

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E
DEMOCRACIA III**

CALEB SALOMÃO PEREIRA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia III[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caleb Salomão Pereira – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-347-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA III

Apresentação

Artigo elaborado por Flávio Couto Bernardes e Hudson Silva Gomes. Seu título é **POLÍTICAS PÚBLICAS E ATIVISMO JUDICIAL: LIMITES E AVANÇOS**. O trabalho investiga o papel do Poder Judiciário na formulação e controle de políticas públicas à luz do ativismo judicial. O artigo analisa os limites normativos e institucionais dessa atuação e os avanços promovidos na efetividade dos direitos fundamentais. Para isso, o estudo aborda o conceito jurídico-constitucional de política pública, a distinção entre judicialização da política e ativismo judicial, e os fundamentos teóricos de H. Kelsen (modelo de contenção), L. R. Barroso (Judiciário transformador), e L. Streck (crítico do voluntarismo judicial). Por fim, são destacados casos paradigmáticos do STF, como ADPF 54 (anencefalia) e ADI 4277 (união homoafetiva), que ilustram a tensão entre a efetividade dos direitos e o risco à separação dos Poderes.

Artigo escrito por Cleber de Deus Pereira da Silva e José de Jesus Sousa Brito, intitulado **ATIVISMO JUDICIAL? A DECISÃO DO STF NA ADI 4650 E SEUS IMPACTOS SOBRE A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL**. Investiga a decisão do STF na ADI 4650 que proibiu o financiamento empresarial de campanhas e indaga se se tratou de ativismo judicial. O estudo diferencia judicialização da política de ativismo judicial e mobiliza o debate teórico entre a contenção e minimalismo judicial (C. Sunstein e R. Hirschl) e o judiciário transformador (L. R. Barroso). A hipótese central é que a intervenção do STF se enquadra como ativismo reativo, ou seja, uma atuação decorrente de bloqueios institucionais e da inação legislativa, e não de voluntarismo judicial ou de pressões institucionais. A análise dos votos majoritários e divergentes revela a tensão entre a proteção da igualdade política e o risco à separação de poderes, concluindo que o STF atuou como ator decisivo na reconfiguração do jogo democrático.

Artigo elaborado por Jacqueline Garcia D'Avila. O título é **O COMÉRCIO GLOBAL CONSTITUCIONALIZADO SOB ATAQUE: COLISÕES ENTRE PROTECIONISMO E REGIMES JURÍDICOS TRANSNACIONAIS NO TARIFAÇO DE TRUMP, SOB A VERTENTE DA OBRA “FRAGMENTOS CONSTITUCIONAIS” DE GUNTHER TEUBNER**. Analisa a política tarifária unilateral dos EUA, de 2025, autorizada pela Lei de Poderes Econômicos de Emergência Internacional (IEEPA), que rompeu com os princípios multilaterais, identificando colisão normativa entre o regime jurídico da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o protecionismo norte-americano. Utilizando o conceito de

fragmentos constitucionais, de G. Teubner, considera que a OMC opera a partir de uma constituição-regime do comércio global. Discute o diagnóstico de Teubner sobre a fragmentação das ordens normativas e a ausência de uma terceira instância reguladora global, concluindo que o caso evidencia os desafios de governança constitucional e a urgência de um direito de colisão para harmonizar regimes funcionais distintos.

Artigo elaborado por Rogerio Borges Freitas. Título: INTELIGÊNCIA DE ESTADO COMO ARQUITETURA DO PODER: RAÍZES HISTÓRICAS, PARADIGMAS E PERSPECTIVAS. Investiga as atividades de inteligência de estado como instrumento essencial do exercício do poder político e da governança. O estudo traça as raízes históricas da atividade, desde a antiguidade (Sun Tzu) até a institucionalização do século XX (Guerra Fria), onde se consolidou como componente estrutural da segurança nacional, indo além do aspecto militar, para influenciar a economia e a diplomacia. A análise conceitua a inteligência como expressão de arquitetura do poder estatal, fundamental para a defesa e a tomada de decisão estratégica do Estado. São abordados os paradigmas conceituais contemporâneos da atividade, incluindo a estrutura brasileira de inteligência, destacando o desafio de conciliar a busca por informação estratégica com o respeito aos limites democráticos e constitucionais da administração pública.

Artigo elaborado por Ariane Trajano Silva Viégas Picanço e Rafaela Teixeira Sena Daibes Resque cujo título é O FEDERALISMO COOPERATIVO À LUZ DA ATUAÇÃO DO STF NA ADPF 770. Investiga a efetividade do modelo de federalismo cooperativo brasileiro, destacando sua importância para a realização dos direitos fundamentais no contexto descentralizado da Constituição de 1988. A pesquisa aborda as tensões federativas históricas e as fragilidades desse pacto, em especial as expostas na crise sanitária da Covid-19. Diante da alegada omissão da União e da postura negacionista do governo federal, estados e municípios assumiram o protagonismo no combate à pandemia. Isso demandou a intervenção do Supremo Tribunal Federal para arbitrar conflitos de competência. O artigo analisa a atuação da Corte na ADPF 770, defendendo que a decisão reconfigurou o modelo cooperativo, garantindo a autonomia dos entes subnacionais na gestão da crise e reforçando a necessidade de coordenação intergovernamental.

Artigo elaborado por Arthur Bezerra de Souza Junior. Seu título é TECENDO O PLURALISMO JURÍDICO E PÓS-COLONIALISMO NA AMÉRICA LATINA: DESIGUALDADE CONSTITUCIONAL E PROMOÇÃO DE MINORIAS CULTURAIS. O trabalho propõe uma releitura constitucional na América Latina a partir do pluralismo jurídico e do pós-colonialismo. Utilizando a parábola "Uma Mensagem Imperial" de F. Kafka, o artigo argumenta que o modelo constitucional monista, apesar dos esforços

inclusivos, mantém uma persistente desigualdade constitucional contra minorias culturais. O estudo explora esse framework teórico para analisar as dinâmicas sociais e legais da região, reconhecendo a diversidade cultural e as histórias de opressão. A pesquisa destaca as iniciativas de promoção constitucional da defesa das minorias, com ênfase nos casos da Bolívia e Equador, que adotaram medidas como a oficialização de línguas nativas e a concessão de autonomia política para etnias, visando garantir o multiculturalismo.

Artigo elaborado por Brunno Silva dos Santos. Seu título é EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A RESISTÊNCIA À AUTOCRATIZAÇÃO: UMA LEITURA COMPARATIVA ENTRE BRASIL E EUA À LUZ DO GARANTISMO CONSTITUCIONAL. O trabalho investiga os desafios contemporâneos enfrentados por democracias constitucionais diante da autocratização de regimes eleitos. Partindo da teoria garantista de L. Ferrajoli, o estudo contrapõe os modelos democracia majoritária e constitucional, destacando os riscos do esvaziamento das garantias em contextos polarizados. Analisa o processo de autocratização por vias democráticas nos casos do Brasil e dos EUA, que demonstram a fragilidade institucional frente à erosão provocada por seus próprios líderes. A pesquisa explora as "grades flexíveis" de defesa da democracia (tolerância mútua e reserva institucional) propostas por S. Levitsky e D. Ziblatt, propondo uma análise crítica sobre o papel do Direito e das instituições na preservação da ordem democrática e da eficácia dos direitos fundamentais.

Artigo elaborado por Paulo Eduardo Rossi Dourado, José Alexandre Ricciardi Sbizzera e Hudson Rafael Lonardon cujo título é A INFLUÊNCIA DAS MÍDIAS DIGITAIS NA ESFERA PÚBLICA DEMOCRÁTICA: UMA LEITURA HABERMASIANA. O trabalho analisa o impacto negativo das mídias digitais na esfera pública democrática e na formação da opinião pública, utilizando como base a teoria de Jürgen Habermas. O artigo argumenta que as dinâmicas das plataformas digitais fragmentam o debate político, promovem a polarização e facilitam a disseminação de desinformação. A pesquisa aborda como a reconfiguração digital enfraquece a opinião pública, obstrui o debate racional e configura uma alegada colonização do mundo da vida (Habermas). O estudo também apresenta a educação midiática e a regulamentação das plataformas como alternativas essenciais para mitigar esses impactos e fortalecer a qualidade do debate democrático.

Artigo elaborado por Gustavo Davanço Nardi cujo título é O PRINCÍPIO DA EFETIVAÇÃO COMO NORMA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA PERSPECTIVA CONSTRUCTIVISTA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE. O trabalho propõe a construção do princípio da efetivação como uma norma jurídica com força vinculante e estrutura lógica autônoma no Direito Administrativo. A partir do

constructivismo lógico-semântico, o estudo sustenta que a efetivação, mais do que ideal político, deve ser reconhecida como valor jurídico voltado à transformação concreta da realidade, distinguindo-se de eficiência e eficácia. O foco principal são as políticas públicas de saúde, onde a inefetividade se manifesta em desperdício orçamentário e judicialização excessiva. A pesquisa propõe a elaboração de uma regra-matriz da efetivação com critérios objetivos, concluindo que sua positivação é um imperativo para a responsabilização estatal e para a realização substancial dos direitos fundamentais sociais.

Artigo elaborado por Priscila Aparecida da Silva e Clodomiro José Bannwart Júnior cujo título é COMPLIANCE RELIGIOSO E DEMOCRACIA NO BRASIL: DESAFIOS À TOLERÂNCIA E À CONVIVÊNCIA HARMONIOSA NO ESTADO LAICO. Analisa o crescente protagonismo de organizações religiosas no cenário político-cultural brasileiro, que tem desafiado os fundamentos do Estado laico e os princípios democráticos de tolerância e liberdade religiosa. Argumenta-se que a presença não mediada da religião no espaço público tende a sobrepor interesses confessionais a políticas universais, comprometendo a imparcialidade estatal. Diante disso, o artigo propõe o compliance religioso como uma ferramenta normativa e ética de autorregulação. Concebido como prática de transparência e responsabilidade social, o compliance visa reforçar o compromisso das entidades religiosas com os direitos fundamentais e os valores republicanos, fortalecendo a legitimidade das instituições e mitigando a intolerância, sem comprometer o pluralismo.

Artigo elaborado por Flávio Lima da Silva. Seu título é QUANDO O ALGORITMO NÃO VÊ O SONEGADOR: O RECONHECIMENTO FACIAL ENTRE O VIÉS RACIAL E A LENIÊNCIA TRIBUTÁRIA. O trabalho demonstra que a implementação do reconhecimento facial (RF) em arenas esportivas brasileiras configura a atualização de uma política criminal seletiva. Integrada a bases de mandados (BNMP, CórTEX), a tecnologia transforma esses locais em pontos de captura penal, direcionando o foco para crimes comuns e ignorando ilícitos econômico-tributários. A análise empírica em estados (PE, SE, SP) confirma a seletividade, revelando erros operacionais e o alto custo social de prisões indevidas. Com base em M. Walzer, o artigo reconhece a necessidade de limitar o predomínio algorítmico. Conclui-se que, sem governança verificável (RIPD, logs auditáveis e canal de reparação célere), o RF apenas moderniza a seletividade, sendo imperativo um devido processo algorítmico para garantir a segurança com direitos.

Artigo elaborado por Fernanda Resende Severino, Fabrício Veiga Costa e Barbara Campolina Paulino cujo título é DIREITOS FUNDAMENTAIS EM EVOLUÇÃO. O trabalho pesquisa os direitos fundamentais, inerentes à pessoa, sob a perspectiva doutrinária de L. Ferrajoli, reconhecendo sua evolução constante no contexto social e histórico do Estado

Democrático de Direito. O estudo aborda as divergências interpretativas e terminológicas desses direitos, bem como suas gerações. A análise concentra-se na visão de Ferrajoli, para quem a precisão na terminologia, a interpretação dos conceitos e a caracterização são cruciais para a efetivação dos direitos. O artigo conclui que a efetivação dos direitos fundamentais é o objetivo final do Estado Democrático de Direito, sendo indispensável para a convivência agradável e a plena satisfação de todas as pessoas.

Artigo elaborado por Raymundo Juliano Feitosa, Deryck Diangellis Dias e Gabriel Ulbrik Guerra. Seu título é O SISTEMA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO E A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 275 DE 2013. O trabalho propõe um estudo do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, analisando sua evolução histórica e o cenário atual. O objetivo principal do artigo é tecer comentários sobre a PEC nº 275/2013, que visa transformar o Supremo Tribunal Federal em uma Corte Constitucional. A pesquisa destaca a relevância do tema nos aspectos social, político e jurídico, em função dos significativos impactos que a aprovação da PEC pode gerar no país. O estudo ressalta ainda a última movimentação legislativa da proposta (junho de 2024), que admitiu a proposta por não conter violação de cláusulas pétreas da Constituição, sublinhando a necessidade de a comunidade jurídica debater a questão para o aperfeiçoamento das instituições no Estado Democrático de Direito.

Artigo desenvolvido por Mario Marrathma Lopes de Oliveira e Tatila de Jesus Alcântara Duarte cujo título é CONTRADITÓRIO FORMAL: A NULIDADE ABSOLUTA DO JULGAMENTO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO POR AUSÊNCIA DE ACESSO PRÉVIO AO RELATÓRIO DO RELATOR. O trabalho analisa a prática do Tribunal de Contas da União de não disponibilizar à defesa, antes do julgamento, o relatório do Ministro-Relator. Alega que tal omissão configura vício insanável gerador de nulidade absoluta do acórdão proferido. O estudo defende que a sustentação oral, sem conhecimento prévio dos fundamentos decisivos, esvazia o núcleo essencial das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF). E demonstra que a prática viola o devido processo legal substantivo e o princípio da não surpresa (art. 15, CPC). E conclui que o prejuízo é manifesto e insuperável, caracterizando ofensa à ordem pública processual que impõe o reconhecimento da nulidade absoluta do julgamento no TCU.

Artigo elaborado por Valeska Dayanne Pinto Ferreira e Ana Celina Bentes Hamoy, cujo título é OS LIMITES DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR: UMA ANÁLISE PSICANALÍTICA DOS EXPERIMENTOS GOLPISTAS NO BRASIL PÓS-1988. O trabalho analisa os impasses do constitucionalismo transformador no Brasil pós-1988, utilizando a teoria da pulsão de morte formulada por S. Freud como categoria de

análise para os experimentos golpistas. O estudo objetiva explicar as dificuldades desse projeto progressista diante das contradições e ambiguidades da Constituição de 1988. A pesquisa adota uma perspectiva psicanalítica interdisciplinar, verificando que a psicanálise é um instrumento útil aos estudos constitucionais, capaz de formular explicações que o direito constitucional e a ciência política, sozinhos, não podem. Conclui-se que o trabalho interfuncional permite compreender a complexidade desse fenômeno que é, essencialmente, político, constitucional e humano.

Artigo elaborado por Vinicius da Costa Gomes cujo título é RECESSO PARLAMENTAR: PRERROGATIVA DEMOCRÁTICA OU PRIVILÉGIO INCOMPATÍVEL? O artigo analisa a natureza jurídica do recesso parlamentar à luz do princípio constitucional da igualdade, questionando se o instituto é uma prerrogativa democrática ou um privilégio incompatível com o Estado Democrático de Direito. O estudo diferencia a igualdade geométrica (associada a privilégio) da igualdade aritmética (prerrogativa) e se serve do roteiro analítico de C. A. Bandeira de Mello. A pesquisa examina a origem histórica do recesso e sua finalidade de garantir a representação política junto às bases eleitorais. Conclui-se que a natureza do recesso é ambivalente: como período de trabalho na base, é uma prerrogativa legítima; mas a confusão com o conceito de férias, desvirtuando sua finalidade original, pode convertê-lo em um privilégio.

Artigo elaborado por Junia Gonçalves Oliveira e Grazielle Mendes Martins. Seu título é MANDATOS COLETIVOS: UM PARADIGMA CRESCENTE NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS. O trabalho investiga os mandatos coletivos como um fenômeno crescente no Brasil, consolidado como alternativa democrática inovadora diante da crise de legitimidade dos modelos tradicionais de representação. O estudo examina a configuração desse novo formato e os grupos sociais que nele encontram espaço de representação política. A pesquisa analisa os fundamentos constitucionais e legais dos mandatos coletivos, relacionando sua emergência ao desgaste estrutural do sistema representativo e às tensões políticas contemporâneas. O artigo destaca os potenciais benefícios desse modelo para a consolidação democrática, enfatizando a necessidade de novos formatos de participação para fortalecer o exercício democrático.

Artigo elaborado por Luciana de Aboim Machado e Ulysses Xavier Pinheiro. Seu título é JUSTIÇA RESTAURATIVA E COLONIALIDADE: UMA LEITURA CRÍTICA A PARTIR DA EPISTEMOLOGIA DECOLONIAL LATINO-AMERICANA. O trabalho analisa a Justiça Restaurativa à luz da epistemologia decolonial latino-americana e questiona se sua institucionalização representa uma ruptura real com a racionalidade colonial e punitivista do sistema de justiça moderno. O estudo parte da ideia de que a formação da

sociedade e do sistema de justiça latino-americano é marcada por um padrão de dominação eurocentrista, que opera na lógica da negação do outro. Os autores trazem a hipótese de que essa forma de justiça possui potencial intrínseco de contra-hegemonia e de ruptura com a colonialidade, ao priorizar a escuta, a reparação, a responsabilização ativa e o protagonismo da vítima e da comunidade. O trabalho conclui que a Justiça Restaurativa, com esse foco, possui um potencial real de descolonização e de transformação do sistema hegemônico.

Artigo elaborado por Letícia Parreira Araújo e Mariana Moron Saes Braga. O título é **PERCURSO CONSTITUINTE: CRONOLOGIA E ATORES NA SUBCOMISSÃO DE NACIONALIDADE, SOBERANIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS (1987-1988)**. O trabalho analisa o percurso decisório da Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais no processo constituinte de 1987-1988, com foco na reconstrução cronológica dos eventos e na identificação dos principais agentes políticos envolvidos. A subcomissão foi responsável por discutir o regime jurídico da nacionalidade na Constituição de 1988. A pesquisa adota abordagem de micro-história política para mapear disputas, negociações e contingências que moldaram as normas constitucionais. O estudo confirma a relevância das subcomissões como arenas iniciais de deliberação plural, mas aponta que arranjos institucionais posteriores restabeleceram desigualdades políticas, limitando o alcance das propostas iniciais e evidenciando a importância de analisar os condicionantes históricos da formulação normativa.

Artigo elaborado por Benedito de Brito Cardoso e Jânio Pereira da Cunha cujo título é **DEMOCRACIA EM RISCO NO BRASIL: O GOVERNO DE JAIR BOLSONARO À LUZ DA OBRA “COMO AS DEMOCRACIAS MORREM”**. O trabalho analisa os riscos enfrentados pela democracia brasileira durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) à luz da obra “Como as Democracias Morrem”, de S. Levitsky e D. Ziblatt. A pesquisa avalia como as práticas políticas brasileiras se alinham aos indicadores de autoritarismo propostos pelos autores: rejeição das regras democráticas, negação da legitimidade de oponentes, tolerância à violência e ataque sistemático à imprensa e ao Judiciário. O estudo traça um paralelo com o governo de D. Trump nos EUA, evidenciando que o enfraquecimento de normas institucionais e o descrédito às instituições são sinais concretos de deterioração democrática e que a vigilância institucional e o fortalecimento da cultura democrática são essenciais para preservar a integridade das democracias contemporâneas frente às ameaças internas.

Artigo elaborado por Bruno Teixeira Lazarino e Arthur Ramos do Nascimento. O título é **SUPREMO EM XEQUE: AS AMEAÇAS DE IMPEACHMENT COMO INSTRUMENTO DE EMPACOTAMENTO DA CORTE**. O trabalho analisa o uso do impeachment como

instrumento de contenção do Supremo Tribunal Federal, investigando o uso político e simbólico desse instituto contra os ministros da Corte. O artigo busca compreender em que medida a ameaça ou o protocolo de pedidos de impeachment funciona como mecanismo de pressão e intimidação, revelando um processo de erosão democrática e fragilização da função contramajoritária do STF na proteção das minorias e na garantia da progressividade dos direitos fundamentais. Conclui-se que, mesmo sem serem efetivados, os pedidos têm uma força simbólica que atua como estratégia de enfraquecimento da autonomia judicial, comprometendo a liberdade dos poderes institucionais e colocando em risco a integridade do sistema democrático brasileiro.

CONTRADITÓRIO FORMAL: A NULIDADE ABSOLUTA DO JULGAMENTO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO POR AUSÊNCIA DE ACESSO PRÉVIO AO RELATÓRIO DO RELATOR

FORMAL ADVERSARIAL PRINCIPLE: THE ABSOLUTE NULLITY OF THE JUDGMENT IN THE FEDERAL COURT OF ACCOUNTS DUE TO THE LACK OF PRIOR ACCESS TO THE RAPPORTEUR'S REPORT

**Mario Marrathma Lopes de Oliveira
Tatila de Jesus Alcântara Duarte**

Resumo

O presente artigo científico analisa a prática processual do Tribunal de Contas da União (TCU) de não disponibilizar à defesa técnica, em prazo razoável antes da sessão de julgamento, o relatório do Ministro-Relator. Sustenta-se a tese de que tal procedimento configura um vício insanável que acarreta a nulidade absoluta do acórdão proferido. A metodologia empregada consiste na análise bibliográfica, doutrinária e jurisprudencial, partindo-se da premissa de que a sustentação oral, realizada sem o conhecimento prévio dos fundamentos circunstanciais que embasarão a decisão, converte-se em um ato meramente formal, esvaziando o núcleo essencial das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, insculpidas no art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal. O objetivo é demonstrar que essa prática viola não apenas o devido processo legal substantivo, mas também o princípio da não surpresa, aplicável subsidiariamente ao processo de contas por força do art. 15 do Código de Processo Civil. Conclui-se que o prejuízo decorrente é manifesto e insuperável, caracterizando uma ofensa à ordem pública processual que independe da demonstração de um dano concreto ao resultado do julgamento, o que impõe o reconhecimento da nulidade absoluta.

Palavras-chave: Tribunal de contas da união, Nulidade processual, Cerceamento de defesa, Devido processo legal, Princípio da não surpresa

Abstract/Resumen/Résumé

Abstract This scientific article analyzes the procedural practice of the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU) of not making the rapporteur's report and vote available to the technical defense within a reasonable time before the judgment session. The thesis argued is that such a procedure constitutes an irremediable flaw that leads to the absolute nullity of the rendered judgment. The methodology employed consists of a bibliographic, doctrinal, and jurisprudential analysis, based on the premise that oral arguments, conducted without prior knowledge of the grounds that will support the decision, become a merely formal act, emptying the essential core of the constitutional guarantees of the adversarial principle and the full right to defense, enshrined in article 5, items LIV and LV, of the Federal Constitution. The objective is to demonstrate that this practice violates not only substantive

due process but also the principle of no surprise, which is subsidiarily applicable to the accounts process under article 15 of the Code of Civil Procedure. It is concluded that the resulting prejudice is manifest and insurmountable, characterizing an offense to procedural public order that does not require proof of concrete harm to the judgment's outcome, thus mandating the recognition of absolute nullity.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federal court of accounts, Procedural nullity, Denial of defense, Due process of law, Principle of no surprise

1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) desempenha função essencial para a preservação da integridade republicana, sobretudo em processos de natureza sancionatória, como as tomadas e prestações de contas, nos quais podem ser aplicadas sanções de significativa repercussão. Dada a natureza quase jurisdicional dessas atribuições, a legitimidade das decisões depende da observância estrita das garantias constitucionais que estruturam o devido processo legal.

Entre os aspectos que suscitam maior debate, destaca-se a prática do TCU de não disponibilizar previamente à defesa o relatório e o voto do Ministro-Relator. Considerando que tais documentos consolidam tanto a interpretação jurídica quanto a reconstrução fática a serem submetidas ao colegiado, questiona-se: é possível assegurar a plenitude do contraditório e da ampla defesa quando a parte interessada não tem acesso, de antemão, aos argumentos e enquadramentos fáticos decisivos para o julgamento? Nessa circunstância, a sustentação oral tende a perder efetividade, convertendo-se em ato meramente formal, com possível afronta ao art. 5º, LV, da Constituição Federal.

A relevância do tema ultrapassa os interesses das partes envolvidas, alcançando o interesse público na garantia da segurança jurídica e na legitimidade das decisões do órgão de controle externo. A ausência de um procedimento que assegure à defesa condições materiais adequadas fragiliza a credibilidade institucional e fomenta a judicialização de seus julgados, comprometendo a estabilidade e a confiabilidade do sistema de contas públicas.

O objetivo deste artigo é analisar se a ausência de acesso prévio ao relatório do relator configura violação ao núcleo essencial do devido processo legal, apta a gerar prejuízo manifesto e, por conseguinte, nulidade absoluta do julgamento. Para tanto, a discussão será desenvolvida em três eixos principais: (i) a violação ao contraditório substancial e ao princípio da não surpresa; (ii) a caracterização do vício estrutural e do prejuízo manifesto; e (iii) a nulidade absoluta como consequência inafastável.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adota abordagem qualitativa, exploratória e bibliográfica, fundamentada na análise da Constituição Federal, da legislação processual pertinente, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do próprio Tribunal de Contas da União, bem como em contribuições doutrinárias nacionais sobre contraditório, devido processo

legal e teoria das nulidades. A investigação tem caráter teórico-analítico, buscando interpretar criticamente o problema à luz da dogmática jurídica e das garantias constitucionais.

2. A SUBMISSÃO DO TCU ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

A função judicante atribuída ao Tribunal de Contas da União exige a observância estrita do devido processo legal. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça tem reiterado que o contraditório e a ampla defesa não constituem meras formalidades procedimentais, mas instrumentos substanciais voltados à preservação do equilíbrio processual e à legitimidade das decisões sancionatórias.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU) disciplina o trâmite dos processos, incluindo etapas como a leitura do relatório pelo Ministro-Relator durante a sessão de julgamento. Todavia, o regulamento não prevê, de modo expresso, a obrigatoriedade de disponibilizar previamente esse documento às partes interessadas. Essa lacuna normativa representa um ponto crítico para a efetividade da defesa, pois a ausência de acesso antecipado ao relatório compromete a possibilidade de resposta adequada e informada. Trata-se, portanto, de uma deficiência estrutural, e não de mero descumprimento pontual, que fragiliza o núcleo do contraditório.

A análise concentra-se, assim, na forma como o contraditório e a ampla defesa se materializam no âmbito do controle externo. Considerado o devido processo legal como princípio estruturante, sua concretização nas cortes de contas ocorre precisamente pela garantia de que tais direitos sejam assegurados em sua dimensão material, e não apenas formal.

2.1 A Força Irradiante das Garantias Fundamentais no Processo Administrativo Sancionador

A Constituição de 1988, em seu art. 5º, inciso LIV, dispõe que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. O inciso LV complementa, ao assegurar que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (Brasil, 1988).

A inclusão expressa do processo administrativo nesse rol de garantias constituiu marco relevante na superação de uma tradição jurídica que conferia tratamento secundário aos direitos do administrado perante a Administração Pública. Como observa Bonavides (2021), a força normativa da Constituição assegura a supremacia de seus princípios sobre todo o ordenamento jurídico, invalidando atos ou normas que com eles conflitem.

Nesse mesmo sentido, Silva (2005) desenvolve a teoria da constitucionalização do direito, segundo a qual as normas constitucionais, especialmente aquelas que consagram direitos fundamentais, irradiam efeitos sobre todos os ramos jurídicos, condicionando a interpretação e a aplicação das normas infraconstitucionais.

Tal irradiação normativa assume relevo particular no campo do direito administrativo sancionador. Bandeira de Mello (2023) e Justen Filho (2022) sustentam que a natureza judicante dos processos de contas, nos quais se apuram responsabilidades e aplicam-se sanções, impõe rigoroso alinhamento com as garantias constitucionais do processo.

A teoria escalonada de Kelsen (1999) fornece suporte lógico a essa conclusão, ao estabelecer que normas hierarquicamente inferiores, como o Regimento Interno do TCU, não podem restringir direitos fundamentais assegurados pela Constituição. Os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa constituem limites inafastáveis, que não podem ser relativizados sob a justificativa de especificidades administrativas, uma vez que integram o núcleo essencial das cláusulas pétreas (Bonavides, 2021).

O processo administrativo sancionador, por sua vez, não se limita a instrumento de gestão interna. Sua dimensão parajurisdicional projeta efeitos diretos sobre direitos fundamentais dos administrados, aproximando-o da lógica própria da jurisdição. Nesses casos, a efetividade do contraditório deve ser substancial, permitindo que a manifestação da parte influencie concretamente o convencimento do julgador, conforme entendimento reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, STF, RE 636.886/AL, j. 19.02.2020).

Dessa forma, a força irradiante das garantias constitucionais no processo administrativo sancionador não se limita a um patamar mínimo de formalidade procedimental, mas estabelece um padrão de legitimidade que condiciona a validade das decisões do Tribunal de Contas. A inobservância desses princípios acarreta não apenas a nulidade do ato sancionador, mas compromete a própria autoridade normativa da Constituição, que vincula todas as instâncias estatais.

2.2 Regime de garantias aplicáveis à Corte de Contas

A submissão do TCU ao devido processo legal resta sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com a edição da Súmula Vinculante nº 3, que dispõe:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão (BRASIL, 2007).

A análise do precedente que deu origem à súmula (MS nº 24.268) revela que a intenção do STF foi garantir uma proteção substancial, e não apenas protocolar, aos direitos dos administrados. A natureza *quasi-jurisdicional* do TCU, reforçada pela Súmula nº 347, que permite aos Tribunais de Contas apreciar a constitucionalidade de leis e atos no exercício de suas atribuições, demandam do TCU um rigor procedimental análogo ao do Poder Judiciário.

Essa compreensão é corroborada por Bandeira de Mello (2023), segundo o qual o exercício do poder sancionatório pela Administração somente se legitima quando condicionado ao respeito integral às garantias processuais constitucionais. De modo convergente, Justen Filho (2022) sustenta que a imposição de sanções em processos de contas deve observar estritamente parâmetros de juridicidade, tendo em vista a gravidade dos efeitos que podem incidir sobre a esfera jurídica dos administrados.

Nesse quadro, a consequência de vícios procedimentais deve ser aferida à luz da dogmática consagrada pela Súmula nº 523 do STF. Ao distinguir entre a ausência absoluta de defesa e sua mera deficiência, o enunciado fornece base teórica para qualificar a denominada “defesa às cegas”, exercida sem acesso prévio e integral aos elementos essenciais do processo, como verdadeira supressão material do direito de defesa. Trata-se, portanto, não de simples falha sanável, mas de violação estrutural à paridade de armas, cuja sanção é a nulidade absoluta do processo.

Depreende-se, assim, que a articulação entre a força normativa da Constituição, a hierarquia do ordenamento jurídico e a jurisprudência vinculante do STF conduz a um imperativo hermenêutico inequívoco: cabe ao Tribunal de Contas da União interpretar seu regimento interno e conduzir seus processos de modo a assegurar a máxima efetividade das garantias fundamentais, sendo vedada qualquer interpretação que restrinja ou mitigue tais direitos.

3.DESCONSTRUINDO O RITO DE JULGAMENTO NO TCU: A Conversão da Defesa em Ato Meramente Cenográfico

O cerceamento de defesa observado no rito de julgamento do Tribunal de Contas da União (TCU) não configura vício meramente incidental, mas falha estrutural que compromete a lógica do contraditório. A prática de manter sob sigilo, até o início da sessão, o relatório e o voto do relator, documentos que orientam o julgamento colegiado, cria um paradoxo que torna o exercício da defesa técnica funcionalmente limitado, reduzindo-o a mera formalidade procedimental.

Esse paradoxo manifesta-se de forma mais evidente no momento da sustentação oral. Embora formalmente assegurada, a defesa é instada a se pronunciar sem conhecimento prévio dos fundamentos fáticos e jurídicos que serão destacados na decisão. O ato, que deveria constituir o ponto culminante do contraditório, converte-se em manifestação reativa a uma tese ainda não revelada, com baixa capacidade de influenciar a formação do convencimento do colegiado. Nesse contexto, a defesa não integra de modo efetivo a construção da decisão, mas apenas acompanha sua formalização.

Tal dinâmica contraria o núcleo essencial do contraditório substancial. Dinamarco (2001) define-o como exigência de “participação e influência”, ressaltando que não basta possibilitar a manifestação da parte, sendo necessário assegurar que esta possa efetivamente interferir no convencimento do julgador. De forma convergente, Barroso (2009) sustenta que o contraditório substancial requer simetria de informações entre as partes e o órgão decisor, garantindo que a participação processual seja efetiva e não meramente ritual.

A ausência de acesso prévio ao relatório revela, ainda, resquícios de lógica inquisitorial, caracterizada pela concentração das funções de acusar e julgar e pela posição passiva atribuída ao investigado. Conforme analisa Taruffo (2012), a verdade processual em sistemas inquisitórios tende a ser construída unilateralmente, sem espaço para o controle dialógico das partes. Ao reduzir a sustentação oral a ato protocolar, o rito do TCU aproxima-se dessa racionalidade, incompatível com o modelo acusatório e democrático previsto na Constituição de 1988.

As consequências jurídicas desse vício são significativas. A denominada “defesa às cegas”, caracterizada pela ausência de acesso prévio a elementos essenciais do processo, equipara-se, em termos funcionais, à inexistência de defesa. Tal entendimento encontra respaldo na jurisprudência

do Supremo Tribunal Federal, conforme dispõe a Súmula 523: “No processo penal, a falta de defesa constitui nulidade absoluta, mas a sua deficiência só o anulará se houver prova de prejuízo para o réu” (BRASIL, STF, Súmula 523, aprovada em sessão plenária de 03 de dezembro de 1969, DJ 17 dez. 1969).

Assim, a análise crítica do rito adotado pelo TCU evidencia a necessidade de alinhamento estrutural com os parâmetros constitucionais. Processos sancionadores somente podem ser considerados válidos quando submetidos a contraditório pleno, dialógico e substancialmente influente. O afastamento desses parâmetros compromete não apenas a esfera jurídica individual dos administrados, mas também a legitimidade democrática das decisões emanadas da Corte de Contas.

3.1 O Relatório e o Voto do Relator como Núcleo Epistêmico da Decisão

Para compreender a gravidade do vício em análise, é necessário examinar a natureza do relatório elaborado pelo Ministro-Relator. A Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992), em seu art. 1º, §3º, qualifica expressamente esse documento como “parte essencial das decisões do Tribunal” (Brasil, 1992). Essa essencialidade não tem caráter meramente formal: o relatório não se restringe a sintetizar os atos processuais ou a resumir o andamento dos autos, mas representa a consolidação da instrução, a apreciação crítica das provas, o diálogo com o parecer do Ministério Público de Contas e, sobretudo, a formulação da tese jurídica que orientará a deliberação colegiada.

Sob a perspectiva epistemológica proposta por Taruffo (2012), o relatório corresponde ao espaço privilegiado em que se constrói a denominada “verdade processual”. Para o autor, a verdade processual não é descoberta em sua forma absoluta, mas construída mediante técnicas de seleção, interpretação e organização das provas. Nesse sentido, o relatório configura a etapa em que o relator transforma o material probatório em narrativa juridicamente relevante, delimitando o campo sobre o qual se desenvolverá o debate e a decisão.

A negativa de acesso prévio a esse documento implica excluir a defesa justamente da fase em que se estrutura a versão oficial dos fatos, gerando desequilíbrio epistêmico significativo. A ausência de controle da parte sobre a reconstrução fática e normativa que embasará o julgamento compromete a efetividade do contraditório, reduzindo-o a um exercício meramente formal, destituído de sua função substancial prevista pela Constituição de 1988 (Brasil, 1988).

Nesse ponto, Bandeira de Mello (2023) adverte que nenhum regulamento administrativo pode restringir garantias fundamentais sem afrontar diretamente a supremacia constitucional. A prática de ocultar o relatório do relator, portanto, não pode ser considerada mera irregularidade, mas vício estrutural que atinge o núcleo de legitimidade do processo administrativo sancionador no âmbito do TCU.

3.2 A Violação ao Princípio da Não Surpresa e seus Fundamentos Doutrinários

A prática adotada pelo Tribunal de Contas da União de restringir o acesso da defesa ao relatório do relator até o momento da sessão de julgamento configura afronta direta a um dos corolários mais relevantes do contraditório na teoria processual contemporânea: o princípio da não surpresa. Tal princípio não se limita a uma formalidade procedimental, mas constitui condição necessária para assegurar um debate leal, equilibrado e racional, requisitos indispensáveis à legitimidade de qualquer decisão com caráter sancionatório.

O art. 10 do Código de Processo Civil estabelece expressamente que “o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar” (Brasil, 2015). Embora dirigido ao processo judicial, sua força normativa decorre diretamente da Constituição Federal, irradiando-se, portanto, ao processo administrativo sancionador.

Didier Jr. e Cunha (2017) qualificam a não surpresa como uma garantia de não surpresa argumentativa. Assegura-se que nenhuma decisão seja proferida sem que as partes tenham oportunidade de influenciar os fundamentos determinantes. Em termos funcionais, tal princípio exige que o contraditório seja prévio, substancial e eficaz, afastando qualquer caráter meramente simbólico ou posterior. A ausência de contraditório sobre os fundamentos pode levar à invalidade da decisão ou à limitação de seus efeitos vinculativos.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reforça essa compreensão, reconhecendo a nulidade de julgamentos baseados em fundamentos não previamente submetidos ao crivo das partes. Em diversas manifestações, a Corte salientou que o princípio da não surpresa concretiza a busca por um contraditório efetivo, ao impedir que os jurisdicionados sejam surpreendidos por argumentos inéditos apenas no momento da decisão (Brasil, STJ, 2020; 2021).

Ferrajoli (2002), sob perspectiva teórica, adverte que a legitimidade de decisões sancionatórias depende da previsibilidade dos fundamentos que as sustentam, pois somente assim

a defesa pode exercer de maneira racional e plena seu direito de refutação. A surpresa processual rompe esse ideal de racionalidade, produzindo um ambiente de assimetria e arbitrariedade.

Aplicando-se essa lógica ao procedimento do TCU, verifica-se que a ocultação do relatório até a sessão de julgamento cria precisamente a situação que o princípio da não surpresa visa impedir: a impossibilidade de manifestação tempestiva da defesa sobre os fundamentos centrais da decisão colegiada. Como observa Dinamarco (2001), a lealdade e o equilíbrio processual constituem a própria essência do devido processo legal em sua dimensão substancial.

Dessa forma, a violação ao princípio da não surpresa no âmbito do TCU não se resume a uma irregularidade de ordem formal. Trata-se de um vício estrutural, capaz de comprometer, ao mesmo tempo, a validade do ato sancionatório e a legitimidade democrática das decisões proferidas pela Corte de Contas.

3.3 A Teoria das Nulidades Aplicada ao Vício: A Tese da Nulidade Absoluta

A constatação de vício processual grave impõe a análise de suas consequências jurídicas. No direito brasileiro, o sistema de invalidades processuais é orientado pelo princípio do *pas de nullité sans grief*, segundo o qual não há nulidade sem demonstração de prejuízo. Entretanto, a aplicação desse adágio deve ser relativizada diante de violações que incidem diretamente sobre direitos fundamentais. Como explica Lopes Jr. (2023, p. 118), nesses casos “o prejuízo é presumido, dispensando qualquer demonstração pela parte, pois decorre da própria essência do vício”.

A ausência de acesso prévio ao relatório do relator caracteriza vício de magnitude tal que compromete não apenas a atuação técnica da defesa, mas a própria estrutura de legitimidade do processo. Atinge-se, assim, o núcleo essencial do contraditório e da ampla defesa, hipótese em que não há espaço para relativizações.

A Súmula 523 do Supremo Tribunal Federal dispõe que “no processo penal, a falta de defesa constitui nulidade absoluta, mas a sua deficiência só o anulará se houver prova de prejuízo” (Brasil, STF, 1969). Por identidade de razões, impedir que a defesa tenha ciência prévia do relatório no processo de contas equivale, funcionalmente, à supressão da defesa, atraindo as mesmas consequências jurídicas.

Nessa mesma direção, Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2022, p. 456) ressaltam que a nulidade absoluta deve ser reconhecida sempre que houver “afrenta direta às garantias constitucionais processuais, independentemente da demonstração de prejuízo concreto”. Assim, no âmbito do TCU, a ocultação do relatório do relator não pode ser reduzida à condição de mera irregularidade formal, pois compromete a essência do devido processo legal e esvazia o contraditório em sua dimensão substancial.

Portanto, o vício identificado atrai a sanção máxima prevista pelo ordenamento jurídico: a nulidade absoluta do julgamento, por violação direta às garantias constitucionais que asseguram a paridade e a racionalidade do processo.

3.4 Para Além do *Pas de Nullité Sans Grief*: O Prejuízo Manifesto e Insuperável à Defesa

A doutrina processual distingue as nulidades em duas categorias principais: relativas e absolutas. A nulidade relativa incide sobre normas que tutelam primordialmente o interesse da parte e, por essa razão, exige que o interessado a alegue na primeira oportunidade e demonstre o prejuízo concreto sofrido. Didier Jr. (2023) observa que se trata de nulidade voltada à proteção de situações privadas, cuja declaração depende de arguição e prova do dano processual.

Já a nulidade absoluta, por sua vez, corresponde à violação de normas de ordem pública, que resguardam o interesse do próprio Estado na regularidade e legitimidade do processo. Nessas hipóteses, o prejuízo é presumido (*in re ipsa*) ou, como no caso em análise, manifesta-se de forma evidente e inseparável da própria violação. Lopes Jr. (2023) salienta que, sempre que o vício atinge princípios constitucionais como o contraditório ou a ampla defesa, a nulidade deve ser reconhecida de ofício, independentemente de alegação da parte. De modo convergente, Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2022) explicam que as nulidades absolutas decorrem da ofensa à estrutura fundamental do processo, razão pela qual não podem ser convalidadas, ao contrário das relativas.

Consolida-se, assim, a perspectiva doutrinária de que a nulidade absoluta não visa apenas proteger interesses individuais, mas garantir a própria legitimidade do processo como instrumento democrático de realização da justiça. Por essa razão, seu reconhecimento não pode ficar condicionado à iniciativa da parte, devendo ser declarado de ofício sempre que constatada a violação a direitos fundamentais.

4.2 A Violação da Ordem Pública Processual e a Insanabilidade do Ato Viciado

O contraditório e a ampla defesa não configuram direitos disponíveis da parte, mas princípios de ordem pública que estruturam o devido processo legal e asseguram a legitimidade da função sancionadora do Estado. A sua violação não atinge apenas o interesse individual do jurisdicionado, mas compromete o interesse público na preservação de um processo justo, racional e imparcial. Por esse motivo, o vício decorrente do cerceamento de defesa assume natureza de nulidade absoluta, insanável e, portanto, não passível de convalidação pelo decurso do tempo ou pela eventual concordância da parte. Nesse sentido, Lopes Jr. (2023) ressalta que, quando o vício incide diretamente sobre garantias constitucionais, o prejuízo é presumido e a nulidade deve ser reconhecida *ex officio*.

A doutrina processual distingue as nulidades em duas categorias principais: relativas e absolutas. A nulidade relativa refere-se a normas que tutelam predominantemente interesses da parte e, por isso, exige arguição oportuna e demonstração de prejuízo concreto. Já a nulidade absoluta decorre da violação de normas de ordem pública que estruturam o processo, como o contraditório e a ampla defesa, e independe de iniciativa da parte.

No caso em exame, o interesse lesado não é apenas privado, mas público, pois se refere à legitimidade da decisão proferida. O prejuízo não necessita de comprovação, uma vez que é manifesto e inerente à própria impossibilidade material de refutar a tese apresentada pelo relator. Exigir tal comprovação configuraria verdadeira *probatio diabolica*.

Por afetar a estrutura fundamental do processo e violar a ordem pública processual, a nulidade absoluta pode ser declarada a qualquer tempo e grau de jurisdição, inclusive de ofício, dado que o vício é insanável e não admite convalidação. A prática do TCU, ao impor um contraditório sem acesso prévio aos fundamentos essenciais da decisão, promove um modelo de “defesa cega” que degrada a essência do processo. O único remédio eficaz para reparar o dano sistêmico é a declaração da nulidade absoluta do ato viciado.

Nesses casos, a decretação da nulidade não constitui mera faculdade do julgador, mas verdadeiro dever funcional, exercitável de ofício, em qualquer instância e momento processual, sempre que constatada a violação de garantias fundamentais.

A crítica também encontra respaldo filosófico. Habermas (2003) sustenta que a legitimidade das decisões jurídicas decorre do caráter discursivo do processo, isto é, da abertura

do debate racional entre os participantes. Procedimentos que negam às partes o conhecimento prévio da tese em julgamento rompem com essa lógica comunicativa, transformando o espaço de deliberação intersubjetiva em imposição unilateral de autoridade.

Sob perspectiva hermenêutica, Streck (1999) adverte que o Direito não pode ser reduzido a exercício solipsista da consciência do julgador. Para que a decisão seja legítima, deve ser submetida ao contraditório e à crítica intersubjetiva, elementos indispensáveis à racionalidade prática do Direito. A ausência desse diálogo no processo do TCU fragiliza não apenas a defesa, mas a própria racionalidade do provimento jurisdicional.

Assim, a comparação com os padrões adotados no Poder Judiciário não se limita a ilustrar diferenças procedimentais. Ela evidencia que o modelo atual do TCU permanece em descompasso com o Estado Democrático de Direito, cuja essência repousa na universalidade e na máxima efetividade das garantias processuais.

4. O PARADIGMA DO PODER JUDICIÁRIO E A ASSIMETRIA DE GARANTIAS NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

A análise do procedimento adotado pelo TCU revela-se ainda mais crítica quando confrontada com os padrões de transparência e de garantias processuais já consolidados no âmbito do Poder Judiciário. Essa comparação evidencia não apenas um anacronismo institucional por parte da Corte de Contas, mas também uma preocupante assimetria na tutela de direitos fundamentais, na medida em que o grau de proteção assegurado ao cidadão varia conforme o órgão estatal perante o qual responde.

Sob a perspectiva constitucional, tal discrepância afronta o princípio da unidade da Constituição, segundo o qual os direitos fundamentais devem irradiar seus efeitos de forma uniforme para todos os ramos do Direito (Silva, 2005). Assim, enquanto o Judiciário avança na consolidação do contraditório substancial e na vedação à decisão surpresa, princípios positivados no CPC/2015 e reiterados pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, STJ, 2020), não é admissível que o TCU mantenha práticas que negam à defesa o acesso prévio aos fundamentos decisórios.

Essa crítica encontra fundamento também no plano filosófico. Habermas (2003) sustenta que a legitimidade das decisões jurídicas decorre do caráter discursivo do processo, ou seja, da

abertura do debate racional entre os participantes. Procedimentos que impedem as partes de conhecer previamente a tese em julgamento rompem com essa lógica comunicativa, transformando o espaço de deliberação intersubjetiva em mera imposição unilateral de autoridade.

Do ponto de vista hermenêutico, Streck (1999) adverte que o Direito não pode ser reduzido a exercício solipsista da consciência do julgador. Para que a decisão seja legítima, deve submeter-se ao crivo do contraditório e da crítica intersubjetiva, elementos indispensáveis à racionalidade prática do Direito. A ausência desse diálogo no processo do TCU fragiliza não apenas a proteção da defesa, mas compromete a racionalidade do provimento final.

Portanto, a comparação com os padrões judiciais contemporâneos não possui caráter meramente ilustrativo. Ela demonstra que o modelo atualmente adotado pelo TCU se encontra em descompasso com o Estado Democrático de Direito, cuja essência repousa na universalidade e na máxima efetividade das garantias processuais.

4.1 O Padrão de Transparência Estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça

A evolução tecnológica tem impulsionado a modernização dos ritos processuais no Poder Judiciário, resultando na regulamentação dos julgamentos em ambiente eletrônico. Nesse contexto, a Resolução nº 591/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu um novo patamar de transparência ao determinar, em seu art. 5º, que o relatório e o voto do relator sejam inseridos no sistema e divulgados publicamente no início da sessão de julgamento.

Tal exigência normativa concretiza, de modo inequívoco, o princípio da não surpresa, ao reconhecer que a efetividade da defesa pressupõe o conhecimento prévio dos fundamentos da proposta de decisão. Didier Jr. (2023, p. 552) observa que “o contraditório é violado não apenas quando se nega a palavra à parte, mas também quando se esvazia sua função de influenciar a decisão”. A norma editada pelo CNJ reforça exatamente essa compreensão: a defesa somente pode cumprir seu papel constitucional quando tem acesso prévio à tese que será submetida à deliberação colegiada.

Destaca-se, ainda, a relevância de que essa regra se estenda inclusive aos julgamentos virtuais assíncronos, nos quais a interação em tempo real é limitada. O CNJ reconheceu que, mesmo nesses ambientes, previsibilidade e transparência são condições indispensáveis para assegurar um contraditório substancial. Habermas (2003, v. 1, p. 322) sustenta que a legitimidade

do Direito depende da possibilidade de participação discursiva dos envolvidos, sendo a transparência requisito essencial para a racionalidade intersubjetiva das decisões.

Nesse cenário, mostra-se insustentável que o Tribunal de Contas da União mantenha, em julgamentos presenciais ou telepresenciais síncronos, um procedimento mais restritivo e opaco. A ausência de acesso prévio ao relatório e ao voto do relator contrasta com os avanços implementados pelo Judiciário, posicionando a Corte de Contas em descompasso com os padrões contemporâneos de modernização e garantia processual. Tal discrepância configura verdadeiro bolsão de excepcionalismo injustificado, que fragiliza a legitimidade do processo sancionador e aprofunda a assimetria na proteção dos direitos fundamentais entre diferentes esferas do Estado.

4.2 A Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o Cerceamento de Defesa e o Acesso a Elementos Probatórios

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é consistente em reconhecer a nulidade de processos administrativos e penais quando configurado cerceamento de defesa. Entre os precedentes mais relevantes, destaca-se a decisão proferida no âmbito da denominada “Operação Apagão”. Nesse caso, a Sexta Turma do STJ anulou a ação penal desde o início, ao entender que a ausência de acesso da defesa à íntegra das informações colhidas na fase investigativa configurava vício insanável (Brasil, STJ, 2021).

O raciocínio adotado pela Corte foi categórico: a defesa não pode ficar sujeita à seleção de provas feita pela acusação, sendo-lhe assegurado o direito de examinar a totalidade do material probatório para, a partir dele, formular sua própria estratégia processual. Nessas circunstâncias, o prejuízo é considerado *in re ipsa*, pois a supressão de acesso compromete diretamente a capacidade defensiva.

A analogia com o procedimento do Tribunal de Contas da União (TCU) é evidente. Se a negativa de acesso ao conjunto probatório bruto configura causa de nulidade absoluta, com maior razão deve sê-lo a negativa de acesso ao relatório do relator, peça que não apenas sintetiza a instrução, mas também articula a tese a ser submetida à deliberação colegiada. O relatório representa o núcleo argumentativo a ser enfrentado pela defesa e, portanto, constitui elemento ainda mais decisivo do que os próprios dados subjacentes.

Esse isolacionismo procedimental do TCU, ao manter práticas dissociadas dos padrões garantistas já consolidados pelo Conselho Nacional de Justiça (Resolução nº 591/2024) e pelo próprio STJ, gera fragmentação do sistema de justiça e afronta o princípio da coerência. Conforme destaca Dworkin (2002, p. 190), a coerência impõe que o Estado trate seus cidadãos de modo consistente e fundamentado em princípios, assegurando direitos fundamentais de forma uniforme. A consequência do descompasso identificado é a criação de insegurança jurídica inaceitável, na qual a proteção das garantias constitucionais passa a depender não da Constituição, mas da circunstância de o julgamento ocorrer no Poder Judiciário ou no Tribunal de Contas.

CONCLUSÃO

A análise pormenorizada do rito de julgamento no Tribunal de Contas da União, à luz da Constituição Federal, da doutrina processual contemporânea e da jurisprudência dos Tribunais Superiores, conduz a uma conclusão inequívoca: a ausência de disponibilização prévia do relatório e do voto do relator, em prazo razoável que permita a preparação da defesa para a sessão, configura um vício processual insanável que acarreta a nulidade absoluta do acórdão.

A tese defendida neste artigo se consolida na confluência de múltiplos argumentos. Primeiramente, a prática viola frontalmente o núcleo essencial das garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF), bem como o espírito da Súmula Vinculante nº 3 do STF, ao transformar a sustentação oral em um ato cenográfico e ineficaz, gerando um prejuízo manifesto e insuperável à parte. Em segundo lugar, a ocultação da tese de julgamento até o último momento viola o princípio da não surpresa (art. 10, CPC), que veda as “decisões surpresa” e exige um contraditório dinâmico e participativo, aplicável ao processo de contas por força do diálogo entre as fontes normativas. Por fim, o procedimento atual coloca a Corte de Contas em um anacrônico descompasso com os padrões de transparência e garantias processuais já consolidados no Poder Judiciário, notadamente aqueles estabelecidos pela Resolução CNJ nº 591/2024 e pela jurisprudência do STJ.

O cerceamento de defesa decorrente dessa falha estrutural não é um vício passível de convalidação. O prejuízo não é um dano hipotético que demande comprovação, mas um entrave funcional que torna a defesa materialmente impossível, afetando a própria legitimidade do julgamento. A violação atinge a ordem pública processual, tornando o vício insanável e a nulidade,

absoluta.

A única solução jurídica adequada para os julgamentos já realizados sob este rito é a declaração de sua nulidade, com o retorno dos autos para a repetição do ato a partir da disponibilização das peças essenciais à defesa, assegurando-lhe a oportunidade de se manifestar de forma plena e informada.

Como proposição *de lege ferenda*, recomenda-se a urgente e imperiosa revisão do Regimento Interno do TCU para que se inclua a obrigatoriedade de disponibilização do relatório e do voto do relator à defesa técnica com antecedência mínima razoável, sugere-se 48 horas antes do início da sessão de julgamento. Tal medida não apenas sanaria a inconstitucionalidade do procedimento, fortalecendo a segurança jurídica para os administrados, mas também, ao submeter suas teses ao escrutínio prévio, aumentaria a qualidade técnica, a racionalidade e a legitimidade das próprias decisões do Tribunal, em benefício do interesse público e do aprimoramento do controle externo no Brasil.

REFERÊNCIA

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2021.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**. Resolução nº 591, de 26 de março de 2024. Dispõe sobre a publicidade de votos e relatórios em julgamentos presenciais e eletrônicos no âmbito do Poder Judiciário. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 27 mar. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=5069>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça (STJ)**. Falta de acesso da defesa a dados da investigação leva Sexta Turma a anular ação contra ex-prefeito (“Operação Apagão”). Notícias do STJ, 19 abr. 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/19042021-Falta-de-acesso-da-defesa-a-dados-da-investigacao-leva-Sexta-Turma-a-anular-acao-contr-ex-prefeito.aspx>. Acesso em: 20 set. 2025

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF)**. Recurso Extraordinário 636.886/AL. Votos. Min. Gilmar Mendes, j. 19 fev. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 fev. 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF)**. Súmula 523. “No processo penal, a falta de defesa constitui nulidade absoluta, mas a sua deficiência só o anulará se houver prova de prejuízo para o réu”. Sessão Plenária de 03 dez. 1969. Diário da Justiça, Brasília, DF, 17 dez. 1969.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF)**. Súmula Vinculante nº 3. “Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado [...]”. Sessão Plenária de 30 maio 2007. Diário da Justiça, Brasília, DF, 1º jun. 2007.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 25. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais**. v. 3. 13. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GIAMUNDO NETO, Giuseppe. **A aplicação do Código de Processo Civil/2015 no Tribunal de Contas**. Portal Jota, 17 set. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-aplicacao-do-codigo-de-processo-civil-2015-no-tribunal-de-contas-17092019>

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 2 v.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de processo civil: teoria geral do processo**. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

REOLON, Jaques Fernando. **Aplicabilidade do código de processo civil nos tribunais de contas e a eficiência administrativa**. 2019. 118 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares**. São Paulo: Malheiros, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

TARUFFO, Michele. **Uma simples verdade: o juiz e a construção dos fatos**. São Paulo: Marcial Pons, 2012.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Acesso em: 15 set. 2025.