XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

EUDES VITOR BEZERRA

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

ALEJANDRO GRILLE ROSA

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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 Naspolini - 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
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

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

A174

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Eudes Vitor Bezerra, José Querino Tavares Neto, Alejandro Grille Rosa – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-977-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

Apresentação

O conjunto de pesquisas que são apresentadas neste livro faz parte do Grupo de Trabalho de "ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I", ocorrido no âmbito do XIII Encontro Internacional do CONPEDI, realizado entre os dias 18, 19 e 20 de setembro de 2024, na cidade de Montevidéu, Uruguai, promovido pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI e que teve como temática central "Estado de Direito, Investigação Jurídica e Inovação".

Os trabalhos expostos e debatidos abordaram de forma geral distintas temáticas atinentes ao acesso à justiça, dando base para uma análise aprofundada, além do acesso à justiça, a temas envoltos as políticas judiciárias, bem como gestão e administração da justiça.

O Grupo de Trabalho em comento ocorreu no segundo dia do evento, ou seja, 19/08/2024, oportunidade na qual foram realizadas as comunicações orais, na ordem abaixo, dos seguintes temas e respectivos autores:

1º) DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL DE TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL: O PAPEL DO TABELIÃO DE PROTESTO COMO AGENTE DE EXECUÇÃO SOB A PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO. Autores: Tatiane Keunecke Brochado Lara, Daniel Keunecke Brochado, Paulo Marcio Reis Santos;

2º) EFEITOS DAS DECISÕES ESTRUTURAIS DOS ALTOS TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS INTERNACIONAIS: ANÁLISE DESDE A PERSPECTIVA COLOMBIANA. Autora: Daniela Carolina Narváez Benavides;

3º) FUNÇÃO ADMINISTRATIVA, DEMOCRACIA E PROCESSO: ELEMENTOS PARA A ADMISSÃO DO CUSTOS VULNERABILIS NOS PROCESSOS DE CONTROLE DE CONTAS. Autores: Maren Guimarães Taborda, Atanasio Darcy Lucero Júnior;

4º) GOBERNANZA DIGITAL EN EL PODER JUDICIAL: UNA PROPUESTA CONCEPTUAL BASADA EN UNA REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LA LITERATURA. Autores: Beatriz Fruet de Moraes , Fabrício Castagna Lunardi;

5º) INTEGRAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA MEDIAÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS: O ACESSO À JUSTIÇA E O PAPEL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Autores: Fabio Lucas de Albuquerque Lima, Patricia Veronica Nunes C Sobral De Souza;

6º) JUDICIÁRIO NA AMAZÔNIA E A POPULAÇÃO QUILOMBOLA: GOVERNANÇA LOCAL E ACESSO À JUSTIÇA. Autores: José Gomes de Araújo Filho, Fabrício Castagna Lunardi , José Diaz Lafuente;

7º) JULGAMENTO POR INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL - REFLEXÕES SOBRE A POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DA TECNOLOGIA NA PROLAÇÃO DA SENTENÇA. Elcio Nacur Rezende, Luiz Felipe de Freitas Cordeiro;

8º) NEM TUDO QUE RELUZ É OURO, PODE SER EXECUÇÃO FRUSTRADA: UMA ANÁLISE SISTEMÁTICA DA LITERATURA. Autores: Jasminie Serrano Martinelli, Maria Eduarda de Toledo Pennacchi Tibiriça Amaral;

9º) NÚCLEO DE APOIO E ATENDIMENTO AO CONSUMIDOR SUPERENDIVIDADO DO PROCON MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS: UM EXEMPLO DE GOVERNANÇA COLABORATIVA PARA O PODER JUDICIÁRIO DE SANTA CATARINA. Autores: Naiana Scalco, Raquel de Almeida Bittencourt;

10º) O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E AS SUAS AÇÕES INOVADORAS PARA O ALCANCE DO DESESENVOLVIMENTO PLURIDIMENSIONAL. Autores: Giovanni Olsson, Juliane Gloria Sulzbach Pavan, Isadora Costella Stefani;

11º) TECNOLOGIA E PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE SOBRE O VIÉS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. Autores: Giowana Parra Gimenes da Cunha, Victória Cássia Mozaner, Rogerio Mollica.

Considerando todas essas temáticas de extrema relevância, não pode ser outro senão de satisfação o sentimento que nós coordenadores temos ao apresentar a presente obra. É necessário, igualmente, agradecer enormemente aos pesquisadores que estiveram envolvidos tanto na confecção dos trabalhos quanto nos excelentes debates proporcionados neste Grupo

de Trabalho. Outrossim, fica o reconhecimento ao CONPEDI pela organização e realização de mais um proeminente evento virtual.

A expectativa é de que esta obra possa contribuir com a compreensão das dores e possível soluções do cenário contemporâneo brasileiro e internacional no que tange o acesso à justiça, com o a esperança de que as leituras dessas pesquisas ajudem na reflexão e compreensão sobre a interação submersas as políticas judiciárias, bem como gestão e administração da justiça.

Atenciosamente;

Prof. Alejandro Grille Rosa (UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA)

Prof. Eudes Vitor Bezerra (PPGDIR/UFMA)

Prof. José Querino Tavares Neto (UFG)

FUNÇÃO ADMINISTRATIVA, DEMOCRACIA E PROCESSO: ELEMENTOS PARA A ADMISSÃO DO CUSTOS VULNERABILIS NOS PROCESSOS DE CONTROLE DE CONTAS

ADMINISTRATIVE FUNCTION, DEMOCRACY AND PROCESS: ELEMENTS FOR THE ADMISSION OF CUSTOS VULNERABILIS IN THE PROCESSES OF ACCOUNT CONTROL

Maren Guimarães Taborda [1]
Atanasio Darcy Lucero Júnior

Resumo

Em 2016, o Tribunal de Contas da União admitiu a intervenção de terceiros, na modalidade de amicus curiae em processo de julgamento de contas (Brasil, TCU, 2016). Outra modalidade de intervenção de terceiro, o denominado custos vulnerabilis, competência da Defensoria Pública, até esta data, não foi testada ou descrita pela doutrina jurídica nacional e, por isso, é objetivo deste trabalho contribuir para a construção de tal hipótese, selecionando-se memórias do sistema jurídico lhe sirvam de fundamentos. A primeira está relacionada à descrição da Administração a partir de um critério formal, ou orgânico, que deita suas raízes na teoria da separação dos poderes (1) e mais recente concerne à legitimação democrática dessas decisões (2). O método utilizado foi o hipotético-dedutivo, porque observa um fenômeno particular para estabelecer uma proposição geral, qual seja, a legitimidade democrática das decisões de controle de contas (indutivo), como também parte de argumentos gerais para concluir que custos vulnerabilis aperfeiçoa os procedimentos e podem ser adotados por todas as cortes de contas do País (dedutivo). Os procedimentos são descritivos e comparativos de descrições existentes literatura do direito constitucional, do direito administrativo, e da teoria do direito que possam ser levados em consideração para a construção do instrumento

Palavras-chave: Função administrativa, Democracia, Prestação de contas, Defensoria pública, – custos vulnerabilis

Abstract/Resumen/Résumé

In 2016, the Federal Audit Court of Brazil admitted the intervention of third parties, in the form of amicus curiae in an audit proceeding (Brasil, TCU, 2016). Another modality of third-party intervention, the so-called custos vulnerabilis, competence of the Public Defender's Office, until the present date, has not been tested or described by the national legal doctrine and, therefore, it is the objective of this work to contribute to the construction of such a hypothesis, selecting memories of the legal system that could serve as a fundament for it. The first is related to the description of the Administration based on a formal, or organic, criteria,

[1] Mestre e Doutora em Direito pela UFRGS (Brasil) Professora Visitante do Programa de Pós-Graduação da Universidade Nacional de Brasília. Procuradora do Município de Porto Alegre (aposentada)

which has its roots in the theory of the separation of powers (1) and more recently concerns to the democratic legitimacy of these decisions (2). The method used was hypothetical-deductive, because it observes a particular phenomenon to establish a general proposition, that is, the democratic legitimacy of account control decisions (inductive) as well as it departs from general arguments to conclude that custos vulnerabilis improves the procedures and can be adopted by all courts of accounts in the country (deductive). The procedures are descriptive and comparative of existing descriptions of the literature of constitutional law, administrative law, and legal theory that can be taken into account for the construction of the instrument.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative function, Democracy, Accountability, Ublic defender's office, Custos vulnerabilis

Introdução

A expressão "função do Estado, como concretização do poder político, desdobra-se em dois sentidos possíveis, relacionados ambos com o sentido originário da expressão "função": função como *tarefa, obrigação* ou *encargo* (Ernout, Meillet, 1985, p. 262; Modugno, 1964, p. 301), que traduz um princípio de legitimação do exercício do poder, isto é, como um *fim* (dependente de contingências históricas e sociais), ou como *atividade* – meios para atingir aquelas finalidades – e só pode ser conhecida através da análise da obra do Estado, de seus órgãos, agentes e serviços e dependem das normas constitucionais concernentes à organização do poder político, principalmente as normas de fixação e repartição de competência dos órgãos estatais. Ainda nesse caso, deve-se distinguir entre um significado impróprio do termo que define o conteúdo ou a espécie de uma atividade (função política, de controle, consultiva) e um próprio, mas parcial, que se refere à formalização da atividade mesma (função administrativa, legislativa e jurisdicional). Assim, cada função ou atividade estatal é *específica* pelos seus resultados (elementos materiais), formalidades que exige e órgãos de que emana (elementos formais), bem como *contínua* e *duradoura* porque se desdobra em atos localizados no tempo, "que envolvem pessoas e situações diversas" (Miranda, 2019, p. 472). Por conseguinte, em síntese, na linguagem jurídica, função pode ser definida como a concretização do poder ou da autoridade, através de atos formalizados pelo direito, na realização de fins e na satisfação de interesses perseguidos. Função é, desta forma, atividade jurídica globalmente relevante das autoridades política. Daí que "a noção de função não convém senão aos atos e a noção de ato é um aspecto da de ação no sentido de conduta ou procedimento" (Eisenmann, 1985, p. 48).

A levar em conta a afirmação de Forsthoff, de que a função administrativa não se deixa definir, mas descrever, porque a multiplicidade em que se diversificam as distintas atividades da Administração não permite qualquer formulação unitária, essa descrição tem que considerar, necessariamente, pontos de vistas históricos, empíricos e dogmáticos (Forsthoff, 1958, p. 11). Havendo as noções de "poder" e de "órgão" precedido historicamente a noção de "função", de modo geral, os juristas procuraram, na distinção entre os poderes, distinguir as funções: o Poder Legislativo consiste em editar leis, o Poder Executivo, em executá-las e o Poder Judiciário em fixar um ponto de direito duvidoso ou contestado (Druesne, 1976, p. 1181). Esta perspectiva se desenvolveu na teoria do Estado de Direito do séc. XIX, em uma dogmática jurídico-totalizante, que reduziu as funções estatais à identificação com os três poderes (órgãos) do Estado.

Exceção feita a Malberg que não identificou no Estado três poderes, mas um poder único – de dominação – que se manifesta de forma múltipla (Malberg, T. II, 1922, p. 24.)

Se por "função" se entende o papel próprio e característico de um órgão, em um conjunto no qual as partes são interdependentes, uma função se caracteriza, por conseguinte, pelo conjunto de atos de mesmo tipo cumpridos por um ou mais órgãos, e, nesse sentido, a Administração é a organização que se compõe do conjunto de titulares de uma função administrativa, órgãos administrativos e outras instituições administrativas (Maurer, 1994, p. 9) ou forma de atividade estatal que tem por objeto a regulação dos negócios administrativos, percebida a partir do regime jurídico preestabelecido para a prática dos atos administrativos (Laubadère, 1976. p. 224).

De outra parte, na perspectiva sociológica, se pode entender a Administração Pública como um "sistema social de comportamentos organizados", que produz e comunica decisões vinculativas, ou seja, é o "sistema social da distribuição de poder legítimo e formalizado" (De Giorgi, 2013, p. 126) e a transformação do poder de comunicação dos cidadãos em poder administrativo – organizada pelo Direito – é feita por meio do processo administrativo, em razão de sua capacidade de gerar consensos. Isso decorre da concepção segundo a qual a simples legalidade material já não assegura a legitimidade de exercício, pois, em razão do preceito democrático, exige-se a participação dos cidadãos e dos grupos na organização e no procedimento.

Com efeito, dada a aproximação entre a Administração e os cidadãos, o procedimento deixa de "pertencer" à Administração, alterando-se o modelo burocrático, tornando-o uma "verdadeira e própria repartição do poder (*potestade)* administrativo entre o titular burocrático formal e a pluralidade de intervenientes" (Pereira da Silva, 1996, p. 161), de modo que o processo administrativo, além de ser meio para a realização da atividade administrativa, acaba definindo a própria forma desta.

O procedimento jurisdiciza a atividade, submetendo-a a regras ou pauta formais – observância do devido processo jurídico – e permite "aos cidadãos conhecer, anteriormente, o desenvolvimento da atuação administrativa, garantindo, assim, a defesa de seus direitos e interesses frente a ela" (Baracho, 1997, p. 53). Com isso, a processualização da Administração está relacionada a um movimento ligado à sua legitimação democrática e à sua moralização (Giacomuzzi, 2002, p. 250), e a consequência mais relevante desse movimento é a aproximação da função administrativa com a função jurisdicional no que diz respeito à poder ser aplicado, subsidiariamente, às regras e princípios de processo administrativo, as regras do processo judicial.

Nos termos da Constituição da República Brasileira, a Administração Pública está sujeita a vários tipos de controle (internos e externos), dentre eles, a prestação de contas prevista nos artigos 70 a 75, exercida perante o Legislativo e os Tribunais de Contas, em âmbito federal, estadual e municipal, que visa à fiscalização do aspecto contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial dos entes federados e entidades da administração – direta e indireta – no que concerne à sua legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação das receitas públicas. O procedimento deve observar o princípio do devido processo de direito (art. 5º, LIV), um direito fundamental, e as garantias processuais expressas na Constituição e na Lei 9.784/99, por exemplo, a da razoável duração do processo, do contraditório e ampla defesa, juiz natural etc. O acesso à Justiça decorre dessa cláusula geral, e compreende-se não só como o direito de acesso ao Judiciário, mas o acesso aos meios admitidos em direito, judiciais e extrajudiciais, com a finalidade de restarem protegidos os direitos individuais e coletivos.

Em 2016, o Tribunal de Contas da União, em decisão plenária, admitiu a intervenção de terceiros, na modalidade de *amicus curiae* em processo de julgamento de contas (Brasil, TCU, 2016), estendendo a previsão contida no art. 7º, § 2º, da Lei n.º 9.868/1999 (dispõe sobre o controle concentrado de constitucionalidade) e universalizado no processo civil em 2015, com a promulgação do Código de Processo Civil (art. 138). Outra modalidade de intervenção de terceiro, o denominado *custos vulnerabilis*, competência da Defensoria Pública, até essa data, não foi testada ou descrita pela doutrina jurídica nacional e, por isso, é objetivo deste trabalho contribuir para a construção de tal hipótese, selecionando-se *memórias* do sistema jurídico que lhe sirvam de fundamentos. A mais antiga delas diz respeito à descrição da Administração a partir de um critério formal, ou orgânico, que deita suas raízes na teoria da separação dos poderes (1) e mais recente concerne à legitimação democrática dessas decisões (2). O método utilizado foi o hipotético-dedutivo, porque observa um fenômeno particular (a possibilidade da intervenção *custos vulberabilis* nos processos de tomada de contas) para estabelecer uma proposição geral, qual seja, a legitimidade democrática das decisões de controle de contas (indutivo), como também parte de argumentos gerais (o que é democracia e o que significa controle e participação de terceiros interessados em processos administrativos) para concluir que *custos vulnerabilis* aperfeiçoa os procedimentos e podem ser adotados por todas as cortes de contas do País (dedutivo). Os procedimentos são descritivos e comparativos de descrições estruturantes do Estado Democrático de Direito, recorrendo-

se à literatura do direito constitucional, do direito administrativo, e da teoria do direito que possam ser levados em consideração para a construção do instrumento.

1 A separação de poderes como divisão de trabalho entre órgãos estatais

A identificação absoluta entre órgão e função ocorreu apenas em obras posteriores à de Montesquieu, especialmente alemãs, passando pela Declaração dos Direitos de 1789 (cujo art. 16º fala em "separação dos poderes") e resultou na tentativa (ainda hoje não resolvida) de se reduzirem juridicamente as funções estatais apenas a essas três funções (ficando fora do âmbito jurídico e fora do controle judicial, por exemplo, a função de governo).

1.1 Relevância do critério orgânico-formal

O critério orgânico ou formal, usado para caracterizar e definir cada uma das funções estatais (ou a natureza jurídica de seus atos), parte da ideia da separação de poderes – um princípio de organização política que ordena e enumera os órgãos e sistemas de órgãos mediante os quais o Estado atua como pessoa jurídica. Em última instância, esta posição reflete a crítica da dogmática alemã à teoria de Montesquieu, segundo a qual a distinção funcional é uma "divisão de trabalho" (Jellineck, 1970, pp. 459- 460), ou uma separação das autoridades superiores do Estado e suas competências, "uma vinculação de influxo e contrapeso recíprocos das faculdades destes 'poderes' diferenciados" (Schmitt, p. 189). Loewenstein também refere ser a separação de poderes nada mais que um "problema técnico da divisão de trabalho" (1986, pp. 54-550) do Estado no cumprimento de determinadas funções, em que os destinatários se beneficiam por serem estas funções realizadas por órgãos diferentes. Para ele, assim, isso só expressa a exigência política de distribuir e controlar respectivamente o exercício do poder. Kelsen, asseverando que existem duas, e não três, funções básicas no Estado (criação e aplicação do Direito), bem como que essas funções são de infra e supra-ordenação, entende ser o conceito de separação de poderes apenas um princípio de organização política cujo significado histórico "encontra-se precisamente no fato de que ele opera antes contra uma concentração que a favor de uma separação de poderes" (1992, p. 263). A prova disso é a possibilidade efetiva de os tribunais, nas democracias modernas, principalmente nas de tipo anglo-americano, revisarem a legislação e controlarem a administração. Na perspectiva de Smend, as Constituições não tratam das funções como individualidades independentes e próprias, senão como um todo sistemático, e a interpretação do sentido

desse sistema tem sido a de uma divisão racional de trabalho, como ordenação sistemática da vida política e de seu sistema integrador, enquanto este se desenvolve como um sistema de integração funcional: o jogo político forma os poderes Executivo e Legislativo e o governo como funções imediatas políticas e integradoras. Depois, a legislação (material) e a jurisprudência como "portadoras da vida jurídica" e, por último, a Administração, "em sua qualidade de promotora técnica do bem-estar dirigido pelo Estado" (Smend, 1985, p. 153). Por fim, para Hesse, a separação de poderes é divisão de poderes, segundo a qual o poder, "que parte do povo, é exercido por órgãos especiais da legislação, do poder executivo e da jurisdição" (1998, pp. 363) e o conteúdo e alcance do princípio se deixa reconduzir a uma distinção das funções de estabelecimento de direito, de execução e da jurisdição e à atribuição dessas funções a órgãos especiais, isto é, a um problema de atribuição de competência.

Aqui, a referência é a um sujeito de direito, não se indagando sobre o conteúdo e o alcance dos atos produzidos. A função vem, então, a ser definida através do órgão, e a Administração Pública – identificada com o Poder Executivo – se qualifica como a atividade das pessoas jurídicas públicas (Rivero, 1981, p. 42) ou o complexo de autoridades, agentes, órgãos que têm como principal competência o exercício das atividades executivas, isto é, atividade de homens que, na medida em que são autores e executores do direito, adquirem o caráter de órgãos estatais (Merkl, 1935, p. 375). Em sentido amplo, toda função jurídica será, assim, função orgânica, "já que o direito, para ser realizado, necessita de ações humanas" (Merkl, 1935, p. 376).

Segundo tudo isso, ao Poder Legislativo está afeta a função de fazer leis, que se caracterizam pela generalidade e pela abstração ("a mesma coisa para todos") e pela origem (princípios da soberania popular e da democracia representativa). Da mesma forma, o Poder Executivo edita decretos: atos particulares para casos particulares. Finalmente, o Poder Judiciário dita sentenças para solução dos litígios. Subjacentes a esta concepção estão o princípio da supremacia do Poder Legislativo – princípio da legalidade – e o da proteção dos direitos individuais (liberdade e propriedade privada) face aos atos do Executivo (substituição do princípio arbitrário da "razão de Estado").

A atividade da Administração Pública, no entanto, nem sempre é equivalente à do Poder Executivo e, por isso, os defensores do critério orgânico-formal procuraram conceituar a função administrativa em atenção aos órgãos estatais ou de outras pessoas jurídicas que fazem suas vezes, em um aspecto puramente formal (Laubadère,, p. 225; Malberg, T.I., pp.474 e ss; Merkl, pp. 106 e 376). Assim, mesmo que os regulamentos

sejam atos materialmente legislativos, a sua natureza de ato formalmente administrativo é suficiente para submetê-los ao regime dos atos administrativos. Ao contrário, uma medida editada pelo Poder Legislativo (órgão), ainda que materialmente administrativa, beneficia-se do regime jurídico de todas as leis formais e não poderá ser anulada por tribunais. A Administração Pública se estrutura em órgãos hierarquizados e, no ápice da pirâmide, encontra-se, em geral, o Chefe do Executivo, conforme esteja definido na Constituição. No Brasil, por exemplo, a Lei 9.874/99 refere serem seus preceitos aplicáveis "aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa" (§ 1º, art. 1º) e define "órgão" como sendo "a unidade de atuação integrante da Administração direta e da estrutura da Administração indireta" (art. 1º, § 2º, I), restando, assim, a questão de saber como se pode distinguir a função administrativa das demais funções estatais utilizando um critério orgânico-formal.

1.2 Órgãos administrativos e demais órgãos estatais

Contrapostos os órgãos administrativos e os órgãos legislativos, vê-se que a determinação do órgão legislativo é, geralmente, expressa nas Constituições. No direito brasileiro, esse órgão é o Congresso Nacional, composto da Câmara dos Deputados e Senado Federal (CRFB, art. 44, *caput*). Todos os atos emanados das Assembleias, de acordo com as regras que regem o processo legislativo (CRFB, Seção VIII), são leis formais ou atos ditos "parlamentares", tais como os regulamentos internos, resoluções etc. Quanto aos atos emanados dos Órgãos internos das assembleias (presidência, Mesa etc.), ainda que materialmente sejam atos administrativos, não são assim considerados, uma vez que tais órgãos não fazem parte da hierarquia dependente do Poder Executivo, isto é, não são órgãos administrativos no sentido de fazer parte da Administração Pública.

Já a distinção entre órgãos administrativos e órgãos jurisdicionais, é questão um pouco mais complexa, principalmente considerando os países onde há Jurisdição Administrativa, seja ela independente (caso da França), seja ela parte integrante da organização judiciária comum (caso da Alemanha). Mesmo em sistemas de jurisdição única (caso do Brasil), é difícil a distinção em termos orgânico-formais, porque, ainda que toda a atividade jurisdicional esteja submetida a uma série de regras não incidentes nos atos emanados por um órgão administrativo, tais como princípios de procedimento, característica de apelação ou de cassação dos recursos e autoridade de coisa julgada, a característica que torna um organismo uma jurisdição não é suficientemente determinada, uma vez que, para que o seja, o organismo em questão tem que agir como uma jurisdição (Laubadére, p. 228)

Com efeito, à margem de suas atividades jurisdicionais, as jurisdições são, frequentemente, chamadas a praticar atos puramente administrativos, como os definidos no art. 96 da Constituição da República Federativa do Brasil. Ao contrário, certos órgãos administrativos especializados em certos domínios, como as ordens profissionais, acumulam um papel administrativo e um papel jurisdicional, assim como certos órgãos da Administração centralizada, no Brasil, por exemplo, praticam atos jurisdicionais, principalmente nos processos administrativos internos (disciplinares ou não).

Considere-se ainda que determinados órgãos legislativos, tais como o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas (órgão auxiliar do Poder Legislativo), exercem, embora excepcionalmente, função jurisdicional de controle de atos administrativos: o primeiro no julgamento de crimes de responsabilidade do Presidente da República, Ministros de Estado e Ministros do STF e o segundo, no julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis pela guarda ou aplicação de "dinheiros públicos".

Assim, a distinção orgânica constitui uma primeira abordagem essencial. Segundo essa ordem de ideias, no Brasil, os Tribunais de Contas são órgãos de controle ligados ao Poder Legislativo, mas que exercem função tipicamente jurisdicional no julgamento das contas públicas e responsabilização dos agentes, e se aplica, aos seus membros, as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos membros do Poder Judiciário. Por conseguinte, em relação ao Tribunal de Contas da União, os Ministros possuem o mesmo estatuto dos Ministros dos Tribunais Superiores; nos âmbitos estaduais e do Distrito Federal, a equiparação dos Conselheiros se dá com os Desembargadores locais.

2 Democracia e prestação de contas

Democracia, uma aquisição evolutiva do sistema político, tem por núcleo semântico a participação nos processos de decisão política e a noção de *publicidade* ou *transparência*, como medida de controle dos cidadãos sobre os atos dos governantes. Pensar sobre a legitimação das decisões das cortes de contas envolve uma série de problemas e questões que dizem respeito ao que se entende por transparência e por prestação de contas, aos diferentes objetivos e estratégias da transparência, e fundamentalmente, ao fato de que o poder da transparência, na prática, depende da capacidade e disposição dos atores civis e sociais interessados, dos meios de

comunicação, da competição partidária, e da capacidade e autonomia do poder judicial, isto é, depende, sempre, de condições institucionais (Fox, 2008, p. 185).

2.1 Prestação de contas e acesso à Justiça

No Brasil, o procedimento de julgamento das contas dos administradores públicos sujeitos ao controle externo exercido pelos tribunais de contas, por se tratar de um processo administrativo, deve observância ao princípio do adequado processo jurídico, elencado no art. 5º, inciso LIV, da Constituição da República, e às demais garantias processuais expressas, tais como duração razoável do processo, contraditório e ampla defesa, juiz natural etc. Dentre os consectários do preceito do *due process of law*, que constitui uma cláusula geral da qual decorrem outras garantias, figura o princípio de acesso à Justiça, compreendido não somente como o direito de acesso ao Poder Judiciário, mas de acesso a todos os meios admitidos em direito, tanto os judiciais, quanto os extrajudiciais, a fim de se protegerem e efetivarem os direitos individuais e coletivos.

Nesse contexto, os autores Mauro Cappelletti e Bryant Garth identificaram "três ondas de acesso à Justiça" (Cappelletti: Garth, 1988). A primeira onda de acesso à Justiça consiste na prestação de assistência judiciária gratuita aos mais pobres, seguida da segunda onda, que garantiu a representação dos interesses difusos, coletivos ou grupais, tais como os direitos do consumidor e ao meio ambiente equilibrado. Na terceira onda de acesso à Justiça surgiram os métodos e os instrumentos de solução consensual de conflitos, controvérsias e problemas, tais como a mediação, a conciliação e a negociação (métodos).

Isso é assim porque, constatados os distanciamentos e aproximações entre as atividades do Tribunais de Contas e do Poder Judiciário, o debate sobre o estatuto processual dos Tribunais de Contas está ligado ao problema da participação social no controle externo da Administração Pública, o que se tem denominado de *accountability* vertical e horizontal, entrelaçando-se conceitos processuais no interesse de incremento da democracia, que é o regime político em que os cidadãos participam das decisões do poder, principalmente àquelas que dizem respeito ao bem de todos.

Figueirêdo, no particular, (2017) realizou análise de decisões do Tribunal de Contas da União, destacando a necessidade de observância, dentre outros, da dimensão da participação, que também deve, na sua compreensão, ser observada pelo Poder Judiciário ao realizar o reexame de decisões do Tribunal de Contas.

Conforme anota Viana (p. 10), a obrigação do Estado de prestar contas ao povo, titular do poder, está previsto desde 1789, no artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão[1].

É compreensão da doutrina que essa obrigação é corolário indissociável do Estado de Direito e, também, da própria democracia (Lima, p. 3), que não se limita à simples eleição direta dos governantes. Assim resumem Tello e Chueiri (2015, p. 170):

> La democracia como forma de gobierno se sustenta en dos ideas fundamentales a nuestro entender: la primera, la elección libre y autónoma de los gobernantes por periodos de tiempo; y la segunda, no menos importante, la obligación de los agentes públicos de rendir cuentas sobre sus decisiones y acciones asumiendo la responsabilidad ante los ciudadanos.[2]

Na América Latina, como apontam as mesmas autoras (p. 169), o processo de redemocratização ocorrido nas últimas décadas fez surgir Estados democráticos, com respeito aos direitos humanos; nada obstante, ainda persistem resistências à transparência pública, o que põe em xeque os princípios democráticos da igualdade perante a lei, objetividade, responsabilidade, economia e eficiência dos gastos públicos.

Como já foi destacado, o controle das contas públicas é, no regime brasileiro, confiado a diversas instituições, no âmbito interno de cada ente, e, também, no âmbito externo, que é aquele "realizado por órgão que não seja aquele a quem é atribuída a prática do ato controlado, com vistas a garantir a preservação do princípio fundamental da separação dos poderes" (Viana, 2019, p. 31). Classicamente, o controle externo é exercido pelos Tribunais de Contas, mas se vêm reconhecendo o papel exercido por órgãos como o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros, ao ponto de a doutrina já apontar a um possível cenário de disfuncionalidade (Fortini, 2022, p. 05).

Tal controle exercido pelas Cortes de Contas evoluiu no decorrer da história, deixando se de se limitar à auditoria financeira para abarcar a análise não apenas do bom emprego dos recursos públicos, mas, também, da legitimidade dos atos administrativos, inclusive realizando controle de constitucionalidade[3]. Ayres Britto (2018), discutindo o tema, identifica que preponderam, no controle externo, não apenas "a verificação da

[1] Artigo 15: "A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração".
[2] Tradução livre: "A democracia como forma de governo se sustenta em duas ideias fundamentais a nosso entender: a primeira, a eleição livre e autônoma dos governantes, por períodos de tempo; e a segunda, não menos importante, a obrigação dos agentes públicos de prestar contas sobre suas decisões e ações, assumindo a responsabilidade perante os cidadãos".
[3] Enunciado n.º 347 da Súmula de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: "O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público".

compatibilidade da receita e da despesa com a lei orçamentária", mas, também, a gestão da operacional da coisa pública vinculada aos princípios constitucionais contidos no art. 37, *caput*, da Constituição.

Por essas razões, Doris Coutinho aponta que finalidade do controle externo é a realização dos direitos fundamentais positivados na Constituição (2017, p. 203). Considerada a amplitude de sua análise, há justificativa que as Cortes de Contas se abram à participação democrática, permitindo que a sociedade civil transporte "à atividade avaliativa de controle externo elementos sociais, econômicos e políticos, os quais subsidiarão esta função estatal republicana" (Coutinho, 2017, p. 205). Assim, para além das agências oficiais de controle externo, deve-se promover que a sociedade também seja um *player* ativo, a partir do fundamento do art. 1.º, parágrafo único, da Carta Magna ("Todo o poder emana do povo"), e uma inicial materialização na outorga, a qualquer cidadão, da legitimidade para "denunciar irregularidades ou ilegalidades" aos Tribunais de Contas (art. 74, § 2º), disposição que remonta à Constituição Imperial de 1824[4].

Nesse caminhar, insere-se o instituto processual do *amicus curiae*, que "representa a abertura do discurso normativo estatal à narrativa social" (Coutinho, 2017, p. 200). A figura foi prevista de modo embrionário no art. 31 da Lei n.º 6.385, de 7 de dezembro 1977 (com a redação dada pela Lei n.º 6.616, de 16 de dezembro de 1978), determinando que, em processos judiciais que versem sobre a matéria incluída nas competências da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, esta deve ser intimada "para, querendo, oferecer parecer ou prestar esclarecimentos", o que corresponde à figura de *amicus curiae*, mas não se tratou de abertura democrática (mas, antes, técnica) de processos judiciais. A primeira previsão de *amicus curiae* com cunho democrático se deu na Lei n.º 9.868/99, que normatizou o processo de controle concentrado de constitucionalidade. Em comentário inicial à disposição, Melina Fachin (2020, p. 114) a identifica como "ampliação do círculo de intérpretes da Constituição", e que se volta à democratização da discussão processual. Com isso, os *amici curiae* passaram a ser admitidos, na praxe forense, em várias outras espécies processuais, de sorte que a figura passou a ser prevista como forma de intervenção de terceiros no Código Processo Civil de 2015. Em 2016, o Tribunal de Contas da União admitiu tal intervenção, e a partir dos mesmos fundamentos, é possível advogar a tese da admissão do *custos vulnerabilis* também nos processos de

[4] "Art. 179 (...) XXX.. Todo o Cidadão poderá apresentar por escripto ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas, ou petições, e até expôr qualquer infracção da Constituição, requerendo perante a competente Auctoridade a effectiva responsabilidade dos infractores".

controle de contas, nos casos que tenha que defender, em nome próprio, os direitos e posições das pessoas vulneráveis. É o que se passa a tratar.

2.2 Da participação do 'custos vulnerabilis' nos processos de controle de contas

A partir da evolução institucional da Defensoria Pública, sobretudo por meio da Lei Complementar nº 132, de 2019, e das Emendas Constitucionais nº 45/2014, 74/2013 e 80/2014, tornando-a "expressão e instrumento do regime democrático"[5], responsável pela defesa ampla e irrestrita dos vulneráveis (Ferreira, 2020, p. 25-7), novos papeis foram identificados à instituição, que rompeu com o antigo paradigma de prestação individual de assistência jurídica.

Nesse contexto, a instituição passou a ser admitida para intervir, em nome próprio, representando coletivamente a população vulnerável, independentemente da presença de advogado/a constituído/a, sob a forma de *custos vulnerabilis*, termo introduzido por Maurílio Casas Maia (2014). O *leading case* da admissão dessa espécie de intervenção no STF se deu em outubro de 2023, no âmbito da ADPF n.º 709, relatada pelo Min. Luís Barroso, que assim sumarizou:

> O *custos vulnerabilis* corresponde a uma intervenção da Defensoria Pública, em nome próprio, para defender os direitos dos necessitados e dar cumprimento à sua missão constitucional de tutela de direitos humanos. A ideia é que a instituição possa intervir para contribuir com a discussão à luz dos interesses dos grupos vulnerabilizados, de modo a trazer novas informações, experiências e perspectivas. A novidade é que a intervenção da Defensoria Pública se dá em condições equivalentes às de uma parte, enquanto instituição essencial à justiça incumbida da defesa dos necessitados, sem que lhe sejam impostas as limitações do *amicus curiae*.

Já se identificam, portanto, duas modalidades interventivas com nítido caráter democrático, seja porque permitem a participação social direta (*amicus curiae*), seja porque abrem a discussão judicial a uma instituição que, sendo expressão e instrumento do regime democrático, dá voz aos segmentos vulnerabilizados da população (*custos vulnerabilis*). As vulnerabilidades passíveis de defesa pela Defensoria Pública extrapolam o aspecto unicamente econômico, devendo-se dar uma acepção mais ampla. Nessa linha, orientam-se as denominadas "100 Regras de Brasília" sobre o acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade[6], que apresentam o seguinte conceito:

[5] Art. 134 da Constituição da República.
[6] O documento foi elaborado por Grupo de Trabalho constituído na **Conferência Judicial Ibero-americana e aprovadas pela XIV Conferência Judicial Ibero-americana**, em 2008.

> (3) Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, género, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, económicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.
> (4) Poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o género e a privação de liberdade.
> A concreta determinação das pessoas em condição de vulnerabilidade em cada país dependerá das suas características específicas, ou inclusive do seu nível de desenvolvimento social e económico (Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos, 2008).

Note-se que os grupos não necessariamente incluem (apenas) pessoas com necessidades econômicas. No Brasil, por exemplo, é reconhecida vulnerabilidade de grupos altamente heterogêneos no aspecto econômico, como mulheres e população LGBTQIA+, que são objeto de atuação específicas das Defensorias Públicas[7].

Mais do que atuação puramente judicial e individualizada, é bastante reconhecida a possibilidade de trabalho de *advocacy* e incidência em políticas públicas, sobretudo para garantir a redução das vulnerabilidades por parte do Poder Público.

Retornando-se aos Tribunais de Contas, a partir da adoção da estrutura de Cortes, trilhou-se o caminho de que o controle externo se dá por meio de um *processo*, com as implicações constitucionais daí decorrentes e já mencionadas, centradas no princípio do devido processo legal. Sobre a natureza desse processo, e em referência à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, assim comenta Viana:

> A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ao se referir, no artigo 27, à decisão do processo, diferenciando expressamente as esferas administrativa, controladora e judicial, reafirmou, sob o ponto de vista da positivação legal, a existência do processo controlador, que já se encontrava, desde antes em regime jurídico próprio, que não é puramente o administrativo ou judicial , embora não seja autônomo, no que diz respeito a dispor de institutos processuais próprios, de ter uma codificação própria para disciplinar as suas relações (2019, p. 104).

À vista da referida ausência de uma codificação própria, a aplicação subsidiária de outros regimes processuais permanece necessária, sobretudo o Código de Processo Civil, que, em seu art. 15, determina sua aplicação subsidiária a processos administrativos, o que também encontra eco em Regimentos Internos de algumas Cortes, como o TCU e o TCDF.

[7] A Defensoria Pública da União, *v.g.*, mantém Grupos de Trabalho específicos para diversos desses grupos.

E ao se reconhecer, concomitantemente, aos Tribunais de Contas e à Defensoria Pública o controle de políticas públicas e de redução das desigualdades, abre-se um possível caminho fértil para que a instituição que realiza a representação dos grupos vulneráveis tenha incidências, potencialmente enriquecendo os debates nas Cortes de Contas. Com isso, pode-se trazer novas luzes à apuração, por parte dos Tribunais de Contas, da "legitimidade" de atos administrativos que tenham reflexos em populações vulneráveis.

Exemplos hipotéticos são inúmeros, podendo-se ilustrar com a aferição da destinação dada a bens públicos dominicais (quando se preferem interesses especulativos, em detrimento de redução de déficit habitacional popular, ou em territórios de disputa com populações indígenas ou quilombolas) ou da efetividade de gastos públicos com políticas em favor da população LGBTQIA+, a fim de aferir a (in)utilidade de dispêndios com ações meramente estéticas e pouco efetivas.

No momento atual, em especial, tem-se a população no Rio Grande do Sul atingida por eventos climáticos, o que potencialmente as inclui na denominada categoria de refugiados ou deslocados climáticos[8], atraindo diplomas internacionais de proteção. Em contraste, vem à tona a ausência de investimentos em ações preventivas no município de Porto Alegre, severamente atingido (Andersen, 2024; Velleda, 2024), ao mesmo tempo em que se evidencia a expedição, pelo Tribunal de Contas daquela unidade federativa , de pareceres prévios favoráveis à aprovação das contas – ainda que com ressalvas – dos administradores da cidade até o ano de 2020 (Porto Alegre, 2023).

As contas a partir de 2021, até o momento, não foram apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, parecendo cabível à Corte aferir a legitimidade dos gastos (ou da ausência de gastos) públicos a partir, inclusive, da ótica dos deslocados climáticos, o que pode ser feito a partir de contribuições da Defensoria Pública, como *custos vulnerabilis*.

[8] A caracterização de refugiados ou deslocados climáticos ainda possui incipiente reconhecimento expresso em diplomas internacionais. No entanto, o Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR, ou UNHCR, em inglês), em interpretação de diplomas como a Declaração de Cartagena, já reconhece a proteção internacional, como refugiados, às pessoas que se deslocam como resultado dos efeitos adversos das mudanças climáticas e de desastres onde o impacto é suficientemente severo e onde o Estado é incapaz ou relutante em prestar proteção (Tradução livre de "as a result of the adverse effects of climate change and disasters where the impact is sufficiently severe and where the State is unable or unwilling to protect against it.") (UNHCR, p. 8).

Considerações Finais

Direito é memória, porquanto ele, ao reproduzir as relações sociais, representa recordações que se imprimem no. Lugar de esquecimento e recordação, a referência à memória como princípio explicativo, não diz somente com a memória dos indivíduos que unem, resgatam e conservam recordação, mas sim com o fato de que eles a inventam, assim como a sociedade (os sistemas sociais) inventam uma memória, pois esta é construção do observador. A memória inventada pelo direito (justificativa de si mesmo) decorre da evolução do sistema e estruturou suas operações contínuas numa atemporalidade, porque os eventos que o direito considera relevantes se transformam em presente, fragmentando-se em um antes um depois. Assim, o sistema jurídico inventa uma realidade, que está sempre presente, e que se constitui através do cálculo de descrições. O direito, então, só pode observar seus próprios valores, estados, conceitos – aquisições evolutivas que são sedimentos, pontos de referência para a sua operatividade, na simultaneidade de seus estados, isto é, memória. Isto só pode ser feito no *presente,* que é o tempo da ação, igualmente uma consequência de si mesmo, de sua própria história, por conseguinte, é preciso perceber que o direito opera no presente através da representação de si mesmo neste presente, é o que ele mesmo constrói e trata como realidade. Por ser o resultado da diferenciação social (evolução), a sociedade mundial existe desde sempre e em toda a parte e os sistemas sociais são ordens condicionadas pela história das seleções que as constituem. A descrição é sempre contingente (oculta uma latência diversa), e o mundo acaba por ser uma memória construída, assim como o direito.

Se isso é assim, para fazer uma diferenciação - admissão do *custos vulberabilis* em processos de tomada de contas – uma alternativa possível, foram acionadas memórias do sistema, como a distinção funcional, diferenciação consolidada no sistema jurídico, principalmente no que diz respeito à chamada "função-poder", no sentido de poder do Estado, sendo tema de contínua elaboração. Função, em uma acepção larga, é a atividade própria e característica de um órgão, em um conjunto no qual as partes são interdependentes. Nesse sentido, a Administração é a organização que se compõe do conjunto de titulares de uma função administrativa, órgãos administrativos e outras instituições administrativas, ou forma de atividade estatal que tem por objeto a regulação dos negócios administrativos, percebida a partir do regime jurídico preestabelecido para a prática dos atos administrativos.

Outra descrição veio da Sociologia Jurídica, que descreve a Administração Pública como sistema social da distribuição de poder legítimo e formalizado, e, a partir disso, se pode afirmar que a transformação do poder de comunicação dos cidadãos em poder administrativo – organizada pelo Direito – é feita por meio do processo administrativo, em razão de sua capacidade de gerar consensos. Isso decorre da concepção segundo a qual a simples legalidade material já não assegura a legitimidade de exercício, pois, em razão do preceito democrático, exige-se a participação dos cidadãos e dos grupos na organização e no procedimento.

No que diz com a hipótese de intervenção da Defensoria Pública, como *custos vulberabilis* em controle de contas, foi considerando que o controle de contas é ínsito à noção mesma de democracia, e que a similitude de estatuto das Cortes de Contas com a Jurisdição confere força singular aos provimentos dos Tribunais de Contas, notoriamente mais presentes na mídia e no próprio imaginário popular, passo a passo, aos processos submetidos a tais cortes, se aplicam as regras e princípios próprios dos processos judiciais, em geral, e as dos processos administrativos, no particular, ambos os processos submetidos à cláusula do devido processo jurídico. Todavia, a dogmática processual ou mesmo constitucional-processual, em que pese já ter iniciado a reflexão sobre intervenções de terceiros, como *amicus curiae*, em processos de controle de contas públicas, não construiu, ainda, a possibilidade de admitir a intervenção do *custos vulnerabilis*, talvez porque, como os Tribunais de Contas não integram, propriamente, o Poder Judiciário, a retórica processual da esfera controladora nem sempre está alinhada com o estado-da-arte judicial. Assim, é devido investigar, com mais acuidade, o cabimento das intervenções processuais acima referidas nos processos de controle de contas, como forma de obter legitimação democrática das suas decisões, estabelecendo os requisitos processuais e verificando a praxe processual já adotada pelas Cortes.

À vista da atual compreensão a respeito da extensão do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, há justificativa de que tais cortes se abram à participação democrática, pelos meios processuais disponíveis. Por isso, pensar sobre o cabimento da intervenção processual de cunho democrático (leia-se*, amicus curiæ* e *custos vulnerabilis*, e quaisquer outros) nos processos finalísticos dos Tribunais de Contas, como forma de obter legitimação democrática das decisões, é relevante e urgente e porque isso encontra fundamento na estreita conexão funcional entre democracia, transparência e processo administrativo.

Referências

ANDERSEN, Alice. RS: Em ação civil pública, associações exigem que Sebastião Melo seja responsabilizado por enchentes. **Revista Fórum**. 8 jun 2024. Disponível em https://revistaforum.com.br/politica/2024/6/8/rs-em-ao-civil-publica-associaes-exigem-que-sebastio-melo-seja-responsabilizado-por-enchentes-160159.html Acesso em 15 jun 2024.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **Regras De Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade**. 2008. Disponível em https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf Acesso em 15 jun 2024.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral dos Prrocedimentos de exercício da Cidadania perante a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 207, jan./mar., 1997.

BRASIL. Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Universidade Federal de Santa Maria. Disponivel em: https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf, acesso em: 08 Dez 2023.

BRASIL. **Tribunal de Contas**. Acórdão n.º 1.659/2016, Rel. Ana Arraes. Disponível in: file:///C:/Users/bibli/AppData/Local/Temp/MicrosoftEdgeDownloads/99e59bcd-70fa-4aab-b880-725ffcc9bf79/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%201659%20de%202016%20Plen%C3%A1rio.pdf, Acesso em 23mar2024.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Editora Fórum. 2018. Disponível em <https://editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto> . Acesso em 13 dez 2023.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Brayant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris: 1988

COUTINHO, Doris T. P. de Miranda. Amicus curiae no atual Código de processo civil aplicável aos tribunais de contas. **Interesse público**, v. 19, n. 101, p. 197-215, jan./fev. 2017.

DE GIORGI, Raffaele. A Administração Pública na Sociedade Complexa. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, n. 8, 2013. Porto Alegre: Editora FMP (Fundação Escola Superior do Ministério Público do RGS).

DRUESNE, Gérard. Réflexions sur la notion de pouvoir public en droit français. In: **Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a L'Étranger**. Paris: Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence, nº 5, 1976.

EISENMANN, Charles. L'Esprit des Lois et la séparation des pouvoirs. In: EISENMANN, Charles et alii. **Cahiers de Philosophie Politique (A la mémoire de Charles Einsenmann).** Bruxelles: Éditions OUSIA s.c., 1985.

ERNOUT, A, MEILLET, A. **Dictionnaire Étymologique de langue latine. Histoire Des Mots.** 4ª Ed.Paris: Éditions Klincksieck, 1985.

FACHIN, Melina Girardi. Amicus curiae: abertura e diálogos. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SCHIER, Paulo Ricardo; LORENZETTO, Bruno Meneses. **Jurisdição constitucional em perspectiva: estudos em comemoração aos 20 anos da Lei 9.868/1999**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 113-134.

FERREIRA, Daniel Cubas. Análise automatizada da execução judicial dos débitos e multas provenientes das decisões do Tribunal de Contas da União: o protesto como forma de aumentar a efetividade das decisões dos Tribunais de Contas. 2022. 71 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022, disponível em https://repositorio.unb.br/handle/10482/45011, acesso em 24 out 2023

FIGUEIRÊDO, Thiago Pereira. O controle judicial das decisões do Tribunal de Contas da União. 2017. 80 f. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017, disponível https://repositorio.unb.br/jspui/10482/31391, acesso em 24 out 2023.
FORSTHOFF, Ernst. **Tratado de Derecho Administrativo**. Madrid: Instituto de Estudios Politicos, 1958.
FORTINI, C.; HENRIQUES, L. S. M. O controle disfuncional da Administração Pública. **Revista de Ciências do Estado,** Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 1–21, 2022. Acesso *online*
FOX, Jonathan. Transparencia y rendición de cuentas. In : ACKERMAN, John M (Coord). **Más allá del acceso a la información**. Transparencia, redición de cuentas y Estado de Derecho. México: Siglo XXI, 2008
GIACOMUZZI, José Guilherme. **A Moralidade Administrativa e a Boa-fé na Administração Pública.** São Paulo: Malheiros, 2002.
HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional.** A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 2002.
JELLINECK, George. **Teoria General del Estado**. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1970.
KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
LAUBADÈRE, André de. **Traité de Droit Administratif**. 7a.ed. Paris: Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence, T. I, 1976.
LIMA, L. H. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 9. ed. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.
LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel, 1986, pp. 54/55. Tradução da 2ª edição alemã de Verfassungslehre, por Alfredo Gallego Ababitarte
MAIA, Maurilio Casas (org.). **(Re)pensando *custos vulnerabilis* e defensoria pública: por uma defesa emancipatória dos vulneráveis**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.
MAIA, Maurilio Casas. A facilitação da defesa do consumidor em juízo na formação de precedentes e um novo interveniente processual em favor do vulnerável: a Defensoria Pública enquanto *custos vulnerabilis*. **Revista de direito do consumidor**, v. 29, n. 127, p. 407-435, jan./fev. 2020.
MAIA, Maurilio Casas. Defensoria pública enquanto *custos vulnerabilis*: tese e avanço jurisprudencial em 2020. **Revista dos tribunais**, v. 110, n. 1025, p. 355-364, mar. 2021.
MALBERG, R. Carré de. **Contribution à la Théorie générale de l'État**. Tomos I e II.
MAURER, Harmut. **Droit Administrafif Allemand.** Paris: Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence, 1994.
MERKL, Adolf. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1935.
MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019
MODUGNO, Franco. **Enciclopedia del Diritto**. Vol. XXVII. Milão: Giuffré Edtore, 1964, v. "Funzione".
Paris: Sirey, 1922.
PEREIRA DA SILVA, Vasco Manuel. **Em Busca do Acto Administrativo Perdido.** Coimbra: Almedina, 1996.
PORTO ALEGRE. **Resultado da apreciação das Contas de Governo dos Administradores do Executivo Municipal de Porto Alegre pelo TCE-RS**. Atual em 21 jun 2023. Disponível em

https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_img/sites/smtc/Controladoria/PARECERES%20TCERS/Pareceres%20PMPA.pdf Acesso em 15 jun 2024.
RIVERO Jean. **Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1981.
SMEND Rudolf. **Constitucion y Derecho Constitucional**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
TELLO, Diana Carolina Valencia; CHUEIRI, Vera Karam de. Accountability, rendición de cuentas y controles a la administración. ¿Cómo funcionan en Argentina según el ordenamiento jurídico vigente?. **Revista Opinión Jurídica**. Universidad de Medellín. V. 15, nº 29, pp. 165-185. Medellín: Colômbia. Disponível em https://ccons.com.br/wp-content/uploads/2021/10/2015-Accountability_rendicion_de_cuentas_y_co.pdf Acesso em 8 abr 2024.
UNHCR. **Strategic Framework for Climate Action**. Disponível em https://www.unhcr.org/media/strategic-framework-climate-action?_gl=1*3swfge*_gcl_au*MjA1ODg3MDk0My4xNzE4NDY2NTI4*_ga*Mjg5MjU3MjQ4LjE3MTg0NjY1Mjg.*_ga_1NY8H8HC5P*MTcxODQ2NjUyOC4xLjAuMTcxODQ2NjUyOC42MC4wLjA.*_rup_ga*Mjg5MjU3MjQ4LjE3MTg0NjY1Mjg.*_rup_ga_EVDQTJ4LMY*MTcxODQ2NjUyOC4xLjAuMTcxODQ2NjUyOC42MC4wLjA.#_ga=2.232207194.433888289.1718466528-289257248.1718466528 Acesso em 15 jun 2024.
VELLEDA, Luciano. Justiça determina que Prefeitura apresente em até 10 dias um plano de prevenção contra enchentes. **Sul 21**. 13 jun 2024. Disponível em https://sul21.com.br/noticias/geral/2024/06/justica-determina-que-prefeitura-apresente-em-ate-10-dias-um-plano-de-prevencao-contra-enchentes/ Acesso em 15 jun 2024.