

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Especialização em Direito Administrativo

Lílian Vilas Bôas Novaes Furtado

**A AUSÊNCIA DE PREVISÃO NORMATIVA SOBRE A POSSIBILIDADE DE  
PRODUÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL COMO HIPÓTESE DE VIOLAÇÃO AO  
DEVIDO PROCESSO LEGAL:  
Análise da Lei Orgânica e do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de  
Minas Gerais**

Belo Horizonte

2022

Lílian Vilas Bôas Novaes Furtado

**A AUSÊNCIA DE PREVISÃO NORMATIVA SOBRE A POSSIBILIDADE DE  
PRODUÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL COMO HIPÓTESE DE VIOLAÇÃO AO  
DEVIDO PROCESSO LEGAL:  
Análise da Lei Orgânica e do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de  
Minas Gerais**

Artigo Científico apresentado no Curso de Especialização em Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do Título de Especialista.

Orientadora: Daniela Mello Coelho Haikal

Belo Horizonte

2022

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB-6/3167.

Furtado, Lílian Vilas Bôas Novaes

A ausência de previsão normativa sobre a possibilidade de produção de prova testemunhal como hipótese de violação ao devido processo legal [recurso eletrônico]: análise da Lei Orgânica e do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais / Lílian Vilas Bôas Novaes Furtado.

-- 2022.

1 recurso online ([23 f.]): PDF.

Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 21-23.

1. Minas Gerais - Tribunal de Contas. 2. Direito administrativo. 3. Devido processo legal - Brasil. 4. Prova (Direito). I. Coelho, Daniela Mello. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 35.077(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

## ATA DA DEFESA DA MONOGRAFIA DA ALUNA LÍLIAN VILAS BÔAS NOVAES FURTADO

Realizou-se, no dia 02 de setembro de 2022, às 09:00 horas, virtual, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada A AUSÊNCIA DE PREVISÃO NORMATIVA SOBRE A POSSIBILIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL COMO HIPÓTESE DE VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL: Análise da Lei Orgânica e do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, apresentada por LÍLIAN VILAS BÔAS NOVAES FURTADO, número de registro 2021659490, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Daniela Mello Coelho Haikal - Orientadora, Prof(a). Eurico Bitencourt Neto e Bianca Rocha Barbosa.

A Comissão considerou a monografia:

- Aprovada  
 Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 02 de setembro de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Bianca Rocha Barbosa, Usuário Externo**, em 13/09/2022, às 11:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Mello Coelho Haikal, Professora do Magistério Superior**, em 21/09/2022, às 15:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor do Magistério Superior**, em 27/09/2022, às 10:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1755381** e o código CRC **49013F41**.

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 atribuiu relevante função aos Tribunais de Contas, conferindo-lhes a competência de exercer o controle externo a partir da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Entes Federados, sendo certo que, para o exercício de tal prerrogativa, lhes são garantidas autonomia e auto-organização, materializadas, por exemplo, na edição de sua Lei Orgânica e demais normas regimentais. Diante disso, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais editou a Lei Complementar nº 102/2008 (Lei Orgânica) e a Resolução nº 12/2008 (Regimento Interno) que estabelecem as disposições normativas aplicáveis aos procedimentos sob sua competência. Entretanto, a mencionada norma regimental não prevê a possibilidade de produção de prova testemunhal, limitando-se a determinar que as provas a serem produzidas pela parte perante a Corte sejam sempre apresentadas na forma de documentos, mesmo as declarações pessoais de terceiros. Dessa forma, o presente artigo analisa se esta omissão normativa viola ou não a garantia do devido processo legal assegurada pela Carta de 1988, adotando-se, como marco teórico da análise, a tese de Mendes (2012) sobre a atuação do legislador infraconstitucional na *concretização* ou *conformação* de direitos individuais fundamentais. Para esta finalidade, foram examinadas qualitativamente fontes secundárias e primárias, em especial o posicionamento doutrinário, as disposições regimentais e decisões contemporâneas da Corte de Contas Mineira sobre a matéria, a legislação constitucional e infraconstitucional aplicável, e, ainda, os precedentes mais recentes do Supremo Tribunal Federal.

Palavras – chave: Tribunais de Contas. Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Devido Processo Legal. Direito à produção de prova. Prova testemunhal.

## ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 assigned a relevant role to the Courts of Accounts, granting them the competence to exercise external control from the accounting, financial, budgetary, operational and patrimonial inspection of the Federated Entities, being certain that, for the exercise of such prerogative, they are guaranteed autonomy and self-organization, materialized, for example, in the edition of its Organic Law and other regimental norms. In view of this, the Minas Gerais State Court of Auditors edited Complementary Law No. 102/2008 (Organic Law) and Resolution No. 12/2008 (Internal Regulation) that establish the normative provisions applicable to the procedures under its competence. However, the aforementioned procedural rule does not provide for the possibility of producing testimonial evidence, limiting itself to determining that the evidence to be produced by the party before the Court must always be presented in the form of documents, even the personal statements of third parties. Thus, this article analyzes whether or not this normative omission violates the guarantee of due process guaranteed by the 1988 Charter, adopting, as a theoretical framework for the analysis, the thesis of Mendes (2012) on the role of the infraconstitutional legislator in the realization or conformation of fundamental individual rights. For this purpose, secondary and primary sources were qualitatively examined, in particular the doctrinal position, the regimental provisions and contemporary decisions of the Minas Gerais Court of Auditors on the matter, the applicable constitutional and infraconstitutional legislation, and also the most recent precedents of the Supreme Court. Federal Court.

Descriptors: Audit Courts. Organic Law of the Audit Court of Minas Gerais. Testimonial Evidence. Ample Defense. Right to production of evidence.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2 O DEVIDO PROCESSO LEGAL, A PRODUÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS .....</b>	<b>7</b>
2.1 A delimitação constitucional do devido processo legal e a caracterização da produção de prova, inclusive testemunhal, como vertente desta garantia .....	7
2.2 O exercício do controle externo como espécie de <i>processo</i> e a consequente vinculação da atuação dos Tribunais de Contas ao devido processo legal e suas vertentes.....	9
2.3 O tratamento da matéria pelas normas regimentais e precedentes mais recentes do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais .....	12
<b>3 A VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL PELAS DISPOSIÇÕES REGIMENTAIS EDITADAS PELA CORTE DE CONTAS MINEIRA.....</b>	<b>15</b>
3.1 A divergência do posicionamento do Supremo Tribunal Federal .....	15
3.2 A atuação do legislador infraconstitucional em se tratando de direitos fundamentais com âmbito de proteção estritamente normativo e a caracterização das disposições regimentais do Tribunal de Contas do Estado como efetiva violação ao devido processo legal .....	17
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>21</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>22</b>

## **1 INTRODUÇÃO**

Discorrendo sobre os direitos fundamentais e o controle de constitucionalidade, Mendes (2012) afirma que os direitos individuais fundamentais de natureza processual são dotados de âmbito de proteção estritamente normativo e, em tal hipótese, o papel a ser desempenhado pelo legislador infraconstitucional será de lhes conferir conteúdo e efetividade e, por isso, eventual omissão ou supressão normativa destas garantias implica na própria violação do direito.

Nesses termos, sabe-se que a Constituição Federal de 1988 inseriu o devido processo legal – do qual deriva o direito à prova - ao rol de direitos individuais fundamentais, cuja inobservância torna ilegítima a privação da liberdade e dos bens do cidadão.

Contudo, paralelamente, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais não prevê a possibilidade de produção da prova testemunhal, limitando-se a determinar que os elementos probatórios a serem produzidos pela parte sejam sempre apresentados na forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.

Assim, diante dos efeitos produzidos pelas decisões da Corte Estadual sobre a esfera subjetiva dos jurisdicionados, com aptidão para imputar o ressarcimento de eventual dano ao erário e pagamento de multa, propõe-se, neste trabalho, perquirir se esta omissão da norma regimental viola ou não o devido processo legal.

## **2 O DEVIDO PROCESSO LEGAL, A PRODUÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS**

### **2.1 A delimitação constitucional do devido processo legal e a caracterização da produção de prova, inclusive testemunhal, como vertente desta garantia**

Após longo processo em que paulatinamente delimitados os direitos fundamentais, houve a constitucionalização do devido processo legal, concretizado mais recentemente pelo artigo 5º, inciso LIV, da Constituição de 1988 que o estabeleceu como pressuposto para a privação da liberdade ou de bens de qualquer indivíduo, indistintamente.

Como afirma Rocha (1997), o modelo adotado pela atual Constituição decorreu do reconhecimento de que o processo deve ser balizado por garantias constitucionais fundamentais capazes de estabelecer uma relação jurídica equilibrada de respeito aos direitos e ao homem como seu titular. Assim, o devido processo legal tornou-se verdadeiro direito individual sem o qual o direito material, eventualmente reconhecido no sistema jurídico, não terá eficácia:



Coube à Constituição da República de 1988 inserir, no elenco dos direitos fundamentais assegurados pelo Estado, o do devido processo legal, com amplitude ineditamente concebida no direito brasileiro, ali se abrigando não mais apenas a garantia do processo penal e civil e da instrução criminal no caso do contraditório, mas também o processo administrativo. É que, como antes salientado, a certeza de que também a Administração Pública atua atingindo o patrimônio de bens jurídicos das pessoas e que carece por isso mesmo de processo o seu desempenho, determinou a expansão do princípio também ao campo do direito administrativo.

Aqui, mais que a retidão e justiça determinantes da juridicidade dos comportamentos impôs-se, no conteúdo do princípio do devido processo legal administrativo, o da moralidade administrativa. O denominado poder de polícia exercido pela Administração Pública teve o seu contraponto democratizador exatamente na cláusula asseguradora do devido processo legal administrativo. Esse princípio passou a constituir uma baliza na idéia democrática da limitação do poder público. E não apenas como limite formal, mas como limite positivo material, a dizer, não somente como forma de extrema negativa, além do qual o poder não poderia atuar por adentrar o patrimônio jurídico protegido de alguém, mas também como limite material positivo no sentido de que o conteúdo das decisões administrativas e a impositividade de sua prática justa e adequada ao sistema jurídico marca-se e controla-se pelo princípio do devido processo legal. Alastrou-se ainda mais o conteúdo do princípio a albergar-se, presentemente, o próprio processo de formação do direito. A feitura das normas subsume-se ao princípio do devido processo legal e por aí se reporta e se cumpre o princípio da razoabilidade e justiça que nelas se deve ter atendido. (ROCHA, 1997, p. 16).

Dessa forma, Beraldo (2015) considera o devido processo legal como princípio síntese dos valores inerentes a um processo justo, conceituando-o como “*verdadeiro limite à atuação do Estado no exercício de seu poder e função, na medida em que o processo é devido porque relacionado a uma específica forma preestabelecida de atuação jurisdicional*”. (BERALDO, 2015, p. 41)

Sobre o conteúdo da garantia constitucional, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu o direito à prova como um de seus elementos essenciais, endossando o voto de lavra do Ministro Celso de Mello por ocasião do julgamento do MS 26.358/DF:

O exame da garantia constitucional do “due process of law” permite nela identificar, em seu conteúdo material, alguns elementos essenciais à sua própria configuração, dentre os quais avulta, por sua inquestionável importância, as seguintes prerrogativas: (a) direito ao processo (garantia de acesso ao Poder Judiciário); (b) direito à citação e ao conhecimento prévio do teor da acusação; (c) direito a um julgamento público e célere, sem dilações indevidas. (d) direito ao contraditório e à plenitude de defesa (direito à autodefesa e à defesa técnica); (e) direito à igualdade entre as partes; (g) direito de não ser processado com fundamento em provas revestidas de ilicitude; (h) direito ao benefício da gratuidade; (i) direito à observância do princípio do juiz natural. (j) direito ao silêncio (privilégio contra a auto-incriminação); e (l) direito à prova. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26.358/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Diário de Justiça, Brasília, 02 mar.2007).

Afirma DIDIER JR (2015) que do direito à prova decorre o direito à adequada oportunidade de requerer provas:

O direito fundamental à prova tem conteúdo complexo.

Ele compõe-se das seguintes situações jurídicas: a) o direito à adequada oportunidade de requerer provas; b) o direito de produzir provas; c) o direito de participar da produção da prova; d) o direito de manifestar-se sobre a prova produzida; e) o direito ao exame, pelo órgão julgador, da prova produzida. (DIDIER JR, 2015, p. 41)

Conseqüentemente, a produção de prova testemunhal surge como vertente da garantia prevista no artigo 5º, inciso LIV, do texto constitucional, caracterizando-se, segundo Theodoro Júnior (2015), como um dos mais antigos meios de convencimento utilizados, obtido a partir do relato oral apresentado pelo terceiro que não tenha interesse na causa e que possua conhecimento sobre as circunstâncias que fundamentam a demanda.

Entretanto, ressalta o autor:

Só é prova testemunhal a colhida com as garantias que cercam o depoimento oral, que obrigatoriamente se faz em audiência, em presença do juiz e das partes, sob compromisso legal previamente assumido pelo depoente e sujeição à contradita e reperguntas daquele contra quem o meio de convencimento foi produzido. Não se pode atribuir valor de prova testemunhal, portanto, às declarações ou cartas obtidas, particular e graciosamente, pela parte. (THEODORO JUNIOR, 2015, p. 975).

Em que pese a preterição desta espécie de prova “*dada à notória falibilidade humana, e pelo mau uso que não poucos inescrupulosos fazem do testemunho, a verdade é que o processo não pode prescindir do concurso das testemunhas para solucionar a grande maioria dos litígios*”. (THEODORO JUNIOR, 2015, p.975).

## **2.2 O exercício do controle externo como espécie de *processo* e a conseqüente vinculação da atuação dos Tribunais de Contas ao devido processo legal e suas vertentes**

Desde 1988 os Tribunais de Contas gozam da prerrogativa de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública por expressa previsão do artigo 71 da Constituição Federal, que, embora se refira ao Tribunal de Contas da União, é aplicável aos Entes subnacionais por força do artigo 75 do mesmo texto.

Segundo Lima (2018),

Os Tribunais de Contas exercem uma função essencial à democracia, que é o controle externo da Administração Pública. Além de guardiões da responsabilidade fiscal e da probidade e eficiência administrativas, os Tribunais de Contas devem atuar como impulsionadores da transparência na gestão pública, da qualidade na execução de políticas públicas e da criação e aperfeiçoamento de mecanismos de participação da cidadania, inclusive mediante o uso das novas tecnologias de comunicação e informação. (LIMA, 2018, p. 107).

Para o exercício destas atribuições, lhes são submetidas para análise, por exemplo, (a) denúncias e representações; (b) atos de concessão de aposentadoria e pensão; (c) contratos administrativos, editais de concursos e procedimentos licitatórios; e, sobretudo, (d) as contas dos administradores de recursos públicos.

A este conjunto de competências constitucionais se atribui a denominação de *controle externo*, cujo exercício, para Torres (2014), permite a caracterização do Tribunal de Contas como típico órgão com funções jurisdicionais:

O Tribunal de Contas, não resta dúvidas, exerce o papel de controle de contas públicas segundo equivalentes garantias jurisdicionais e, portanto, deve ser considerado não apenas um órgão constitucional essencial ao Estado, mas especialmente um típico órgão com funções jurisdicionais, nos limites das suas competências. Não pode ser considerado órgão político ou legislativo, até porque, quando cabível o controle político, a própria Constituição transfere de volta ao Congresso Nacional, como se vê nas atribuições da Comissão Mista de Deputados e Senadores (art. 72 da CF). São as competências atribuídas constitucionalmente que o qualificam como órgão dotado de função jurisdicional, sem qualquer ontologia ou recurso a medidas subjetivas. Ainda que se identifique no âmbito de funções "administrativas", isso não impede que se identifique a função jurisdicional. (TORRES, 462-463)

A natureza do conjunto de atos que resultam na concretização do exercício do controle externo, entretanto, ainda remanesce controversa, classificando-o, parte da doutrina tradicional, como espécie de *processo administrativo*, senão vejamos:

São exemplos de processos administrativos de controle os de prestação de contas perante órgãos públicos, os de verificação de atividades sujeitas a fiscalização, o de lançamento tributário e o de consulta fiscal. Nesses processos a decisão final é vinculante para a Administração e para o interessado, embora nem sempre seja autoexecutável, pois dependerá da instauração de outro processo administrativo, de caráter punitivo ou disciplinar, ou, mesmo, de ação civil ou criminal, ou, ainda, do pronunciamento executório de outro Poder, como no caso de julgamento de contas pelo Legislativo, após a manifestação prévia do Tribunal de Contas competente, no respectivo processo administrativo de controle. (MEIRELLES, 1997, p. 599)

Noutro sentido, há quem defenda que os feitos de competência das Cortes de Contas se submetem a jurisdição especial e, portanto, não se confundem com processos judiciais ou administrativos, sendo, outrossim, *processos de contas*:

[...] os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia. São processos de contas, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos. Que não sejam processos parlamentares nem judiciais, já ficou anotado e até justificado (relembrando, apenas, que os Parlamentos decidem por critério de oportunidade e conveniência). Que também não sejam processos administrativos, basta evidenciar que as Instituições de Contas não julgam da própria atividade (quem assim procede são os órgãos administrativos), mas da atividade de outros órgãos, outros agentes públicos, outras pessoas, enfim. (BRITO, 2018)

Entretanto, conforme sustenta Salles (2018), a partir do momento em que o procedimento possui o condão de alcançar direta e negativamente os direitos individuais consagrados na ordem jurídica, haverá a caracterização científica e técnica de *processo* que, necessariamente, deve ser desenvolvido em consonância com o devido processo legal a fim de assegurar a participação dos interessados na preparação da decisão:

Se o provimento puder intervir de forma concreta e específica em direitos individuais (liberdade e propriedade, por exemplo), há que se fazer conforme os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa; é o que diz a CRFB/88, no seu art. 5º, quando os proclamam como *direitos dos litigantes e dos acusados em geral, assim como de todos que possam sofrer privação de sua liberdade ou de seus bens*. Exatamente por isso, a Constituição adotou a palavra “litigantes e acusados em geral”, ou seja, todos aqueles que estão submetidos a um procedimento que poderá alcançar negativamente um de seus direitos consagrados na ordem jurídica. Como efeito, nesse caso, exsurge necessário o funcionamento de instituto jurídico que informa os requisitos processuais do contraditório e da ampla defesa. Nesse contexto, como passa a ser fundamental a participação dos interessados na atividade de preparação do provimento, o procedimento recebe denominação científica e técnica de Processo. Daí, inclusive, a distinção moderna entre Procedimento e Processo. (SALLES, 2018, p. 175-176)

Neste diapasão, dada sua aptidão para resultar na aplicação de sanções, inclusive de natureza pecuniária, o âmbito de exercício do controle externo deve ser entendido como típica esfera *processual* que não prescinde, pois, da necessária concretização das garantias fundamentais.

Destarte, a configuração da esfera controladora como instância independente, porém sujeita aos primados da segurança jurídica, foi reafirmada pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro com as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018. O ato normativo aponta para a existência concomitante das esferas judicial, administrativa e controladora, igualmente submetidas aos princípios constitucionais do processo. É ler:

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.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas.

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Corroborando a vinculação dos processos instaurados perante os Tribunais de Contas ao devido processo legal e seus consectários constitucionais, sobretudo o contraditório e ampla defesa, sustenta Cardoso (2019):

Para além disso, integrando o devido processo legal o rol de direitos fundamentais, nos termos do artigo 5º, incisos LIV e LV, as disfuncionalidades na atuação de órgãos que exercem a função de controle, especialmente os órgãos de controle externo, que agem mediante processos, podem colocar em risco a proteção de direitos fundamentais, como honra, patrimônio e liberdade dos indivíduos. Assim, esse agir institucional mediante processo e por meio do concurso necessário de ação de agentes que desempenham funções distintas é o que legitima as competências conferidas aos Tribunais de Contas pelo artigo 71 da CRFB/1988, entendimento que se extrai, também, da teoria da processualidade ampla, por via da qual se enuncia que as manifestações do poder público devem ser materializadas a partir de processos. (...) Não obstante a controversa divergência se os Tribunais de Contas exercem ou não jurisdição, o certo é que o artigo 71 da Bíblia Política brasileira elenca um extenso rol de competências constitucionais, o que, por si só, é o suficiente para se concluir acerca da incontroversa importância dos Tribunais de Contas para a manutenção do Estado Nacional e Democrático de Direito, que devem agir pautados na observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, imposição que explicitamente se extrai do artigo 96, I, alínea “a”, aplicado por força do artigo 73 da CRFB/1988, donde também se extrai a necessidade de uma estrutura orgânica interna capaz de garantir a imparcialidade de atuação desses órgãos de controle externo. (CARDOSO, 2019, p. 505-508)

Assim, uma vez que as funções típicas da Corte de Contas são desenvolvidas mediante *processo*, ainda que distinto do judicial e administrativo, tem-se que a atividade de controle externo também se sujeita ao devido processo legal exigido, como sustenta Mendes (2012), “*não apenas dentre aqueles que fazem parte da relação processual, ou que atuam diretamente no processo, mas de todo o aparato jurisdicional, o que abrange todos os sujeitos, instituições e órgãos públicos e privados que exercem, direta ou indiretamente, função jurisdicional*”. (MENDES, 2012, p. 1606).

### **2.3 O tratamento da matéria pelas normas regimentais e precedentes mais recentes do Tribunal de Contas do Estado**

A fim de garantir a efetividade do controle externo e a autonomia dos Tribunais de Contas, foi-lhes garantida auto-organização, materializada, por exemplo, na elaboração de sua

Lei Orgânica e Regimento Interno. Contudo, a inexistência de uma lei nacional aplicável à esfera controladora resultou na edição de atos normativos e regimentais por cada qual dos trinta e três Tribunais existentes no Brasil, estabelecendo diferentes regras de contagem de prazos, espécies recursais, entre outros.

Em se tratando do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais coube à Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008, e ao Regimento Interno (Resolução nº 12/2008) regulamentar a organização da Corte e fixar as disposições normativas incidentes sobre os feitos de sua competência.

Tais atos normativos expressamente previram o direito de defesa dos responsáveis e interessados, autorizando i) vista e cópia dos autos; ii) apresentação de documentos, justificativas e alegações escritas; iii) sustentação oral; iv) obtenção de certidões e informações; v) conhecimento das decisões do Tribunal; e vi) interposição de recursos. Veja-se:

**TÍTULO V  
DO DIREITO DE DEFESA  
CAPÍTULO I  
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 183. Aos responsáveis e aos interessados nos processos de competência do Tribunal serão assegurados a ampla defesa e o contraditório da seguinte forma:

I - vista e cópia dos autos;

II - apresentação de documentos, justificativas e alegações escritas;

III - sustentação oral, perante o Tribunal Pleno e as Câmaras;

IV - obtenção de certidões e informações;

V - conhecimento das decisões do Tribunal;

VI - interposição de recursos.

Parágrafo único. A ampla defesa e o contraditório poderão ser exercidos pela parte ou por procurador legalmente constituído nos autos

Sucedo que, assim como fez o Tribunal de Contas da União<sup>1</sup>, ao conferir maior detalhamento à apresentação de documentos, justificativas e alegações escritas como um dos meios de defesa, o Regimento Interno da Corte Mineira não previu a possibilidade de produção de prova testemunhal, limitando-se, em seu artigo 190, caput, a determinar que *“as provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas na forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros”*. Eis a redação:

Art. 190. As provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas na forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.

Parágrafo único. São inadmissíveis no processo as provas obtidas por meios ilícitos.

---

<sup>1</sup> Regimento Interno do Tribunal de Contas da União: Art. 162. As provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.

Em razão disso, a Corte Estadual firmou jurisprudência defensiva em ordem de indeferir os requerimentos de produção de prova testemunhal ao argumento de que suas disposições regimentais não autorizam o depoimento oral de terceiros.

Dentre os julgados contemporâneos do Tribunal, se destaca o acórdão proferido no julgamento de Recurso Ordinário, no qual foi defendido que esta delimitação do Regimento Interno não configura cerceamento do direito de defesa. Veja-se a ementa:

RECURSO ORDINÁRIO. AUDITORIA. PRELIMINARES. PREJUÍZO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. OITIVA DE TESTEMUNHAS. MANIFESTAÇÃO SOBRE PROVAS. DECISÃO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADA. MÉRITO. LICITAÇÃO. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE CONTROLE. VIOLAÇÃO A NORMAS DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. RESPONSABILIDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO NÃO CONFIGURADA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. A delimitação da forma de exercício da defesa e do contraditório pelo Regimento Interno não configura cerceamento do direito de defesa. 2. O julgador não está obrigado a rebater, de forma pormenorizada, todas as questões trazidas pelas partes, desde que fundamente suficientemente sua decisão. 3. A existência de irregularidades graves na condução de processos licitatórios impõe a cominação de multa. 4. O gestor municipal não responde necessariamente pela omissão ou por atos praticados por seus subordinados. Deve-se avaliar, no caso concreto, se a situação fática revela algum indício de anormalidade no exercício do dever-poder de fiscalização. (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Pleno). **Recurso Ordinário nº 1082461**. Relator: Conselheiro Cláudio Terrão. Sessão do dia 17/11/2021. Disponibilizada no DOC do dia 21/01/2022).

Importante mencionar, ainda, as recentíssimas decisões colegiadas prolatadas em sede de Tomada de Contas Especial e Embargos de Declaração:

Como terceiro ponto de diferenciação entre os processos judiciais e os de controle externo, friso que, nos primeiros, em especial nos de natureza civil, para demonstrar a verdade dos fatos, as partes possuem “o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos”, ainda que não especificados no Código de Processo Civil, nos termos do disposto no art. 369 desse Código. Já nos processos de controle externo, “as provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas na forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros” (Grifei.), em conformidade com o disposto no art. 190, caput, do Regimento Interno (Resolução nº 12/2008). Em outras palavras, não se admite a produção de prova oral nos processos de controle externo, como a prova testemunhal e o depoimento pessoal. (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Tomada de Contas Especial n. 987908**. Rel. Conselheiro Durval Ângelo. Sessão do dia 05/04/2022. Disponibilizada no DOC do dia 18/04/2022)

Ademais, justificaram a imprescindibilidade de ser oportunizado aos litigantes todos os meios possíveis para o exercício da ampla defesa, razão pela qual pugnam pelo afastamento da literalidade da disposição regimental constante do art. 190, para que seja deferido o pedido de prova testemunhal. Salientam que, como o Tribunal não se pronunciou sobre o pleito de produção de prova, torna-se necessário o acolhimento destes Embargos para adequação da decisão ao ônus de fundamentação imposto pelo art. 93, inc. IX, da Constituição Federal (...) Quanto aos pedidos de extinção do feito sem resolução do mérito e de produção de prova testemunhal, não foram mencionados

por esse juízo porque a mencionada preclusão ocorreu no âmbito da municipalidade e o tipo de prova requerida não é admitido nessa Corte. (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Embargos de Declaração n. 1107612**. Rel. Conselheiro José Alves Viana. Sessão do dia 14/12/2021. Disponibilizada no DOC do dia 08/03/2022).

Nos mencionados precedentes o indeferimento da produção de prova testemunhal foi respaldado na diferenciação entre processos judiciais e o controle externo, sendo afirmado que apenas nos primeiros, especialmente nos de natureza civil, as partes possuem o direito de empregar todos os meios legais e moralmente legítimos para demonstrar a verdade dos fatos.

### **3 A VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL PELAS DISPOSIÇÕES REGIMENTAIS EDITADAS PELA CORTE DE CONTAS MINEIRA**

#### **3.1 A divergência do posicionamento do Supremo Tribunal Federal**

Analisando os julgamentos do Supremo Tribunal Federal enquanto intérprete autêntico e guardião da Constituição, verifica-se que o Tribunal possui posicionamento controverso sobre a (in) compatibilidade constitucional de disposições normativas que afastam ou não preveem a possibilidade de produção de prova testemunhal perante as Cortes de Contas.

Em 2010 foi impetrado o Mandado de Segurança nº 29.137 em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União considerando que a decisão teria infringido o devido processo legal, contraditório e ampla defesa por não ter sido oportunizada a produção da prova testemunhal requerida nos autos de origem. Os impetrantes ainda aduziram que o pronunciamento sobre o pedido se deu apenas no julgamento do recurso de reconsideração, ocasião em que foi indeferido ao argumento de que o Regimento Interno daquela Corte dispõe que as declarações de terceiros devem ser produzidas na forma documental.

No julgamento do *writ*, realizado em 18 de dezembro de 2012, o Supremo Tribunal Federal denegou a segurança sustentando que o fato de a produção das provas ser feita apenas de forma documental perante o TCU não conduz ao reconhecimento de violação ao disposto no artigo 5º, inciso LV, da Constituição, sobretudo porque “*as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa não são absolutas e se perfazem na forma e nos limites estabelecidos nas normas processuais aplicáveis*”<sup>2</sup>. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2012).

---

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **MS nº 29137**. Relatora: Carmén Lúcia. Data de Julgamento: 18/12/2012. Data de Publicação: 28/02/2013.



Não obstante, em 2014, ao julgar o AgRg no RMS nº 28.517, a Suprema Corte adotou posicionamento nitidamente contrário, concluindo que, mesmo em processos de índole administrativa, constitui direito do interessado, como direta emanção da garantia constitucional do “*due process of law*”, o exercício pleno de defesa com os meios e recursos a ela inerentes, ainda que inexista previsão neste sentido nos atos normativos que regem a atuação dos órgãos de controle.

Diante disso, o Ministro Celso de Mello afirmou, naquela oportunidade, que o administrado não pode ser impedido de produzir os elementos de informação que considere imprescindíveis e eventualmente capazes de infirmar a pretensão punitiva da Administração Pública, e, portanto, a supressão do direito à prova por exclusiva deliberação administrativa constitui clara lesividade à cláusula constitucional. Confira-se trecho do voto:

Vê-se, portanto, que o respeito efetivo à garantia constitucional do “*due process of law*”, ainda que se trate de procedimento administrativo (como o instaurado, no caso ora em exame, perante a Controladoria-Geral da União), condiciona, de modo estrito, o exercício dos poderes de que se acha investida a Pública Administração, sob pena de descaracterizar-se, com grave ofensa aos postulados que informam a própria concepção do Estado democrático de Direito, a legitimidade jurídica dos atos e resoluções emanados do Estado, especialmente quando tais deliberações, como sucede na espécie, importarem em aplicação de sanções aos administrados.

(...) Com efeito, o Plenário desta Suprema Corte, ao julgar o MS 23.550/DF, Rel. p/ o acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, proferiu decisão na qual deixou claramente acentuado, a propósito do tema em análise, que a Administração Pública tem o dever de assegurar, ao interessado, o exercício pleno do direito de defesa, havendo salientado, então, em referido julgamento, que se acha incluído, nessa prerrogativa essencial, o direito de produzir ou de requerer a produção de provas:

“Os mais elementares corolários da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa são a ciência dada ao interessado da instauração do processo e a oportunidade de se manifestar e produzir ou requerer a produção de provas; de outro lado, se se impõe a garantia do devido processo legal aos procedimentos administrativos comuns, ‘a fortiori’, é irrecusável que a ela há de submeter-se o desempenho de todas as funções de controle do Tribunal de Contas, de colorido quase – jurisdicional.” (grifei)

(...) O fato de o Poder Público considerar suficientes os elementos de informação produzidos no procedimento administrativo não legitima nem autoriza a adoção, pelo órgão estatal competente, de medidas que, tomadas em detrimento daquele que sofre a persecução administrativa, culminem por frustrar a possibilidade de o próprio interessado produzir as provas que repute indispensáveis à demonstração de suas alegações e que entenda essenciais à condução de sua defesa.

Analisada a questão sob tal perspectiva, mostra-se claramente lesiva à cláusula constitucional do “*due process*” a supressão, por exclusiva deliberação administrativa, do direito à prova, que, por compor o próprio estatuto constitucional do direito de defesa, deve ter o seu exercício plenamente respeitado pelas autoridades e agentes administrativos, que não podem impedir que o administrado produza os elementos de informação por ele considerados imprescindíveis e que sejam eventualmente capazes, até mesmo, de infirmar a pretensão punitiva da Pública Administração. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **AgRg no MS 28.517**. Relator: Celso de Mello. DJ: 02/05/2014).

Mais recentemente, no julgamento do AgRg em MS nº 36.369 em 2019, embora não tenha sido especificamente discutida a matéria afeta à prova testemunhal, o Tribunal corroborou o entendimento consignado em 2012, reafirmando a relatividade das garantias do contraditório e da ampla defesa e concluindo que o indeferimento fundamentado de provas reputadas impertinentes ou desnecessárias em processos que tramitam no Tribunal de Contas da União não consubstancia cerceamento de defesa.

### **3.2 A atuação do legislador infraconstitucional em se tratando de direitos fundamentais com âmbito de proteção estritamente normativo e a caracterização das disposições regimentais do Tribunal de Contas do Estado como efetiva violação ao devido processo legal**

Segundo Mendes (2012), dada sua hierarquia normativa, os direitos fundamentais somente podem ser limitados por expressa disposição constitucional ou mediante lei ordinária promulgada com fundamentado imediato na própria Constituição.

Assim, em determinadas hipóteses, o próprio texto constitucional já impõe limite exposto ao exercício do direito, seja diretamente, na definição da garantia, ou em disposição autônoma. Diferentemente, em outras situações, a prerrogativa de dispor sobre a limitação da garantia constitucional é conferida ao legislador infraconstitucional que assim o fará mediante intervenção normativa.

Contudo, paralelamente, o autor (2012) aponta a existência de determinados direitos individuais fundamentais dotados de âmbito de proteção estritamente normativo e, nestes casos, o papel a ser desempenhado pelo legislador infraconstitucional será de lhes conferir *conformação* ou *concretização* e não de restringi-los:

Como assinalado, peculiar reflexão requerem aqueles direitos individuais que têm o *âmbito de proteção* instituído direta e expressamente pelo próprio ordenamento jurídico (*âmbito de proteção estritamente normativo = rechts- oder norm- prägender Schutzbereich*. (...)) Como essa categoria de direito fundamental confia ao legislador, primordialmente, o mister de definir, em essência, o próprio conteúdo do *direito regulado*, fala-se, nesses casos, de *regulação* ou de *conformação* (*Regelung oder Ausgestaltung*) em lugar de *restrição* (*Beschränkung*). É que as normas legais relativas a esses institutos não se destinam, precipuamente, a estabelecer restrições. Elas cumprem antes relevante e indispensável função como *normas de concretização ou de conformação* desses direitos. (...) Por isso, assinala-se na doutrina a peculiar problemática que caracteriza os direitos com âmbito de proteção marcadamente normativo: ao mesmo tempo que dependem de *concretização* e *conformação* por parte do legislador, eles devem vincular e obrigar o Estado. Em outros termos, o poder de conformação do legislador, na espécie, não significa que ele tenha livre disposição sobre a matéria. A propósito, observam Pieroth e Schlink que uma disciplina que

rompa com a tradição já não configura simples conformação, como salientado acima. Eventual supressão pode lesar tais garantias, afrontando o instituto enquanto direito constitucional objetivo e as posições juridicamente tuteladas, se suprimir as normas concretizadoras de determinado instituto. Existiria, assim, para o legislador um dever de preservar tais garantias. (MENDES, 2012, p. 116).

Para exemplificar as espécies de direitos que possuem âmbito de proteção estritamente normativo, Mendes (2012) menciona os direitos fundamentais de natureza processual, destacando, dentre eles, o devido processo legal.

Segundo o autor, em se tratando destas espécies de direitos, portanto, as normas se destinarão a completá-los e concretizá-los, de modo que a eventual supressão ou omissão normativa sobre estes institutos pode resultar na negação do direito constitucional posto:

Assim, tal como a garantia do devido processo legal, o princípio da dignidade da pessoa humana cumpre função subsidiária em relação às garantias constitucionais específicas do processo. Os direitos fundamentais relacionados à atuação processual e procedimental fundamentam-se no princípio da dignidade da pessoa humana, e a compreensão do processo como um fim em si mesmo e o homem como objeto dessa finalidade agride a um só tempo os direitos fundamentais relacionados à existência do processo e também à dignidade humana. Em verdade, a aplicação escoreta ou não dessas garantias é que permite avaliar a real observância dos elementos materiais do Estado de Direito e distinguir civilização de barbárie. À guisa de informação básica, advirta-se que os direitos fundamentais de caráter processual são dotados de âmbito de proteção marcadamente normativo. Anote-se que nem todas as normas legais referentes a esses direitos individuais têm o propósito de restringir ou limitar poderes ou faculdades. Não raras vezes, destinam-se as normas legais a *completar, densificar e concretizar* direito fundamental. (...)

Dessarte, a simples supressão de normas integrantes da legislação ordinária sobre esses institutos pode lesar não apenas a garantia institucional objetiva, mas também direito subjetivo constitucionalmente tutelado. A omissão legislativa pode acarretar na negação do direito constitucionalmente posto. (MENDES, 2012, P. 948-952)

A partir de tais premissas é possível reconhecer que a omissão do ato regimental editado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais quanto à possibilidade de produção da prova testemunhal inobserva o dever de conformação exigido pelo texto constitucional, suprimindo parte essencial da tutela pretendida pelo constituinte ao assegurar o devido processo legal que, como visto, inclui o direito de manifestação oral ou por escrito.

É dizer, a ausência de previsão quanto à produção deste meio de prova perante a Corte de Contas implica na denominada “negativa do direito constitucional posto” defendida por Mendes (2012) e, via de consequência, torna a disposição regimental incompatível com as garantias individuais e fundamentais do processo, o que, a propósito, é expressamente vedado pelo artigo 60, §4º, inciso IV, da Constituição de 1988 ao alçar os direitos individuais à condição de cláusula pétrea e impedindo que a legislação infraconstitucional possa reduzi-los (MARTINS, 2006).

Lamentavelmente, esta relativização injustificada de garantias fundamentais não constitui caso isolado, pois, como asseverado por Marques (2005):

A tentação do manejo dos poderes estatais à margem dos limites garantidores é sempre presente. Afinal, a estrita observância da regra de competência tolhe, por vezes, uma atuação mais célere; mas evita a concentração do poder. O respeito ao direito à ampla defesa às vezes atravanca o procedimento; por outro lado, interdita que se pratiquem injustiças, que se impute o equívoco, que se constranja o inocente. A garantia de defesa técnica entrava o procedimento, obriga a permanente fundamentação dos atos, dificulta por vezes a surpresa; mas impede a manipulação e o abuso de poder. No equilíbrio entre eficácia e garantia, a Constituição não titubeia em arbitrar em favor da segunda. Basta uma passada de olhos no texto constitucional para percebê-lo. Não se admitem relativizações e temperamentos quando se trata de observar as garantias individuais. Isso não se coadunaria com a locução do Estado Democrático de Direito inscrito no artigo 1º da Constituição de 1988. (MARQUES, 2005, p. 191).

Certo é que, segundo Mendonça (2019), o processo de controle externo constitui medida de suma importância para a gestão pública e reforço da forma federativa instituída pela Constituição de 1988, porquanto “*o estreitamento das relações dos órgãos de controle e a sociedade tende a favorecer a fiscalização sobre os gastos públicos e, por conseguinte, aumentar a efetividade das políticas sociais, os serviços prestados pelo Estado e incrementar a autonomia dos entes públicos que o exercem*”. (Mendonça, 2019, p. 64).

Todavia, a busca pela tutela do interesse público não pode prescindir de um processo justo e adequado no qual as partes envolvidas possam exercer, de forma efetiva, o exercício de direito de defesa e, paralelamente, obter uma decisão devidamente fundamentada e que leve em consideração os elementos de convicção produzidos, afinal:

O interesse público somente será atendido pelos mandatários do Estado brasileiro se tais garantias individuais forem atendidas, respeitadas e mantidas em seus processos decisórios que possam alcançar negativamente direitos de liberdade, de propriedade e de cidadania das pessoas físicas ou jurídicas no território nacional. (SALLES, 2018, p. 174)

Este foi o fundamento consignado pelo Ministro Celso de Mello para reconhecer a nulidade de processo instaurado pelo Tribunal de Contas da União:

Isso significa, portanto, que o TCU não pode, nos procedimentos administrativos perante ele instaurados, transgredir postulados básicos como a garantia do “due process of law”, que representa indisponível prerrogativa de índole constitucional assegurada à generalidade das pessoas. Tenho para mim, na linha de decisões que proferi nesta Suprema Corte (RMS 28.517/DF, v.g.), que se impõe reconhecer, mesmo em se tratando de procedimento administrativo, que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens ou de seus direitos sem o devido processo legal, notadamente naqueles casos em que se estabelece uma relação de polaridade conflitante entre o Estado, de um lado, e o indivíduo, de outro. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal.

**Mandado de Segurança 26.358/DF.** Relator: Min. Celso de Mello. Diário de Justiça, Brasília, 02 mar.2007).

Há de se registrar que a ausência de previsão quanto à possibilidade de produção da prova testemunhal também se mostra contraproducente à necessária efetividade do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas.

São inúmeros os casos concretos postos sob apreciação da Corte Estadual em que se decide pela extinção do processo sem julgamento do mérito em razão do longo transcurso de prazo entre a ocorrência dos fatos e a instauração do feito ou citação da parte para se defender. Nestas hipóteses, afirma-se a inviabilidade de prosseguimento do trâmite processual dada a dificuldade de produção de provas pelo administrado.

Apenas de exemplo, pode-se mencionar os seguintes julgados:

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS. LEGISLATIVO MUNICIPAL. LONGO TRANSCURSO DE TEMPO DESDE A OCORRÊNCIA DOS FATOS. DIFICULDADE PARA A PRODUÇÃO DE PROVAS. PREJUÍZO A AMPLA DEFESA. COMPROMENTIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA, DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DA EFICIÊNCIA E RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E DA ECONOMIA PROCESSUAL. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. O decurso de longo período de tempo desde a ocorrência dos fatos até o julgamento do processo, aliado à precária e insuficiente instrução probatória, inviabiliza a produção de provas e prejudica a ampla defesa efetiva, autorizando a extinção do processo sem resolução do mérito, por falta de pressuposto de desenvolvimento válido e regular, nos termos do art. 71, § 3º, da LC n. 102/08 c/c o 176, inciso III, da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais). (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Prestação de Contas do Legislativo Municipal nº 848620.** Rel. Cons. Subst. Licurgo Mourão. Sessão do dia 04/08/2020. Disponibilizada no DOC do dia 19/08/2020)

EMENTA: JULGAMENTO DA LEGALIDADE DAS DESPESAS MUNICIPAIS. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA E DA ECONOMIA PROCESSUAL. DIREITOS FUNDAMENTAIS À AMPLA DEFESA E À DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO - GRANDE LAPSO TEMPORAL ATÉ O JULGAMENTO - AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO - EXTINÇÃO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO - ARQUIVAMENTO. [MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Julgamento da legalidade das despesas n. 451945.** Rel. Cons. Adriene Andrade. Sessão do dia 16/02/2016. Disponibilizada no DOC do dia 05/07/2016)

Não obstante, justamente em tais casos, nos quais se constata o longo período desde a prática do fato supostamente irregular e o início da fase de controle externo, a prova testemunhal pode constituir o derradeiro meio de prova apto à elucidar a questão, possibilitando,

consequentemente, que o próprio Tribunal disponha dos elementos necessários à responsabilização dos agentes públicos.

#### 4 CONCLUSÃO

O devido processo legal, fixado pela Constituição Federal de 1988 como direito individual fundamental, constitui postulado indispensável para se alcançar um processo democrático, pois dele decorre uma série de garantias que permitem a efetiva participação do jurisdicionado na formação do provimento decisório.

Ademais, constituindo espécie de direito cujo âmbito de proteção possui natureza estritamente normativa e para o qual o texto constitucional não previu a intervenção legislativa restritiva, cabe ao legislador infraconstitucional conferir-lhe concretude e efetividade.

Tais premissas devem ser aplicadas à esfera controladora, e consequentemente, aos processos de controle externo sujeitos à competência das Cortes de Contas, tornando-se necessário, portanto, garantir a efetividade da garantia constitucional naquela jurisdição, afinal, o interesse público, enquanto finalidade essencial da atuação dos órgãos de controle, somente é atingido quando assegurada a participação efetiva de todas as partes na construção da decisão.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, foram estabelecidos meios para o exercício do direito de defesa do responsável ou interessado, em ordem de concretizar o devido processo legal perante os feitos de competência daquela Corte, entretanto, as disposições regimentais aplicáveis não previram a possibilidade de produção da prova testemunhal, limitando-se a determinar que as declarações pessoais de terceiros sejam sempre apresentadas na forma documental pela parte.

Ocorre que sendo o direito à prova consectário da garantia prevista no artigo 5º, inciso LIV, da Lei Maior, é imprescindível que o legislador infraconstitucional, no exercício do dever de conformação, assegure a produção de todos os meios legítimos de convencimento, sob pena de descaracterizar o processo justo erigido como pressuposto de legitimação da privação da liberdade e bens dos indivíduos.

Dessa forma, a omissão quanto a possibilidade de produção deste meio de prova por exclusiva deliberação do órgão de controle resulta na negação do direito ao devido processo legal pelo Regimento Interno da Corte Mineira, o que não se pode admitir.

## REFERÊNCIAS

BERALDO, Maria Carolina Silveira. **Processo e procedimento à luz da Constituição Federal de 1988: normas processuais e procedimentais**. 2015, 155.p. Thesis (Doctor in Law). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Planalto. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 29 de junho de 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657 de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm) Acesso em 23 de agosto de 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma) **AgRg no RMS nº 28.517**. Relator: Celso de Mello. DJ: 02/05/2014. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=219070634&ext=.pdf> Acesso em 07 de julho de 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **AgRgMS nº 36369**. Relator: Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 17/05/2019. Data de Publicação: DJe-113 29-05-2019 Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340267574&ext=.pdf> Acesso em 07 de julho de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **MS nº 29137**. Relatora: Carmén Lúcia. Data de Julgamento: 18/12/2012. Data de Publicação: 28/02/2013. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=126161974&ext=.pdf> Acesso em 07 de julho de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26.358/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Diário de Justiça, Brasília, 02 mar.2007. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=289529544&ext=.pdf> Acesso em 23 de agosto de 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 75.251**. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Julgado em 26/10/1982.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional do Tribunal de Contas**. Editora Fórum, **21 de setembro de 2018**. Disponível em <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>

CARDOSO, Henrique Ribeiro. **A dupla natureza do processo de controle externo: segurança jurídica e efetividade das políticas públicas de direitos humanos**. Revista Jurídica, vol. 03, nº 56, Curitiba, 2019, pp. 500-523.

LIMA, Luiz Henrique. **O Controle da Responsabilidade Fiscal e os Desafios para os Tribunais de Contas em Tempos de Crise**. In Lima, Luiz Henrique; Oliveira, Weder de; Camargo, João Batista (Coord.). Contas Governamentais e Responsabilidade Fiscal: desafios para o controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MARTINS, Ives Granda da Silva. Ampla defesa administrativa. Revista de Juristas. João Pessoa. A. III, n. 92, 19/09/2006. Disponível em [https://juristas.com.br/a\\_2573~p\\_1~Ampla-defesa-administrativa](https://juristas.com.br/a_2573~p_1~Ampla-defesa-administrativa). Acesso em 22 de janeiro de 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016, 968 p.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional (Série EDB)**. 4. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDONÇA, Marília. **O controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e o Federalismo Municipal Brasileiro**. R. TCEMG. Belo Horizonte, v. 36, n. 2, P. 55-65, jul/dez 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 102 de 17 de janeiro de 2008**. Lei Complementar nº 102 de 17 de janeiro de 2008. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Disponível em <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=102&comp=&ano=2008&texto=consolidado> Acesso em 06 de julho de 2022.

MINAS GERAIS. **Resolução nº 12 de 17 de dezembro de 2008**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em <https://tcelegis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/978636> Acesso em 6 de julho de 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Pleno). **Recurso Ordinário nº 1082461**. Relator: Conselheiro Cláudio Terrão. Sessão do dia 17/11/2021. Disponibilizada no DOC do dia 21/01/2022. Disponível em <https://tctnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/2645472> Acesso em 07 de julho de 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Julgamento da legalidade das despesas n. 451945**. Rel. Cons. Adriene Andrade. Sessão do dia 16/02/2016. Disponibilizada no DOC do dia 05/07/2016. Disponível em <https://tctnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1125962> Acesso em 23 de agosto de 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Tomada de Contas Especial n. 987908**. Rel. Conselheiro Durval Ângelo. Sessão do dia 05/04/2022. Disponibilizada no DOC do dia 18/04/2022. Disponível em <https://tctnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/2714231> Acesso em 07 de julho de 2022

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Prestação de Contas do Legislativo Municipal nº 848620**. Rel. Cons. Subst. Licurgo Mourão. Sessão do dia 04/08/2020. Disponibilizada no DOC do dia 19/08/2020. Disponível em <https://tctnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/2182424> Acesso em 23 de agosto de 2022.