14. ed. Salvador: Juspodivm.
- Didier Junior, Fredie. (2020). *Teoria Geral do Processo, essa desconhecida*. 5. ed. Salvador: Juspodivm.
- Dinamarco, Cândido Rangel., Badaró, Gustavo Henrique Righi Ivahy., Lopes, Bruno Vasconcelos Carrilho. (2020). *Teoria Geral do Processo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros.

- Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby. (2016). *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum.
- Gonçalves, Marcelo Barbi. (2020). *Teoria Geral da Jurisdição*. Salvador: Juspodivm.
- Iocken, Sabrina Nunes. (2019). Avaliação das políticas públicas: necessidade de uma diretriz normativa no âmbito dos tribunais de contas. Em 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.
- Lima, Luiz Henrique. (2019). Anotações sobre a singularidade do processo de controle externo nos Tribunais de Contas: similaridades e distinções com o processo civil e penal. Em 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.
- Marinoni, Luiz Guilherme. (2006). *Curso de processo civil, v. 1: Teoria geral do Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Marinoni, Luiz Guilherme. (2004). *Técnica processual e tutela dos direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Medauar, Odete. (1993). *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Silva, André Garcia Xerez. (2013). Os Tribunais de Contas e a coisa julgada administrativa. *Controle: Doutrina e Artigos*, 11(2), 80–99. Acessado em 24 mar. 2023, de: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/231>
- Silva, Ovídio Araújo Baptista da. (2002). *Teoria Geral do Processo civil*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Theodoro Jr., Humberto. (2010). *Curso de Direito Processual Civil*. v. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- Viana, Ismar. (2019). *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,.
- Wambier, Luiz Rodrigues., Talamine, Eduardo. (2019). *Curso avançado de processo civil*. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

Recebido em 26/05/2023.
Revisado em 15/07/2023.
Aceito 20/08/2023.