FACULDADE AUTÔNOMA DE DIREITO – FADISP
MESTRADO EM FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO

IRINA DE OLIVEIRA SANTOS EMBOAVA

A PROVA PERICIAL NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

São Paulo
2026

IRINA DE OLIVEIRA SANTOS EMBOAVA

A PROVA PERICIAL NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Faculdade Autônoma de Direito – FADISP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Alisson Carvalho de Alencar

São Paulo
2026

Catalogação na fonte: Biblioteca UNIALFA

E53p

Emboava, Irina de Oliveira Santos.

A prova pericial no âmbito dos tribunais de contas : instrumento de efetivação do contraditório e do devido processo legal. / Irina de Oliveira Santos Emboava. – 2026.

108 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Alisson Carvalho de Alencar.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Função Social do Direito, Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (FADISP) – São Paulo-SP, 2026.

1. Tribunais de contas. 2. Prova pericial. 3. Processo legal. 4. Controle externo. I. Alencar, Alisson Carvalho de. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 347.998.85

IRINA DE OLIVEIRA SANTOS EMBOAVA

A PROVA PERICIAL NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Faculdade Autônoma de Direito – FADISP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: ____ / ____ / _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alisson Carvalho de Alencar - Orientador

Prof. Dr. Rennan Faria Krüger Thamay

Profa. Dra. Thami Covatti Piaia

Ao meu marido João Paulo e aos meus filhos Stella e Pedro, pela presença constante, pelo apoio incondicional e pela compreensão ao longo desta jornada.

Aos meus pais, Rubens e Daise, pelo carinho, pelos valores que moldaram minha formação e pelo incentivo permanente ao estudo.

Ao meu pai, cuja trajetória no Direito sempre foi referência de integridade, dedicação e compromisso com a Justiça, inspiração que despertou em mim o desejo de trilhar a carreira jurídica.

AGRADECIMENTOS

Ao Conselheiro Antonio Joaquim, pela confiança, pelo incentivo ao aperfeiçoamento acadêmico e pela convivência profissional que proporciona constantes aprendizados no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, bem como por sua notável trajetória pública e relevante contribuição ao fortalecimento das instituições mato-grossenses.

Ao Conselheiro Alisson Alencar, meu orientador, pela condução segura desta pesquisa, pela generosa disponibilidade e pelas valiosas contribuições acadêmicas, que foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores Rennan Faria Krüger Thamay e Thami Covatti Piaia, membros da banca examinadora, pela leitura atenta, pelas relevantes observações e pelas contribuições qualificadas, que enriqueceram significativamente este trabalho e contribuíram para o seu aprimoramento científico.

RESUMO

A presente dissertação analisa o papel da prova pericial no âmbito dos Tribunais de Contas, examinando sua relevância para a efetivação do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal no processo de controle externo. Parte-se da constatação de que as Cortes de Contas exercem funções de fiscalização e julgamento que podem resultar na aplicação de sanções administrativas e na imputação de débitos a gestores públicos, circunstância que exige rigor técnico na instrução probatória e plena observância das garantias processuais. Nesse contexto, investiga-se a natureza jurídica da prova pericial, sua disciplina no processo civil, penal e administrativo sancionador e sua adaptação aos procedimentos de controle externo. A pesquisa também analisa o papel da perícia como instrumento de equilíbrio técnico entre a atuação das unidades de auditoria e a defesa dos jurisdicionados, contribuindo para a paridade de armas e para a legitimidade das decisões das Cortes de Contas. Utiliza-se metodologia de pesquisa bibliográfica, normativa e jurisprudencial, com destaque para a doutrina processual contemporânea e para o estudo do Código de Processo de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Conclui-se que a prova pericial constitui elemento fundamental para a racionalidade das decisões, para o fortalecimento das garantias processuais e para o aperfeiçoamento institucional do controle externo.

Palavras-chave: Prova pericial. Tribunais de Contas. Controle externo. Contraditório. Devido processo legal.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the role of expert evidence within Courts of Accounts, examining its relevance to the effectiveness of adversarial proceedings, full defense, and due process of law in external control procedures. Courts of Accounts exercise oversight and adjudicatory functions that may result in administrative sanctions and financial liability for public managers, which demands rigorous evidentiary procedures and strict observance of procedural guarantees. In this context, the study investigates the legal nature of expert evidence and its regulation in civil, criminal, and administrative sanctioning procedures, as well as its adaptation to external control proceedings. The research also examines expert evidence as an instrument capable of promoting technical balance between audit units and the defense of those subject to oversight, contributing to equality of arms and to the legitimacy of decisions issued by Courts of Accounts. The methodology adopted consists of bibliographical, normative, and jurisprudential research, with emphasis on contemporary procedural doctrine and on the External Control Procedure Code of the Court of Accounts of the State of Mato Grosso. The study concludes that expert evidence is essential for rational decision-making, for strengthening procedural guarantees, and for improving the institutional functioning of external control.

Keywords: Expert evidence. Courts of Accounts. External control. Adversarial proceedings. Due process of law.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO 9

2.1. – OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO .. 11

2.1. História dos Tribunais de Contas 11

2.2. Estrutura e finalidade do processo de controle externo 20

2.3 Código de Controle Externo de Mato Grosso 22

2.4. O controle externo como espaço de garantias e participação..... 25

3. A PROVA PERICIAL E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS 27

3.1. Conceito e função da prova pericial no processo judicial..... 27

3.2. A Prova Pericial no Código de Processo Civil: Estrutura Normativa, Função Epistemológica e Limites de Valoração 32

3.3. A Prova Pericial no Processo Penal e sua Relevância nos Crimes Administrativos: Interconexões com o Processo Administrativo Sancionador..... 38

3.4. Princípios do Contraditório, da Ampla Defesa e do Devido Processo Legal: Fundamentos Garantidores da Prova Pericial no Processo Contemporâneo 42

3.5. A Importância Constitucional do Contraditório e da Ampla Defesa no Processo de Contas como Critério de Justiça..... 45

3.6 Contraditório participativo e produção da prova técnica 48

4. PRODUÇÃO DA PROVA PERICIAL NO ÂMBITO DO CONTROLE EXTERNO DO BRASIL 49

4.1. A Atuação Técnica dos Auditores dos Tribunais de Contas e sua Relação com a Produção de Provas..... 49

4.2. Limitações, Desafios e Potencial de Valorização das Provas Técnicas Externas no Controle Externo 53

4.3 Higidez processual e a necessidade de adequada instrução probatória no processo de controle externo 59

4.4. A prova pericial como instrumento de paridade de armas no processo de controle externo 60

5. CONTRATAÇÃO E CREDENCIAMENTO DE PERITOS NO PODER PÚBLICO: FUNDAMENTOS, MODELOS DO JUDICIÁRIO E DIRETRIZES PARA OS TRIBUNAIS DE CONTAS..... 61

5.1. A contratação de peritos pelo Poder Público: fundamentos gerais..... 61

5.2. Delimitação do objeto empírico e enquadramento normativo da análise 68

5.2.1. O credenciamento de peritos no âmbito do Tribunal de Justiça de Mato Grosso..... 70

5.2.2. O credenciamento de peritos no âmbito da Justiça Federal..... 74

5.2.3. O credenciamento de peritos na Justiça do Trabalho..... 77

5.3. Análise comparativa dos modelos de credenciamento de peritos no Judiciário e diretrizes para a atuação dos Tribunais de Contas 81
5.4. A prova pericial em perspectiva comparada no direito contemporâneo 85
5.5. Necessidade de regulamentação do credenciamento de peritos no âmbito do controle externo 88
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 91
7. REFERÊNCIAS 100
ANEXO 1 - MINUTA DO CREDENCIAMENTO DE PERITOS PARA ATUAÇÃO NOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO 103

1. INTRODUÇÃO

O controle externo das finanças públicas constitui um dos pilares estruturantes do Estado Democrático de Direito, desempenhando papel essencial na fiscalização da aplicação dos recursos públicos e na promoção da transparência da gestão administrativa. No Brasil, essa função é exercida pelos Tribunais de Contas, instituições dotadas de competências relevantes para apreciar contas, realizar auditorias, fiscalizar contratos administrativos e aplicar sanções a gestores responsáveis por irregularidades na administração pública.

A atuação dessas Cortes, entretanto, não se limita à análise meramente contábil ou formal da gestão pública. Ao exercerem funções de julgamento administrativo, com potencial para impor sanções patrimoniais, determinar ressarcimentos ao erário e declarar irregularidades na condução da administração, os Tribunais de Contas passam a desempenhar atividade decisória que impacta diretamente a esfera jurídica dos administrados. Nesse contexto, torna-se indispensável que o processo de controle externo seja estruturado de forma compatível com as garantias fundamentais que regem o exercício do poder estatal.

Entre essas garantias, destacam-se o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal, princípios constitucionais que asseguram aos jurisdicionados a possibilidade de participar efetivamente da formação das decisões administrativas e de apresentar elementos capazes de influenciar o convencimento do órgão julgador. A observância dessas garantias assume relevância ainda maior quando se consideram as características próprias do controle externo, frequentemente marcado pela análise de matérias de elevada complexidade técnica, envolvendo auditorias contábeis, avaliações de contratos administrativos, exames de engenharia, cálculos financeiros e diversas outras áreas do conhecimento especializado.

Nesse cenário, a prova pericial emerge como instrumento de especial importância para o adequado funcionamento do processo de contas. A perícia permite que conhecimentos técnicos e científicos sejam incorporados ao processo de maneira estruturada, contribuindo para a reconstrução racional dos fatos e para a formação de decisões mais seguras, fundamentadas e compatíveis com a realidade fática examinada. Ao mesmo tempo, sua adequada

utilização pode fortalecer o contraditório, ao possibilitar que as partes debatam tecnicamente os elementos probatórios produzidos no curso da instrução processual.

Apesar dessa relevância, observa-se que a utilização da prova pericial no âmbito dos Tribunais de Contas ainda apresenta desafios significativos, tanto do ponto de vista procedimental quanto institucional. Em muitos casos, a instrução processual é fortemente baseada em relatórios elaborados pelas unidades técnicas internas das próprias Cortes de Contas, o que pode gerar assimetrias no debate probatório e dificultar a plena participação dos responsáveis na produção de provas técnicas independentes. Tal cenário suscita reflexões importantes acerca da necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de produção da prova técnica no processo de controle externo.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar o papel da prova pericial no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros, investigando sua relação com os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, bem como suas potencialidades para contribuir para a racionalidade e legitimidade das decisões proferidas no exercício do controle externo. Busca-se compreender em que medida a utilização adequada da perícia pode fortalecer o equilíbrio processual e aprimorar a qualidade da instrução probatória nos processos de contas.

Para alcançar esse objetivo, o estudo inicia-se com a análise da evolução histórica e institucional dos Tribunais de Contas e da estrutura do processo de controle externo no Brasil. Em seguida, examinam-se os fundamentos teóricos da prova pericial e sua disciplina no sistema processual brasileiro, com especial atenção aos princípios constitucionais que regem a produção e a valoração da prova técnica. Posteriormente, são analisadas as particularidades da produção probatória no âmbito das Cortes de Contas, com destaque para os desafios e limitações existentes na utilização de perícias externas.

Por fim, o trabalho examina modelos institucionais de contratação e credenciamento de peritos adotados no Poder Judiciário e em outros órgãos públicos, buscando identificar diretrizes que possam contribuir para o aperfeiçoamento da utilização da prova pericial nos Tribunais de Contas. A partir dessa análise, pretende-se oferecer reflexões que possam colaborar para o

fortalecimento das garantias processuais e para o aprimoramento da qualidade técnica das decisões proferidas no âmbito do controle externo da administração pública.

2.1. – OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO

2.1. História dos Tribunais de Contas

Em diversos países, o controle externo das finanças públicas foi estruturado a partir de órgãos vinculados ao Poder Legislativo, com atuação essencialmente técnica e institucionalmente separada de funções jurisdicionais.

Nesse modelo, o controle concentra-se na auditoria dos gastos públicos, na verificação da legalidade e da eficiência da despesa e na produção de relatórios destinados a subsidiar a fiscalização política exercida pelo Parlamento. Trata-se de um formato característico dos sistemas anglo-saxões, no qual os órgãos de controle externo exercem função de assessoramento qualificado, sem competência para julgar contas, imputar débitos ou aplicar sanções.

A responsabilização dos gestores, quando necessária, decorre da atuação de instâncias políticas ou judiciais próprias, preservando-se a natureza técnica da auditoria e afastando-se a lógica de tribunais colegiados com poder decisório em plenário.

No Reino Unido, o National Audit Office - NAO exerce a função de auditoria da administração pública central e é um órgão independente, vinculado ao Parlamento britânico, que atua como assessor técnico da House of Commons, com a missão de fiscalizar a aplicação de recursos públicos por ministérios, agências governamentais e demais entidades financiadas pelo erário.

Nesse sentido, o próprio **National Audit Office (NAO)** descreve de forma expressa sua missão institucional, ao afirmar que se trata de órgão independente de fiscalização dos gastos públicos no Reino Unido, responsável por apoiar o Parlamento na responsabilização do governo e por contribuir para a melhoria dos serviços públicos por meio de auditorias de alta qualidade,

atuando de forma independente em relação ao governo e à administração pública. Acrescenta, ainda, que o Controlador e Auditor Geral (Comptroller and Auditor General – C&AG), Gareth Davies, exerce a liderança do órgão, possuindo autoridade legal para auditar e relatar as contas financeiras dos departamentos governamentais e demais entidades públicas, bem como para analisar a relação custo-benefício da utilização dos recursos públicos[1].

Sua atribuição central consiste em verificar se o dinheiro público foi utilizado de forma econômica, eficiente e eficaz, à luz do princípio do value for money, que orienta a boa gestão dos recursos estatais.

O foco do NAO recai sobre a forma como as políticas públicas foram executadas, sem questionar as escolhas políticas em si, mas avaliando se os objetivos definidos foram alcançados com adequada gestão financeira.

O NAO não detém competência para julgar contas nem para aplicar sanções. Seus relatórios técnicos são encaminhados ao Public Accounts Committee, órgão parlamentar responsável por convocar gestores públicos para prestar esclarecimentos acerca das conclusões das auditorias.

Assim, o modelo britânico de controle externo concentra-se na produção de informações qualificadas para subsidiar a atuação do Parlamento, preservando a independência técnica do órgão de auditoria e afastando qualquer poder decisório direto sobre a administração fiscalizada.

Nos Estados Unidos, o Government Accountability Office - GAO exerce função semelhante no âmbito do controle externo das finanças públicas, tendo em vista que é uma agência legislativa independente e apartidária, que atua em apoio direto ao Congresso, examinando a aplicação dos recursos federais e fornecendo informações técnicas, objetivas e baseadas em evidências para a fiscalização da administração pública.

Nesse contexto, o próprio Government Accountability Office explicita de forma direta o alcance de sua atuação e o impacto concreto de seus trabalhos[2], ao se definir como órgão independente e apartidário a serviço do Congresso, responsável por examinar a aplicação dos recursos dos

[1] NATIONAL AUDIT OFFICE. Disponível em: https://www.nao.org.uk/about-us/#our-work. Acesso em: 16 jan. 2026

[2] GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. About. GAO, Disponível em: https://www.gao.gov/about. Acesso em: 16 jan. 2026.

contribuintes e por fornecer informações objetivas e baseadas em fatos tanto ao Poder Legislativo quanto às agências federais, destacando, inclusive, os expressivos benefícios financeiros e operacionais decorrentes de suas atividades de auditoria e avaliação:

> O GAO, frequentemente chamado de "órgão fiscalizador do Congresso", é uma agência independente e apartidária que trabalha para o Congresso. O GAO examina como o dinheiro dos contribuintes é gasto e fornece ao Congresso e às agências federais informações objetivas, apartidárias e baseadas em fatos para ajudar o governo a economizar dinheiro e trabalhar com mais eficiência.
> Por exemplo, identificamos cerca de US$ 67,5 bilhões em benefícios financeiros para o governo federal no ano fiscal de 2024 — um retorno de aproximadamente US$ 76 para cada dólar investido. O retorno médio sobre o investimento do GAO nos últimos 6 anos é de US$ 123 para cada dólar investido. Também identificamos outros 1.232 benefícios que levaram a melhorias programáticas e operacionais em todo o governo.

Logo, observa-se que as atribuições do GAO abrangem a realização de auditorias financeiras, avaliações de desempenho, investigações específicas e análises de programas governamentais, além da emissão de pareceres jurídicos e decisões técnicas sobre matérias de sua competência.

O Government Accountability Office - GAO é dirigido por um Comptroller General[3], autoridade máxima da instituição, nomeada para mandato único de quinze anos, do seguinte modo:

> O Congresso estabeleceu o procedimento atual para a nomeação de um Controlador Geral quando aprovou a Lei do GAO de 1980. De acordo com a lei, o Controlador Geral é nomeado pelo Presidente com o parecer favorável do Senado.
> Quando ocorre uma vaga no cargo de Controlador Geral, o Congresso estabelece uma comissão para recomendar indivíduos ao Presidente. A comissão é composta por 10 membros, incluindo:
> O Presidente da Câmara dos Representantes;
> O Presidente Pro Tempore do Senado;
> O Líder da Maioria na Câmara dos Representantes;
> O Líder da Maioria no Senado;
> O Líder da Minoria na Câmara dos Representantes;
> O Líder da Minoria no Senado;
> O presidente do Comitê do Senado para Segurança Interna e Assuntos Governamentais;
> O membro de maior hierarquia do Comitê de Segurança Interna e Assuntos Governamentais do Senado;
> O presidente do Comitê de Supervisão e Reforma Governamental da Câmara dos Representantes;

[3] GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. Comptroller General of the United States. GAO. Disponível em: https://www.gao.gov/about/comptroller-general. Acesso em: 16 jan. 2026

> O membro de maior hierarquia do Comitê de Supervisão e Reforma Governamental da Câmara dos Representantes.
> A comissão deve recomendar pelo menos três indivíduos ao Presidente, e o Presidente pode solicitar que a comissão recomende outros. Normalmente, o Presidente seleciona um indivíduo dentre os recomendados para nomear como o novo Controlador Geral. A nomeação do Presidente deve ser confirmada pelo Senado. Os Controladores Gerais são nomeados para um mandato único, não renovável, de 15 anos.

Esse formato de nomeação reforça a estabilidade institucional e assegura elevado grau de independência em relação a pressões políticas e a alternâncias de governo.

Sob sua liderança, a atuação do GAO concentra-se na verificação da legalidade, da eficiência, da economicidade e da efetividade do gasto público federal, sem exercer funções jurisdicionais, nem deter competência para julgar contas ou aplicar sanções a agentes públicos, preservando-se o caráter estritamente técnico e informativo do controle externo exercido em apoio ao Congresso.

A relevância e a centralidade dessa função diretiva são reconhecidas pelo próprio GAO, que define o Comptroller General como o responsável por liderar a agência de forma independente e apartidária, assegurando que suas auditorias, avaliações e investigações atendam às necessidades do Congresso e promovam a responsabilização do governo federal perante a sociedade, como se observa nas informações disponíveis em seu portal eletrônico[4]:

> O Controlador Geral trabalha de forma apartidária e não ideológica com clientes do Congresso e entidades externas. O GAO apoia o Congresso no cumprimento de suas responsabilidades constitucionais e na melhoria do desempenho e na garantia da responsabilidade do governo federal em benefício do povo americano.

Portanto, assim como ocorre no modelo britânico, o papel do Government Accountability Office - GAO é eminentemente técnico e informativo, voltado à produção de análises qualificadas que subsidiam o processo legislativo, fortalecem a transparência e contribuem para a responsabilização fiscal no âmbito do governo federal.

---

[4] GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. Comptroller General of the United States. GAO. Disponível em: https://www.gao.gov/about/comptroller-general. Acesso em: 16 jan. 2026

Já o modelo francês de controle externo apresenta configuração distinta, ao incorporar funções de natureza jurisdicional. Criado em 1807, no contexto das reformas administrativas promovidas por Napoleão Bonaparte, o Cour des Comptes é o órgão responsável pelo controle das finanças públicas na França[5].

A atuação do Cour des Comptes combina a auditoria técnica da gestão financeira com a competência para julgar as contas dos gestores públicos, bem como produz relatórios de auditoria, análises de gestão e avaliações de políticas públicas, que são encaminhados ao Parlamento e amplamente divulgados à sociedade, em cumprimento ao dever de transparência e de informação aos cidadãos.

No modelo francês, destaca-se a figura do juiz do Cour des Comptes, que exerce função típica de magistratura, inserida na estrutura do Judiciário financeiro.

Esses juízes são agentes de controle dotados de garantias institucionais, nomeados por ato do Presidente da República, e atuam com independência funcional na condução das auditorias e no julgamento das contas, conforme destacado em seu sítio eletrônico[6]:

> **O status do magistrado**
> A independência da instituição também decorre da independência de seus membros. Os magistrados financeiros são inamovíveis: só podem ser transferidos, rebaixados, demitidos ou suspensos de suas funções por meio de um procedimento especial. Os magistrados podem, se assim desejarem, dedicar toda a sua carreira aos tribunais financeiros. No entanto, a maioria deles ocupa cargos sucessivamente no Tribunal, nas Câmaras Regionais de Contas (CRTCs) e em outros órgãos públicos ou privados. Dessa forma, o Tribunal se beneficia das habilidades e da experiência adquiridas pelos magistrados em funções operacionais.
> Os juízes dos tribunais financeiros são recrutados principalmente entre os graduados da Escola Nacional de Administração (ENA). Juízes, consultores seniores em missão especial, relatores externos e demais funcionários de auditoria devem prestar juramento antes de assumirem suas funções.

Trata-se, portanto, de um magistrado que reúne atribuições técnicas e jurisdicionais, cuja atuação busca assegurar a boa administração

[5] Tribunal de Contas (ccomptes.fr) Acesso em: 16 jan. 2026.
[6] COUR DES COMPTES. Fonctionnement des juridictions financières. Cour des comptes. Disponível em: https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/nous-decouvrir/fonctionnement. Acesso em: 16 jan. 2026.

financeira do Estado e reforçar a credibilidade das contas públicas, sem confundir-se com a jurisdição penal ou com o controle político exercido pelo Parlamento.

Embora detenha competência jurisdicional, o sistema francês estrutura a responsabilização dos gestores em regime próprio, com sanções reservadas a infrações graves, especialmente aquelas que resultem em prejuízo financeiro, afastando-se a persecução de meros erros formais.

O enfoque institucional da corte de contas francesa recai, assim, sobre a legalidade, a regularidade da gestão, a moralidade administrativa e a indução de melhorias na governança pública, sem interferir nas escolhas políticas definidas pelo legislador, característica que a aproxima, em termos estruturais e funcionais, do modelo brasileiro de Tribunais de Contas. Ambos compartilham a concepção de um órgão de controle externo dotado de magistrados próprios, com competência para julgar contas e exercer controle técnico-jurisdicional sobre a administração pública, em contraste com os modelos anglo-saxões, nos quais a atuação se limita ao assessoramento técnico do Parlamento.

Diferentemente dos modelos anglo-saxões e europeus, o Brasil adotou uma estrutura de controle externo com características de tribunal, conferindo aos seus órgãos competências para julgar contas, aplicar sanções, determinar ressarcimentos ao erário e realizar fiscalização direta sobre a administração pública. Essa configuração institucional resultou em um sistema singular, no qual a atuação dos Tribunais de Contas é mais incisiva e dotada de densidade jurídica.

A formalização desse modelo teve início na década de 1890, com a criação do Tribunal de Contas da União (TCU), instituído pelo Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa[7].

A estrutura idealizada do TCU refletia a inspiração nos modelos europeus, sobretudo franceses, voltados à supervisão técnica e legal dos gastos públicos.

[7] Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br). Acesso em 03 fev. 2026.

A Constituição de 1891, por sua vez, consolidou esse avanço ao prever a existência de um órgão autônomo de fiscalização financeira da União, o que possibilitou a instalação efetiva do TCU em 17 de janeiro de 1893.

Esse arranjo institucional dialogava com o princípio dos freios e contrapesos, ao permitir que o Poder Legislativo exercesse o controle das finanças públicas com o suporte de um órgão técnico, independente e especializado.

As Constituições seguintes, em especial as de 1934 e 1946, expandiram gradualmente as atribuições dos Tribunais de Contas, embora ainda sem estabelecer um marco normativo plenamente consolidado.

A Constituição de 1967 e a Emenda 1 de 1969, mantiveram essas instituições em funcionamento, mas inseridas em um contexto de centralização e restrição democrática, com menor ênfase na transparência e no controle de resultados.

A consolidação definitiva do modelo brasileiro de controle externo ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Essa nova e atual ordem constitucional conferiu às Cortes de Contas um papel ampliado e fortaleceu sua natureza jurídica híbrida, ressaltando que, embora não integrem o Poder Judiciário, exercem função de julgamento no âmbito administrativo.

A carta magna também ressaltou que os Tribunais de Contas não pertencem ao Poder Legislativo, ainda que o auxiliem diretamente no exercício do controle externo da administração pública.

A Constituição da República de 1988 também assegurou às instituições de controle externo autonomia administrativa, financeira e funcional.

Esse conjunto de garantias institucionais proporcionou o grau de independência necessário para que os Tribunais de Contas desempenhassem suas atribuições com efetividade, fiscalizando gastos públicos, promovendo a correção de desvios, incentivando a economicidade e contribuindo para a transparência da gestão pública.

O texto constitucional conferiu densidade inédita ao controle externo, estabelecendo parâmetros claros para sua atuação.

O artigo 70[8] definiu que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública deve observar critérios de legalidade, legitimidade, economicidade e avaliação de resultados, superando a mera análise formal dos atos administrativos.

Por sua vez, o artigo 71[9] detalhou um amplo conjunto de competências atribuídas aos Tribunais de Contas, como a apreciação das contas

[8] Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

[9] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.
§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.
§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.
§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo

anuais do chefe do Poder Executivo, o julgamento das contas de administradores e responsáveis por recursos públicos, a realização de auditorias e inspeções, a fiscalização de licitações e contratos, a aplicação de sanções, a determinação de restituições ao erário e a emissão de pareceres e respostas a consultas formuladas por autoridades.

Em outras palavras, trata-se de um sistema abrangente, que combina ações orientadoras, preventivas e punitivas, consolidando o papel das Cortes como pilares do controle e da boa governança pública.

No âmbito do Estado de Mato Grosso, objeto principal deste debate, destaca-se o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso[10] (TCE-MT), o qual foi instituído em 31 de outubro de 1953, por meio da Lei Complementar 02, tendo sua instalação oficial ocorrida em 2 de janeiro de 1954.

Em seus primeiros anos, funcionou em instalações modestas, ocupando duas salas cedidas pela Junta de Conciliação do Trabalho.

Em 1961, O TCE-MT foi transferido para o Palácio Alencastro, atual sede da Prefeitura de Cuiabá e, posteriormente, passou a operar em sede própria, no Centro Político e Administrativo de Cuiabá, inaugurada em 1978, onde permanece até os dias atuais.

Ao longo de sua trajetória, o TCE-MT passou por um contínuo processo de modernização institucional.

Destaca-se, nesse contexto, a transição do sistema analógico para o digital, que transformou a tramitação e o arquivamento de documentos, ampliando a agilidade e a eficiência das atividades fiscalizatórias.

Mais recentemente, uma das iniciativas mais significativas do TCE-MT foi a criação do Código de Processo de Controle Externo[11], instituído pela Lei Complementar 752, de 19 de dezembro de 2022, sancionada em janeiro de 2023.

Esse novo código significou um marco normativo inédito no Brasil, ao estabelecer, de forma sistematizada, a legislação processual específica para os procedimentos do Tribunal, como também garantindo maior segurança jurídica, eficiência e transparência às ações de fiscalização e aos julgamentos

[10] index (tce.mt.gov.br) Acesso em: 03 fev 2026
[11] https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/codigo-de-processo-de-controle-externo/117149 Acesso em: 03 fev. 2026

realizados pela Corte de Contas mato-grossense, consolidando seu protagonismo institucional no cenário nacional.

Outro marco recente que merece destaque é a aprovação da chamada PEC da Essencialidade[12] (apensada às PECs 302/2017 e 39/2022), aprovada pelo plenário da Câmara dos Deputados em 4 de novembro de 2025.

A medida reconhece os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao exercício do controle externo da administração pública, assegurando que essas instituições não possam ser extintas, consolidando sua importância no sistema de fiscalização das contas públicas.

Ao mesmo tempo, reforça a necessidade de independência técnica e autonomia institucional, condições indispensáveis para a boa governança, a transparência e a proteção do patrimônio público, limitando iniciativas que busquem enfraquecer ou suprimir a atuação das Cortes de Contas.

2.2. Estrutura e finalidade do processo de controle externo

Conforme mencionado, os Tribunais de Contas desempenham função essencial na proteção do patrimônio público, assumindo papel estruturante no sistema brasileiro de controle.

Sua atuação não se limita à análise contábil ou à emissão de pareceres; engloba também a competência sancionadora, voltada à responsabilização de gestores e à recomposição de prejuízos causados ao erário. Multas, imputações de débito e determinações de ressarcimento constituem instrumentos centrais dessa atividade, concebidos tanto para preservar recursos públicos quanto para desestimular práticas incompatíveis com a legalidade administrativa.

A legitimidade desse conjunto de competências, contudo, depende diretamente da existência de um processo administrativo sólido e tecnicamente estruturado.

A aplicação de sanções, sobretudo quando envolve medidas de alta relevância patrimonial, somente se justifica quando amparada por instrução

[12] Dia Histórico para os Tribunais de Contas: PEC da Essencialidade é aprovada – Atricon Acesso em 03 fev 2026.

probatória rigorosa, capaz de demonstrar com clareza a materialidade da irregularidade e o nexo entre a conduta e o agente responsável.

É nesse contexto que a Constituição da República de 1988, ao consagrar o contraditório e a ampla defesa no art. 5º, LV, impõe à Administração Pública o dever de instaurar procedimentos organizados, racionais e transparentes sempre que exercer função sancionadora, controladora ou decisória.

A partir desse marco constitucional, consolidou-se no país um arcabouço normativo que delineia com precisão o processo administrativo contemporâneo.

Destaca-se, nesse contexto, a Lei Federal 9.784/1999[13], que disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal e institucionaliza princípios como legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e eficiência.

Essa imposição legal confere ao procedimento administrativo parâmetros objetivos de validade e assegura maior racionalidade e previsibilidade às decisões públicas.

Complementarmente, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente após as alterações introduzidas pela Lei 13.655/2018[14], reforçou exigências de coerência decisória, análise das

---

[13] Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

[14] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.
Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.
Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.
Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

consequências práticas e proteção da confiança legítima, elevando o padrão de racionalidade e de responsabilidade técnica das decisões administrativas e de controle.

À vista desse conjunto normativo, percebe-se que os imperativos constitucionais e legais instituem limites formais inafastáveis ao exercício da função sancionadora: devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Esses princípios asseguram imparcialidade, evitam condenações precipitadas e impedem que a atuação estatal se converta em arbítrio.

Nesse modelo, o processo não representa um entrave burocrático, mas verdadeira condição de validade da resposta sancionadora, na medida em que organiza a produção das provas, viabiliza a manifestação do responsável, disciplina o exercício das prerrogativas técnicas do Tribunal e fortalece a estabilidade das decisões perante o controle judicial.

Assim, um Tribunal de Contas que busca efetivamente preservar e recuperar recursos para o Poder Público necessita de decisões juridicamente consistentes e institucionalmente estáveis. Isso somente se alcança quando o procedimento é conduzido com rigor metodológico, clareza argumentativa e respeito integral às garantias constitucionais que estruturam a atuação estatal.

2.3 Código de Controle Externo de Mato Grosso

Conforme já destacado, a experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso na elaboração do seu Código de Processo de Controle Externo (LC 752/2022) representou um marco institucional no país, pois sistematizou, em um diploma próprio, todo o regime processual aplicável às suas atividades de fiscalização, julgamento e sanção.

Essa iniciativa não surgiu ao acaso, uma vez que se tratou de resposta madura à necessidade de afastar improvisos normativos, reduzir zonas

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

cinzentas procedimentais e fortalecer a segurança jurídica dos atos de controle externo.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso assumiu que, para exercer sua função sancionadora de maneira legítima e eficaz, especialmente nos casos que envolvem multas, determinações e imputações de débito, revela-se indispensável um processo administrativo estruturado, previsível e alinhado aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Com efeito, ao optar por um Código, o TCE-MT decidiu abandonar práticas excessivamente dependentes de analogias e de soluções casuísticas de regimento, submetendo sua atuação a parâmetros normativos claros e seguros e fortalecendo a capacidade institucional do Tribunal e a estabilidade de suas decisões, condição essencial para a preservação do patrimônio público.

No campo da produção da prova, o referido código incorporou avanços substantivos, uma vez que reconheceu que os processos de controle externo exigem ampla liberdade probatória, admitindo qualquer meio de prova lícito e, simultaneamente, disciplinando instrumentos indispensáveis à fiscalização contemporânea.

O capítulo dedicado às provas introduziu novidades importantes ao permitir o depoimento oral ou escrito de partes, interessados e testemunhas; ao prever expressamente o uso de prova estatística em auditorias com grandes bases de dados; ao regulamentar a produção antecipada de provas, inclusive perícias; e ao estabelecer critérios para documentos indispensáveis à instauração de processos, sempre garantindo a possibilidade de correção de falhas, em conformidade com o dever de prevenção.

Para maior compreensão vejamos os dispositivos do referido código:

> Seção III - Das Provas
>
> Art. 42 A atividade probatória nos processos perante o Tribunal de Contas será conduzida pelo relator, que poderá, sempre em decisão fundamentada, determinar, de ofício ou a requerimento, a produção das provas necessárias à justa solução da questão a ser decidida, e indeferir as diligências consideradas inúteis ou protelatórias.
> Parágrafo único. O relator, em decisão fundamentada, negará a juntada de provas obtidas por meios ilícitos, bem como as consideradas impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

> Art. 43 Admite-se a produção de todos os meios de provas lícitos, previstos ou não em lei, aptos à comprovação da veracidade das alegações de fato, inclusive as provas documental, pericial e testemunhal, o depoimento da parte, a inspeção pelo Tribunal, a consulta de informações adicionais disponíveis em fontes públicas dotadas de credibilidade e a prova emprestada.
> § 1º O depoimento da parte e o testemunho podem ser tomados em audiência, na forma oral, ou apresentados em documento assinado.
> § 2º O Tribunal de Contas regulamentará a produção de prova nos processos de controle externo

Outro eixo relevante foi a institucionalização das audiências públicas, consultas públicas e formas ampliadas de participação de terceiros como mecanismos legítimos de produção probatória[15]

Nesse sentido, as inovações promovidas no âmbito do Estado de Mato Grosso evidenciam que a efetividade do controle externo depende, de forma decisiva, da consistência da instrução probatória.

A ausência desse rigor abre espaço para decisões frágeis e potencialmente arbitrárias, comprometendo a credibilidade institucional da Corte e prejudicando o cumprimento de sua função constitucional, pós a autoridade normativa dos acórdãos está diretamente vinculada à qualidade das provas que os sustentam.

Ou seja, processos deficientemente instruídos aumentam o risco de revisões e anulações, especialmente diante da intensa judicialização que marca o controle externo contemporâneo. Em sentido oposto, deliberações ancoradas em material probatório robusto demonstram maior estabilidade, coerência e legitimidade, reduzindo a margem de contestação e fortalecendo a atuação fiscalizatória.

Esse aprimoramento probatório promovido pelo TCE/MT acompanha a evolução do Estado brasileiro, sobretudo após 1988, período em que se intensificaram as exigências de fundamentação qualificada, técnica apurada e segurança jurídica no âmbito da Administração Pública.

Nesse cenário, o Tribunal, enquanto guardião da boa administração, deve observar com rigor os padrões de proporcionalidade,

[15] Art. 46 O Plenário poderá determinar consulta pública ou convocar audiência pública para colher informações de terceiros potencialmente atingidos pela decisão ou de especialistas cujos conhecimentos sejam relevantes para essa mesma decisão.

motivação e racionalidade que exige dos gestores, convertendo a instrução probatória em condição material de justiça e de efetividade do controle.

Nesse sentido, bem expõe Fábio Medina Osório, *a tipicidade e a legalidade das infrações e sanções no Direito Administrativo Sancionador são pilares essenciais para a proteção dos direitos e garantias dos administrados ou jurisdicionados. Partindo de uma interpretação que assegure a interdição à arbitrariedade do Estado e o devido processo legal substancial, o Direito Administrativo Sancionador pode ser exercido de maneira equilibrada e proporcional, evitando o abuso do poder punitivo e respeitando a dignidade dos administrados ou jurisdicionados*.[16]

A trajetória do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso confirma essa direção, ao consolidar um processo de controle externo capaz de unir rigor técnico e respeito às garantias constitucionais.

O fortalecimento das normas probatórias assegura que as decisões sancionadoras se apoiem em um conjunto de evidências sólido, produzido sob regras claras e uniformes, reforçando a legitimidade e a eficácia do controle exercido pela Corte.

2.4. O controle externo como espaço de garantias e participação

O percurso histórico e normativo dos Tribunais de Contas evidencia que o controle externo brasileiro deixou de ser compreendido apenas como mecanismo técnico de fiscalização contábil para assumir feição institucional mais complexa, marcada pelo exercício de competências decisórias capazes de repercutir diretamente na esfera jurídica dos administrados. Essa transformação exige que o processo de controle externo seja analisado não apenas sob a perspectiva da eficiência fiscalizatória, mas também como espaço jurídico de garantia, participação e racionalização da decisão administrativa.

Com efeito, a possibilidade de imputação de débito, aplicação de multas, expedição de determinações e reconhecimento de irregularidades afasta qualquer compreensão reducionista do processo de contas como simples procedimento interno de verificação burocrática. Ao contrário, trata-se de

[16] Medina Osório Advogados - Como funcionam tipicidade e legalidade das infrações e sanções no Direito Administrativo Sancionador? (medinaosorio.com.br) Acesso em 03 fev 2026.

verdadeira estrutura procedimental de formação de decisões estatais potencialmente gravosas, razão pela qual sua legitimidade depende do respeito efetivo às garantias constitucionais que regem o devido processo legal.

Nesse contexto, o processo de controle externo deve ser compreendido como ambiente institucional de produção racional da decisão, no qual a atuação técnica do Tribunal precisa conviver com a efetiva possibilidade de participação dos jurisdicionados. A legitimidade das deliberações das Cortes de Contas não decorre apenas da autoridade constitucional de que são investidas, mas também da qualidade do procedimento por meio do qual os fatos são apurados, as provas são produzidas e os argumentos são apreciados.

A doutrina processual contemporânea tem destacado que a participação no processo não pode ser reduzida a uma manifestação meramente formal. Rennan Faria Krüger Thamay sustenta que o processo moderno deve ser estruturado em bases dialógicas, assegurando aos sujeitos processuais real possibilidade de influência sobre a formação do convencimento da autoridade decisória. Essa compreensão, embora desenvolvida no âmbito da teoria geral do processo, projeta-se com especial intensidade sobre o processo de controle externo, em que a tecnicidade da matéria discutida frequentemente exige maior abertura à produção de provas e ao debate qualificado sobre os fatos apurados.

Desse modo, a consolidação normativa do processo de contas, especialmente no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, representa avanço relevante não apenas sob o prisma da organização administrativa, mas também da afirmação de um modelo de controle externo compatível com o Estado Democrático de Direito. Ao reconhecer a centralidade da atividade probatória, da fundamentação das decisões e da participação dos interessados, o processo de controle externo aproxima-se de uma lógica garantista, em que a técnica se coloca a serviço da justiça da decisão e não como instrumento de autoridade unilateral.

Essa perspectiva é particularmente importante para o desenvolvimento do presente estudo, pois permite compreender que a prova pericial não constitui elemento meramente acessório no processo de contas. Ao contrário, em procedimentos marcados por controvérsias técnicas, a perícia pode representar instrumento decisivo para a adequada reconstrução dos fatos e para o equilíbrio do debate processual. É a partir dessa compreensão que se

passa, no capítulo seguinte, à análise da prova pericial e dos princípios constitucionais que disciplinam sua produção e valoração.

3. A PROVA PERICIAL E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS

3.1. Conceito e função da prova pericial no processo judicial

A prova pericial constitui meio de prova destinado à elucidação de fatos que dependam de conhecimento técnico ou científico, ou seja, consiste em **exame, vistoria ou avaliação**, conforme dispõe o artigo 464 do Código de Processo Civil de 2015.

Em outras palavras, a prova pericial se trata de instrumento técnico-jurídico voltado a auxiliar o julgador na compreensão de situações fáticas cuja análise extrapola o conhecimento ordinário do magistrado, exigindo aporte especializado.

Nesse sentido, Humberto Teodoro Junior[17] sustenta:

> Laudo pericial é o relato das impressões captadas pelo técnico, em torno do fato litigioso, por meio dos conhecimentos especiais de quem o examinou. Vale pelas informações que contenha, não pela autoridade de quem o subscreveu, razão pela qual deve o perito indicar as razões em que se fundou para chegar às conclusões enunciadas em seu laudo (art. 433). O perito é apenas um auxiliar da Justiça e não um substituto do juiz na apreciação do evento probando. Deve apenas apurar a existência de fatos cuja certificação dependa de conhecimento técnico. Seu parecer não é uma sentença, mas apenas fonte de informação para o juiz. (...) E, realmente, deve ser assim, pois, do contrário, o laudo pericial deixaria de ser simples meio de prova para assumir o feitio de decisão arbitral e o perito se colocaria numa posição superior à do próprio juiz, tornando dispensável até mesmo o pronunciamento jurisdicional.

[17] (THEODORO JUNIOR, 2013. p. 1.577).

> Assim, “o parecer do perito é meramente opinativo e vale pela força dos argumentos em que repousa”.

A perícia, portanto, não se apresenta como um fim em si mesma, mas como meio qualificado de reconstrução racional dos fatos relevantes para a solução da controvérsia, razão pela qual o próprio Código de Processo Civil reforça sua natureza instrumental ao admitir seu indeferimento quando desnecessária, quando a matéria for exclusivamente de direito ou quando os fatos puderem ser comprovados por outros meios idôneos.

A função primordial da prova pericial no processo judicial é permitir que o juiz decida com base em dados técnicos confiáveis, superando as limitações naturais do conhecimento jurídico, pois, embora o magistrado seja o perito dos peritos no plano jurídico, permanece, por definição, leigo no plano técnico-científico, o que justifica a atuação do perito como auxiliar da Justiça e não como substituto do julgador.

Nesse contexto, a prova pericial exerce papel central ao traduzir a complexidade técnica dos fatos em linguagem acessível ao processo, tornando compreensível aquilo que, sem o auxílio especializado, permaneceria obscuro ou indeterminado, como ocorre, por exemplo, na apuração de incapacidade laboral, na análise de vícios construtivos, na realização de cálculos financeiros e atuariais ou na identificação de nexo causal em hipóteses de responsabilidade civil.

Sem a perícia, o processo tenderia a se converter em exercício especulativo, fundado em presunções frágeis ou impressões subjetivas, afastando-se do ideal de racionalidade que deve orientar a jurisdição.

Além disso, a prova pericial desempenha relevante função racionalizadora da decisão, na medida em que fornece critérios técnicos objetivos que limitam o espaço da arbitrariedade decisória e reforçam o dever constitucional de fundamentação das decisões;

Ressalta-se, todavia, que existe a possibilidade de o juiz decidir em sentido contrário ao laudo pericial subsiste, mas condicionada a motivação qualificada, sob pena de nulidade por decisão arbitrária ou contraditória.

A prova pericial, assim, assume papel estruturante na construção de um processo compreensível, entendido não apenas como ritual formal, mas

como espaço de produção racional de conhecimento juridicamente relevante, qualificando o debate jurídico e explicando o próprio litígio, especialmente em demandas complexas envolvendo saúde pública, contratos de engenharia, previdência, mercado financeiro ou direito ambiental, nas quais a perícia não se apresenta como elemento acessório, mas como componente essencial à própria inteligibilidade do processo.

A relação entre prova pericial e verdade impõe a distinção clássica entre verdade real e verdade processual, categorias que não se confundem, embora se relacionem permanentemente no âmbito da atividade jurisdicional e administrativa.

A verdade real corresponde, em tese, à realidade fática objetiva, isto é, àquilo que efetivamente ocorreu no mundo empírico, tal como os fatos se deram na experiência concreta, independentemente de qualquer reconstrução institucional ou jurídica.

Ou seja, trata-se de uma verdade ontológica, anterior e externa ao processo, que existe como dado da realidade e não como produto da atividade jurisdicional ou administrativa.

Todavia, essa verdade não se apresenta como plenamente acessível aos mecanismos institucionais de apuração.

O passado, uma vez consumado, não pode ser integralmente reconstituído, e a percepção humana, bem como os instrumentos disponíveis para a reconstrução dos fatos, são sempre parciais, falíveis e limitados.

Mesmo os meios de prova mais sofisticados não eliminam completamente a margem de incerteza inerente à atividade cognitiva.

Por essa razão, a verdade real não se converte em dado plenamente apreensível pelo processo, mas se projeta como um ideal regulativo, que orienta a atividade probatória e decisória, sem jamais se confundir com o resultado efetivamente alcançado nos autos.

Ela indica a direção da busca pelo conhecimento dos fatos, mas sem se transformar, na prática, em verdade plenamente verificável ou demonstrável no plano jurídico.

A verdade processual, por sua vez, resulta da reconstrução dos fatos a partir das provas válidas e regularmente produzidas sob contraditório, dentro dos limites formais, temporais e procedimentais do processo, não se

tratando de verdade absoluta, mas de verdade juridicamente suficiente, construída segundo critérios normativos de admissibilidade, valoração e motivação racional das decisões.

Nesse contexto, o juiz não decide conforme aquilo que efetivamente ocorreu na realidade empírica, mas conforme aquilo que foi possível demonstrar licitamente nos autos, à luz do devido processo legal.

No processo judicial, marcado estruturalmente pela lógica dialética de partes contrapostas, isto é, a figura do autor e réu, como também pela distribuição do ônus da prova, a verdade processual assume protagonismo inevitável.

O próprio modelo adversarial impõe que a reconstrução dos fatos se dê a partir da iniciativa probatória das partes, limitando o alcance da atuação instrutória do julgador e fazendo com que a verdade que emerge do processo seja, em larga medida, condicionada pela capacidade técnica, econômica e estratégica dos litigantes.

Diversamente, no âmbito do Direito Administrativo e do processo administrativo, em especial nos procedimentos de controle e fiscalização, não predomina, ao menos em sua concepção clássica, a lógica puramente adversarial, mas sim a atuação vinculada ao princípio da busca da verdade material, impondo à Administração o dever jurídico de investigar, de ofício, os fatos relevantes, independentemente da iniciativa das partes interessadas.

Nesses espaços, a apuração da verdade não se limita àquilo que foi trazido pelos sujeitos processuais, mas se projeta como dever institucional de reconstrução mais ampla e objetiva da realidade fática, em consonância com os princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e da autotutela administrativa.

Ainda assim, mesmo no Direito Administrativo, a verdade real não se apresenta como plenamente alcançável, subsistindo sempre mediada por procedimentos, garantias e limites normativos, o que evidencia que tanto no processo judicial quanto no administrativo não se opera com a verdade real em sentido absoluto, mas com formas juridicamente controladas de aproximação racional da realidade.

É precisamente nesse espaço de tensão entre a realidade empírica e suas possibilidades institucionais de reconstrução que a prova pericial assume

papel estratégico, funcionando como mecanismo de densificação cognitiva da verdade processual e, quando possível, de aproximação qualificada da verdade material, sem jamais se confundir com ela.

Nesse diapasão, observa-se que a prova pericial ocupa posição singular no sistema probatório justamente por operar com métodos científicos ou técnicos, orientados por critérios de racionalidade, verificabilidade e controle intersubjetivo.

Diferentemente de outros meios de prova, mais sujeitos à percepção pessoal, à memória ou à narrativa interessada das partes, a perícia se estrutura a partir de procedimentos metodológicos próprios, capazes de conferir maior densidade cognitiva à reconstrução dos fatos.

Por essa razão, a prova pericial é o meio que mais se aproxima da lógica da verdade real, ainda que jamais com ela se confunda plenamente.

Sua função não é reproduzir de forma absoluta a realidade empírica, mas oferecer uma representação tecnicamente qualificada dos fatos relevantes ao processo, reduzindo as margens de incerteza e de arbitrariedade que naturalmente acompanham a atividade probatória.

Nesse sentido, a perícia funciona como verdadeira ponte entre o mundo dos fatos e o mundo do direito, permitindo que dados técnicos complexos sejam traduzidos em linguagem juridicamente relevante, ao mesmo tempo em que mitiga tanto o formalismo excessivo, que ignora a realidade material, quanto o decisionismo subjetivo e a retórica vazia, que prescindem de fundamentos técnicos minimamente controláveis.

Não se pode perder de vista, contudo, que a prova pericial não é infalível nem soberana, encontrando limites na falibilidade do método, na qualidade dos dados disponíveis, na imparcialidade do perito e na adequada formulação dos quesitos, além de não vincular automaticamente o juiz, que deve apreciá-la de forma crítica e integrada ao conjunto probatório.

A perícia não substitui o juiz nem transforma o processo em procedimento técnico puro, pois o processo continua sendo jurídico, normativo e valorativo.

Ainda assim, é inegável que a prova pericial ocupa posição estratégica no processo civil contemporâneo, não se apresentando como mero acessório probatório ou elemento secundário da instrução, mas como

componente estrutural da atividade jurisdicional em causas que demandam conhecimento técnico ou científico. Sua relevância decorre não apenas de sua aptidão para esclarecer fatos complexos, mas de sua capacidade de qualificar o próprio modo como o juiz conhece e decide.

Nesse sentido, a prova pericial atua como instrumento de racionalização da jurisdição e de densificação do contraditório, na medida em que submete a formação do convencimento judicial a critérios técnicos controláveis e passíveis de debate entre as partes. Ao permitir a participação efetiva dos litigantes na produção, crítica e complementação do laudo, a perícia reforça a legitimidade democrática da decisão judicial, afastando soluções intuitivas ou meramente voluntaristas.

Por fim, ao aproximar a verdade processual da realidade dos fatos, a prova pericial representa, em um sistema que repudia tanto o formalismo vazio quanto o decisionismo arbitrário, o compromisso do processo com a técnica, a racionalidade e a responsabilidade decisória, sem as quais a jurisdição perde densidade cognitiva e legitimidade institucional, comprometendo sua própria função de pacificação social e tutela efetiva dos direitos.

3.2. A Prova Pericial no Código de Processo Civil: Estrutura Normativa, Função Epistemológica e Limites de Valoração

A prova pericial ocupa posição central no sistema probatório do Código de Processo Civil brasileiro, na medida em que se destina a suprir as limitações cognitivas do julgador diante de questões que exigem conhecimento técnico ou científico especializado, funcionando como verdadeiro instrumento de mediação entre o saber jurídico e os domínios científicos alheios à formação ordinária do magistrado.

Nesse contexto, conforme já salientado, nos termos do art. 464 do CPC, a perícia se materializa por meio de exame, vistoria ou avaliação, constituindo instrumento processual voltado à reconstrução técnica dos fatos controvertidos, sempre que estes escaparem ao domínio do saber comum[1].

Trata-se, portanto, de técnica probatória orientada não à mera confirmação empírica, mas à produção de conhecimento qualificado, dotado de racionalidade própria e apto a integrar o juízo decisório.

Não obstante essa centralidade, o legislador processual estabeleceu critérios objetivos para o indeferimento da prova pericial, vedando sua realização quando o fato puder ser demonstrado por outros meios probatórios, quando não houver necessidade de conhecimento técnico específico ou quando a verificação se revelar impraticável (art. 464, §1º, incisos I a III, do CPC).

Com isso, tem-se manifestação clara do princípio da racionalidade probatória e da economia processual, afastando a produção de provas inúteis, protelatórias ou desnecessárias, sem comprometer o direito das partes à adequada instrução do processo.

Em coerência com essa lógica de adequação e proporcionalidade, o CPC instituiu a figura da prova técnica simplificada, que pode ser determinada de ofício ou a requerimento das partes quando o ponto controvertido for de menor complexidade (art. 464, §2º).

Nessa hipótese, substitui-se a perícia formal pela inquirição direta de especialista pelo juiz sobre aspectos técnicos relevantes (art. 464, §3º), admitindo-se, inclusive, o uso de recursos tecnológicos para transmissão de sons e imagens durante a oitiva (art. 464, §4º).

Tal previsão revela a preocupação do legislador com a funcionalidade da prova técnica, sem abdicar do rigor informativo necessário ao convencimento judicial.

Assim, a perícia não se configura como verdade absoluta, mas como instrumento técnico-científico submetido ao crivo do contraditório e à racionalidade decisória, ocupando posição de relevo no processo civil contemporâneo sem jamais se sobrepor à função jurisdicional propriamente dita.

Superada a delimitação estrutural da perícia, impõe-se examinar a figura central da atividade pericial: o perito.

A condução da prova pericial incumbe a profissional dotado de conhecimento técnico ou científico especializado, nomeado pelo juiz, a quem compete fixar desde logo o prazo para entrega do laudo (art. 465, *caput*, do CPC), o que evidencia que sua atuação se insere diretamente na esfera de direção do processo, ainda que não se confunda com a função jurisdicional.

O perito não atua como órgão decisório, mas como verdadeiro auxiliar imparcial do juízo, investido de função pública temporária, cuja

legitimidade decorre precisamente de sua independência em relação aos interesses em litígio e de seu compromisso com a objetividade técnica e a neutralidade valorativa.

Sua atuação deve orientar-se exclusivamente pela reconstrução técnica dos fatos relevantes, sem aderência a teses jurídicas ou narrativas estratégicas das partes.

Nesse sentido, a imparcialidade do perito não constitui atributo meramente ético, mas requisito estrutural de validade da própria prova pericial, pois é dela que depende a confiabilidade epistêmica do laudo enquanto instrumento apto a influenciar racionalmente a decisão judicial.

Um laudo tecnicamente correto, mas produzido sob suspeita de parcialidade, compromete não apenas sua força persuasiva, mas a própria integridade do contraditório e da decisão que nele se apoia.

Justamente por isso, às partes é assegurado o denominado contraditório qualificado na prova pericial, podendo arguir impedimento ou suspeição do perito, indicar assistentes técnicos e apresentar quesitos no prazo legal (art. 465, §1º, incisos I a III)[18], de modo a garantir que a imparcialidade do expert não seja apenas presumida abstratamente, mas concretamente controlada no plano processual.

O contraditório, aqui, não se limita à possibilidade de manifestação formal, mas projeta-se como mecanismo de fiscalização técnica da atividade pericial, permitindo que as partes acompanhem, tensionem e dialoguem com o conteúdo do laudo, evitando que a prova técnica se converta em instância de autoridade inquestionável ou em substituto velado da atividade jurisdicional.

Além disso, a possibilidade de indicação de assistentes técnicos revela-se instrumento essencial de simetria técnica entre as partes e o juízo, mitigando assimetrias informacionais e prevenindo o risco de que o saber especializado se converta em fator de desequilíbrio processual.

---

[18] Art. 465. O juiz nomeará perito especializado no objeto da perícia e fixará de imediato o prazo para a entrega do laudo.
§ 1º Incumbe às partes, dentro de 15 (quinze) dias contados da intimação do despacho de nomeação do perito:
I - arguir o impedimento ou a suspeição do perito, se for o caso;
II - indicar assistente técnico;
III - apresentar quesitos.

Ainda que não submetidos às regras de impedimento e suspeição, tais assistentes funcionam como contraponto técnico à atuação do perito judicial, reforçando a transparência e a auditabilidade da prova.

Desse modo, o modelo instituído pelo CPC evidencia que a autoridade do perito não deriva de uma posição hierárquica ou institucional, mas da qualidade metodológica de seu trabalho e de sua sujeição permanente ao crivo do contraditório, o que preserva o papel do juiz como destinatário final da prova e garante que a técnica permaneça instrumento do processo e não seu substituto.

Por sua vez, o perito deve apresentar proposta de honorários, currículo e contatos profissionais (art. 465, §2º)[19], cabendo ao juiz arbitrar o valor definitivo, inclusive com possibilidade de pagamento parcial antecipado e redução dos honorários em caso de trabalho inconclusivo ou deficiente (art. 465, §§4º e 5º), o que reforça sua sujeição ao controle jurisdicional e à lógica de responsabilidade funcional.

Além disso, o CPC atribui à atividade pericial inequívoca natureza pública, impondo ao perito o dever de cumprir escrupulosamente o encargo que lhe foi cometido, independentemente de compromisso formal[20] assegurando, simultaneamente, aos assistentes técnicos das partes o acesso e acompanhamento das diligências e exames realizados.

Nesse ponto, embora sejam de confiança das partes e não se submetam às regras de impedimento e suspeição, os assistentes técnicos desempenham relevante papel no controle técnico do laudo judicial, funcionando como instância técnica dialógica no interior do contraditório.

De outro lado, o legislador também prevê mecanismos rigorosos de controle da idoneidade do perito, admitindo sua substituição quando lhe faltar conhecimento técnico ou quando, sem motivo legítimo, deixar de cumprir o

---

[19] § 2º Ciente da nomeação, o perito apresentará em 5 (cinco) dias:
I - proposta de honorários;

[20] Art. 466. O perito cumprirá escrupulosamente o encargo que lhe foi cometido, independentemente de termo de compromisso.
§ 1º Os assistentes técnicos são de confiança da parte e não estão sujeitos a impedimento ou suspeição.
§ 2º O perito deve assegurar aos assistentes das partes o acesso e o acompanhamento das diligências e dos exames que realizar, com prévia comunicação, comprovada nos autos, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias.

encargo no prazo fixado, inclusive com imposição de sanções patrimoniais e impedimento temporário para atuar como perito judicial[21].

Essas disposições evidenciam que a centralidade do perito no sistema probatório não se traduz em autonomia absoluta, mas em função pública estritamente condicionada à competência técnica, à diligência e à imparcialidade.

No que se refere à dinâmica da instrução pericial, durante a realização da perícia é facultado às partes apresentar quesitos suplementares, cabendo ao juiz indeferir aqueles impertinentes e formular os que entender necessários ao esclarecimento da causa[22] preservando-se a autoridade judicial sobre o escopo e a utilidade da prova.

Ainda nessa linha de flexibilização procedimental, o CPC contempla a denominada perícia consensual, hipótese em que as partes, sendo plenamente capazes e tratando-se de causa passível de autocomposição, escolhem de comum acordo o perito, cuja atuação substitui integralmente a perícia judicial tradicional[23]

---

[21] Art. 468. O perito pode ser substituído quando:
I - faltar-lhe conhecimento técnico ou científico;
II - sem motivo legítimo, deixar de cumprir o encargo no prazo que lhe foi assinado.
§ 1º No caso previsto no inciso II, o juiz comunicará a ocorrência à corporação profissional respectiva, podendo, ainda, impor multa ao perito, fixada tendo em vista o valor da causa e o possível prejuízo decorrente do atraso no processo.
§ 2º O perito substituído restituirá, no prazo de 15 (quinze) dias, os valores recebidos pelo trabalho não realizado, sob pena de ficar impedido de atuar como perito judicial pelo prazo de 5 (cinco) anos.
§ 3º Não ocorrendo a restituição voluntária de que trata o § 2º, a parte que tiver realizado o adiantamento dos honorários poderá promover execução contra o perito, na forma dos arts. 513 e seguintes deste Código, com fundamento na decisão que determinar a devolução do numerário.

[22] Art. 469. As partes poderão apresentar quesitos suplementares durante a diligência, que poderão ser respondidos pelo perito previamente ou na audiência de instrução e julgamento.
Parágrafo único. O escrivão dará à parte contrária ciência da juntada dos quesitos aos autos.
Art. 470. Incumbe ao juiz:
I - indeferir quesitos impertinentes;
II - formular os quesitos que entender necessários ao esclarecimento da causa.

[23] Art. 471. As partes podem, de comum acordo, escolher o perito, indicando-o mediante requerimento, desde que:
I - sejam plenamente capazes;
II - a causa possa ser resolvida por autocomposição.
§ 1º As partes, ao escolher o perito, já devem indicar os respectivos assistentes técnicos para acompanhar a realização da perícia, que se realizará em data e local previamente anunciados.
§ 2º O perito e os assistentes técnicos devem entregar, respectivamente, laudo e pareceres em prazo fixado pelo juiz.
§ 3º A perícia consensual substitui, para todos os efeitos, a que seria realizada por perito nomeado pelo juiz.

Mesmo nesse cenário, contudo, o perito não se transmuta em representante técnico das partes, mantendo-se vinculado aos deveres de objetividade e independência funcional.

Além disso, autoriza-se a dispensa da prova pericial quando os autos já contiverem pareceres técnicos ou documentos suficientemente elucidativos (art. 472 do CPC), em respeito ao princípio da suficiência probatória.

Quanto ao resultado da atividade pericial, o art. 473 do CPC estabelece requisitos rigorosos para o conteúdo do laudo: exposição do objeto da perícia, análise técnica ou científica, indicação do método utilizado e respostas conclusivas a todos os quesitos formulados.

Exige-se, ainda, fundamentação clara, linguagem simples e coerência lógica, sendo vedado ao perito extrapolar os limites de sua designação ou emitir opiniões pessoais que excedam o exame técnico.

Aqui se revela, com especial clareza, que o perito não decide, não julga, nem interpreta juridicamente: informa tecnicamente, dentro dos limites do seu saber.

No plano procedimental, o CPC também assegura às partes ciência prévia da data e local de realização da perícia (art. 474), admite a nomeação de mais de um perito em casos de elevada complexidade técnica (art. 475) e autoriza prorrogação de prazo por motivo justificado (art. 476).

Após a juntada do laudo, as partes podem manifestar-se e apresentar pareceres técnicos, cabendo ao perito prestar esclarecimentos sempre que houver dúvida ou divergência (art. 477, §§1º e 2º), o que reforça o caráter dialógico, e não monológico, da prova pericial.

Em situações específicas, como nas perícias médico-legais ou de autenticidade documental, o CPC prioriza a atuação de técnicos de estabelecimentos oficiais especializados (art. 478), evidenciando a busca por maior confiabilidade institucional e científica da prova.

Ao final, a prova pericial não vincula o julgador, que a apreciará segundo o princípio do livre convencimento motivado, devendo indicar

expressamente as razões pelas quais acolhe ou afasta suas conclusões, especialmente à luz do método utilizado (art. 479)[24].

Persistindo insuficiência de esclarecimento, poderá o magistrado determinar a realização de nova perícia, destinada a corrigir omissões ou inexatidões da anterior, sem que esta a substitua automaticamente, competindo ao julgador valorar ambas conforme seu prudente convencimento (art. 480 e §§).

Assim, a perícia não se configura como verdade absoluta nem como instância autônoma de decisão, mas como instrumento técnico-científico submetido ao crivo permanente do contraditório, da motivação judicial e da racionalidade decisória.

Sua função é qualificar o convencimento do julgador, e não o substituir, operando como meio de redução das incertezas fáticas e de controle intersubjetivo do conhecimento produzido no processo.

Desse modo, embora ocupe posição de relevo no processo civil contemporâneo, a prova pericial permanece funcionalmente subordinada à atividade jurisdicional, preservando-se, em última instância, a centralidade do juiz na construção da decisão e a primazia do direito sobre a técnica.

3.3. A Prova Pericial no Processo Penal e sua Relevância nos Crimes Administrativos: Interconexões com o Processo Administrativo Sancionador

No âmbito do processo penal, a prova pericial assume papel ainda mais sensível do que no processo civil, na medida em que se encontra diretamente relacionada à restrição de direitos fundamentais, notadamente a liberdade e os direitos políticos.

A exigência de certeza qualificada quanto à materialidade e à autoria impõe que a atividade probatória, sobretudo quando de natureza técnica, seja conduzida com elevado grau de rigor metodológico, imparcialidade e controle jurisdicional.

[24] Art. 479. O juiz apreciará a prova pericial de acordo com o disposto no art. 371 , indicando na sentença os motivos que o levaram a considerar ou a deixar de considerar as conclusões do laudo, levando em conta o método utilizado pelo perito.

O Código de Processo Penal confere centralidade à prova pericial ao dispor que, quando a infração deixar vestígios, será indispensável o exame de corpo de delito, direto ou indireto, não podendo supri-lo a confissão do acusado.

Tal comando revela que, no processo penal, a prova técnica não é apenas meio auxiliar de convencimento, mas condição de validade da própria persecução penal em determinadas hipóteses, sobretudo naquelas em que o ilícito se projeta sobre realidades materiais ou documentais complexas.

Nos chamados crimes administrativos — compreendidos aqui como aqueles praticados contra a Administração Pública ou no exercício da função administrativa, como peculato, corrupção, fraudes licitatórias, organização criminosa voltada ao desvio de recursos públicos e delitos contra a ordem tributária — a prova pericial adquire especial relevo.

Isso porque tais ilícitos raramente se manifestam por evidências sensoriais imediatas, exigindo reconstrução técnica de fluxos financeiros, análise contábil, auditorias, perícias documentais, exames de sistemas informatizados e avaliações de conformidade normativa.

Nesses delitos, a perícia não se limita à constatação de vestígios físicos, mas projeta-se como verdadeira reconstrução técnico-normativa da legalidade administrativa violada.

Noutras palavras, não se trata apenas de verificar “se” houve desvio ou fraude, mas “como”, “em que extensão” e “com que impacto” sobre o patrimônio público, o que exige saberes especializados em contabilidade pública, finanças, engenharia, tecnologia da informação e administração pública.

Diferentemente do processo civil, em que o perito é nomeado pelo juiz, no processo penal a prova pericial é, geralmente, produzida por peritos oficiais, integrantes de órgãos técnicos estatais, como os institutos de criminalística e os setores de perícia contábil e financeira.

Essa estrutura institucional reforça o caráter público da prova técnica penal, mas não a exime da exigência de imparcialidade, contraditório e controle judicial.

O contraditório sobre a prova pericial no processo penal manifesta-se tanto na possibilidade de formulação de quesitos e indicação de assistentes técnicos, quanto na impugnação da metodologia, da cadeia de custódia e das

conclusões do laudo, especialmente após as inovações introduzidas pela Lei 13.964/2019[25], que positivou com maior clareza a disciplina da cadeia de custódia da prova.

Isso assume relevância singular nos crimes administrativos, nos quais a confiabilidade do percurso da prova documental e digital é decisiva para a validade do processo.

A proximidade entre os crimes administrativos e o processo administrativo sancionador torna inevitável o diálogo entre a prova pericial penal e a prova técnica produzida na esfera administrativa[26].

Com efeito, grande parte das investigações penais envolvendo ilícitos contra a Administração tem origem em auditorias, inspeções, tomadas de contas especiais, relatórios de controle interno, Tribunais de Contas e corregedorias, todos marcados por intensa produção técnica e pericial.

Nesse ponto, destaca-se a relevância da Lei 9.784/1999[27], que rege o processo administrativo federal e consagra princípios como legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório e segurança jurídica.

Embora não trate especificamente da prova pericial com o detalhamento do CPC ou do CPP, a lei impõe que a Administração Pública instrua seus processos com os elementos necessários à adequada formação da convicção administrativa, inclusive mediante produção de provas técnicas, laudos, pareceres e diligências especializadas.

A prova técnica no processo administrativo sancionador — especialmente em matérias como improbidade administrativa, responsabilização de pessoas jurídicas (Lei 12.846/2013), licitações e contratos — cumpre função estruturalmente análoga à da perícia penal: delimitar com precisão técnica os fatos imputados e viabilizar o exercício efetivo da defesa.

Nesse contexto, reconhece-se que, no processo administrativo sancionador, incidem garantias próprias do direito penal, como a tipicidade, a presunção de inocência e o devido processo legal substancial.

---

[25] L13964 (planalto.gov.br)

[27] L9784 (planalto.gov.br)

Todavia, a transposição automática da prova técnica administrativa para o processo penal não é admissível sem o crivo do contraditório judicial.

Relatórios de auditoria, pareceres técnicos e notas técnicas administrativas podem servir como elementos informativos relevantes, mas não substituem, por si sós, a prova pericial penal, justamente porque foram produzidos fora da jurisdição criminal e, muitas vezes, sem a participação plena da defesa.

Essa tensão revela uma zona de interseção particularmente sensível: de um lado, a necessidade de eficiência repressiva dos crimes administrativos; de outro, a preservação das garantias fundamentais do acusado.

É nesse ambiente que a prova pericial se destaca como elemento de equilíbrio, desde que submetida a critérios de confiabilidade, verificabilidade e contraditoriedade.

Por fim, tanto no processo penal quanto no administrativo sancionador, a prova pericial não se confunde com verdade absoluta nem com decisão antecipada.

Ela representa instrumento de mediação técnica entre o fato e o direito, cuja força persuasiva depende menos da autoridade institucional de quem a produz e mais da solidez metodológica, da transparência procedimental e da possibilidade efetiva de contestação.

Nos crimes administrativos, em particular, a perícia assume papel estruturante na delimitação da própria juridicidade do fato imputado, operando como filtro técnico entre a irregularidade administrativa, o ilícito sancionador e o crime propriamente dito.

Por isso, mais do que em outros domínios, a prova pericial revela-se não apenas meio de prova, mas verdadeira condição de legitimidade da persecução penal em matéria de Administração Pública.

Nesse contexto, tanto no processo penal quanto no processo administrativo sancionador, a prova pericial revela-se elemento estruturante da própria legitimidade da atuação estatal repressiva.

Em situações marcadas por elevada complexidade técnica, como os crimes administrativos e as infrações sancionatórias praticadas no âmbito da

Administração Pública, não é possível alcançar juízos minimamente confiáveis sobre a materialidade e a autoria sem a mediação de saberes especializados.

A perícia, assim, não apenas complementa a atividade jurisdicional ou administrativa, mas condiciona sua racionalidade, funcionando como filtro técnico entre a suspeita, a irregularidade e o ilícito juridicamente relevantes.

Todavia, a força probatória da perícia não decorre da técnica em si, mas da credibilidade institucional de quem a produz.

Daí a centralidade do perito independente, cuja atuação não pode se confundir com interesses acusatórios, defensivos ou administrativos.

Seja no processo penal, seja no processo administrativo sancionador, a imparcialidade do expert constitui pressuposto de validade da prova técnica, pois somente um perito funcionalmente desvinculado das estratégias das partes é capaz de produzir conhecimento apto a servir ao convencimento racional da autoridade julgadora.

Sem essa independência, a perícia perde sua função epistêmica e converte-se em mero instrumento retórico de legitimação da decisão previamente desejada.

Por fim, é justamente na articulação entre técnica, contraditório e independência funcional que a prova pericial encontra seu verdadeiro papel nos sistemas repressivos contemporâneos.

Não como fonte de verdades absolutas, mas como mecanismo institucional de contenção do arbítrio, de qualificação da decisão e de proteção das garantias fundamentais.

Em matéria criminal e sancionadora administrativa, a perícia não existe para substituir o juízo, mas para impedir que ele se exerça sem base técnica controlável, preservando, assim, o primado do direito sobre a força e da racionalidade sobre a discricionariedade punitiva.

3.4. Princípios do Contraditório, da Ampla Defesa e do Devido Processo Legal: Fundamentos Garantidores da Prova Pericial no Processo Contemporâneo

A disciplina da prova pericial, tanto no processo civil quanto no penal e no administrativo sancionador, não pode ser compreendida de modo

adequado sem referência aos princípios estruturantes do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Esses princípios não operam como garantias abstratas ou meramente formais, mas como verdadeiros critérios de validade da própria atividade probatória, condicionando a legitimidade do exercício do poder jurisdicional e sancionador do Estado.

O princípio do contraditório, consagrado no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Em sua dimensão clássica, o contraditório traduz-se na garantia de ciência e possibilidade de reação em face dos atos processuais.

Todavia, no processo contemporâneo, seu conteúdo é ampliado, passando a compreender também a efetiva possibilidade de influência sobre a formação do convencimento da autoridade julgadora.

No campo específico da prova pericial, o contraditório não se satisfaz com a mera intimação das partes acerca da realização da perícia ou da juntada do laudo.

Exige-se a possibilidade real de participação técnica no iter probatório, mediante formulação de quesitos, acompanhamento dos trabalhos, impugnação do método empregado e apresentação de pareceres técnicos.

Essa concepção dialógica do contraditório encontra respaldo no CPC, ao assegurar às partes a indicação de assistentes técnicos e a apresentação de quesitos (art. 465, §1º, incisos II e III), bem como a manifestação sobre o laudo e requerimento de esclarecimentos (art. 477, §§1º e 2º), e no CPP, ao permitir a indicação de assistentes técnicos e a formulação de quesitos (art. 159, §§3º e 5º).

A ampla defesa, igualmente prevista no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, projeta-se como garantia complementar e indissociável do contraditório, assegurando ao sujeito processual não apenas o direito de se manifestar, mas de fazê-lo de forma plena, técnica e eficaz.

No plano dogmático, a ampla defesa desdobra-se em defesa técnica, exercida por advogado ou defensor habilitado, e autodefesa,

compreendida como o direito de o acusado ou interessado participar diretamente do processo.

No âmbito da prova pericial, a ampla defesa concretiza-se, sobretudo, pela possibilidade de contraposição técnica ao laudo oficial, mediante a atuação de assistentes técnicos, a produção de pareceres divergentes e a provocação do órgão julgador para que examine criticamente o conteúdo da prova.

Em processos de natureza criminal e administrativa sancionadora, essa garantia assume relevância ainda maior, pois a assimetria técnica entre o Estado e o acusado pode comprometer seriamente o equilíbrio processual se não houver instrumentos adequados de reação e contestação.

Já o princípio do devido processo legal, previsto no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, estabelece que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

Trata-se de garantia de matriz liberal, mas que, no constitucionalismo contemporâneo, adquire densidade material, não se limitando à observância de formas, mas exigindo que o processo seja estruturalmente justo, racional e proporcional.

Sob essa perspectiva, o devido processo legal atua como cláusula geral de controle da atividade probatória, impondo que a produção, valoração e utilização da prova pericial observem parâmetros mínimos de legalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Não basta que a perícia seja formalmente válida; é necessário que seja produzida por autoridade competente, mediante procedimento regular, com observância do contraditório, da ampla defesa e da imparcialidade do perito, sob pena de comprometer a legitimidade da decisão final.

No processo administrativo sancionador, a incidência desses princípios decorre não apenas da Constituição Federal, mas também da Lei 9.784/1999, que consagra, em seu art. 2º[28], os princípios do contraditório, da ampla defesa, da legalidade, da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade como vetores da atuação administrativa.

[28] Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. L9784 (planalto.gov.br)

Embora historicamente idealizado como espaço de menor densidade garantista, o processo administrativo, sobretudo quando dotado de conteúdo punitivo, submete-se integralmente às garantias constitucionais do processo justo, conforme reiteradamente reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal[29].

Dessa forma, a prova pericial, longe de representar espaço de exceção às garantias processuais, constitui precisamente um dos campos em que tais princípios devem incidir com maior intensidade. A complexidade técnica que caracteriza a perícia não autoriza sua imunização ao contraditório, nem sua conversão em instância autônoma de produção de verdades.

Ao contrário, quanto maior o peso técnico da prova, maior deve ser o rigor garantista que a envolve.

Conclui-se, assim, que os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal não apenas informam a disciplina normativa da prova pericial, mas a estruturam como instrumento legítimo de conhecimento no processo civil, penal e administrativo sancionador.

É por meio deles que se preserva o equilíbrio entre técnica e direito, eficiência e garantias, repressão estatal e proteção dos direitos fundamentais, assegurando que a perícia permaneça instrumento de racionalidade e não de arbítrio.

3.5. A Importância Constitucional do Contraditório e da Ampla Defesa no Processo de Contas como Critério de Justiça

A efetividade do processo de controle externo não pode ser aferida apenas pela sofisticação técnica das decisões proferidas ou pela intensidade da atividade fiscalizatória, mas, sobretudo, pela observância rigorosa das garantias

[29] Os Tribunais também já firmaram entendimento de que provas produzidas judicialmente poderão ser utilizadas em processos administrativos, respeitados o contraditório e a ampla defesa no âmbito do processo administrativo STJ: MS 20.958/DF, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, 1ª Seção, DJe. 02.02.2017. Precedentes: MS 17.538/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, 1ª Seção, DJe 22.08.2016. No mesmo sentido é o entendimento do STF, vide: RMS 28.774, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, 1ª Turma, Dje 22.09.2015; MS 24.803, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe 04.06.2009;
Súmula Vinculante 3.

constitucionais do contraditório e da ampla defesa como critérios materiais de justiça.

No âmbito dos Tribunais de Contas, tais garantias não se apresentam como formalidades procedimentais, mas como condições estruturais de legitimidade da própria função de controle.

Isso decorre do fato de que as decisões emanadas dos Tribunais de Contas possuem aptidão para produzir efeitos diretos e frequentemente gravosos na esfera jurídica dos jurisdicionados, com repercussões patrimoniais, funcionais e institucionais relevantes.

Não se trata, portanto, de instâncias meramente opinativas ou consultivas, mas de órgãos que exercem parcela significativa do poder estatal, o que impõe, como contrapartida necessária, a submissão de sua atuação a um modelo processual compatível com as exigências do Estado Democrático de Direito.

Nessa perspectiva, o exercício do controle externo somente se legitima quando desenvolvido em harmonia com o devido processo legal substancial, assegurando-se às partes a possibilidade real e efetiva de participação na formação do convencimento do órgão julgador.

Não basta que o interessado seja formalmente cientificado dos atos processuais; é imprescindível que lhe seja conferida a oportunidade concreta de influenciar o conteúdo da decisão, por meio da produção de provas, da apresentação de razões e do enfrentamento técnico das imputações que lhe são dirigidas.

Essa compreensão encontra respaldo consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente por meio da Súmula Vinculante nº 3, que impõe a observância obrigatória do contraditório e da ampla defesa nos processos perante o Tribunal de Contas da União sempre que da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, ressalvada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Tal enunciado não apenas reafirma a incidência das garantias constitucionais no âmbito do controle externo, como também reconhece que a atuação das Cortes de Contas não se desenvolve em um espaço imune às exigências do processo justo.

A aplicação concreta dessa diretriz pode ser percebida, por exemplo, no julgamento do Mandado de Segurança 27.760, no qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu a nulidade de acórdão do Tribunal de Contas da União que determinara a cobrança de valores percebidos por servidora pública sem que lhe tivesse sido assegurada prévia manifestação.

O precedente evidencia que a justiça do processo de contas não se limita ao acerto técnico da decisão, mas exige, como condição indispensável de validade, a prévia oitiva do interessado sempre que houver risco de restrição a direitos já incorporados ao seu patrimônio jurídico.

Por outro lado, o próprio Supremo Tribunal Federal tem assentado que as garantias do contraditório e da ampla defesa não possuem caráter absoluto, devendo ser exercidas nos limites traçados pelas normas que regem o procedimento de controle externo.

No julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança 36.369, ficou claro que o indeferimento de produção de provas impertinentes, protelatórias ou desnecessárias não viola, por si só, tais princípios, cabendo ao relator conduzir racionalmente a instrução processual.

Esse entendimento revela que a justiça do processo de contas não se confunde com a abertura irrestrita e ilimitada da instrução probatória, mas resulta do equilíbrio entre a garantia de defesa e a racionalidade procedimental.

O que se exige não é a possibilidade ilimitada de produzir qualquer prova a qualquer tempo, mas a existência de oportunidades reais, adequadas e tempestivas para que o responsável possa influenciar o julgamento e se contrapor tecnicamente às imputações que lhe são formuladas.

No mesmo sentido, o Mandado de Segurança 27.800 reforça a centralidade dessas garantias sempre que a atuação do Tribunal de Contas resultar na invalidação de atos administrativos e na afetação da esfera jurídica de seus destinatários.

A jurisprudência, nesse ponto, consolida a compreensão de que o controle externo, embora dotado de especificidades institucionais próprias, não se desenvolve à margem dos direitos fundamentais processuais.

A partir desse conjunto normativo e jurisprudencial, torna-se possível afirmar que o contraditório e a ampla defesa, no processo de contas,

não representam entraves à atuação fiscalizatória do Estado, mas pressupostos indispensáveis à legitimidade e à justiça das decisões proferidas.

Ao contrário do que por vezes se sustenta, a observância dessas garantias não fragiliza o controle externo, mas o qualifica, ao submetê-lo a padrões mais elevados de racionalidade, transparência e correção institucional.

Em última análise, o controle externo exercido em conformidade com o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal não apenas reduz o risco de arbitrariedades, mas reforça a segurança jurídica e reafirma o compromisso das Cortes de Contas com os valores estruturantes do Estado Democrático de Direito, preservando o equilíbrio entre eficiência fiscalizatória e proteção dos direitos fundamentais dos jurisdicionados.

3.6 Contraditório participativo e produção da prova técnica

O desenvolvimento do contraditório no processo contemporâneo revela que sua compreensão não pode mais permanecer restrita à mera ciência dos atos processuais e à possibilidade formal de resposta. Em um modelo de processo comprometido com a racionalidade da decisão e com os valores do Estado Democrático de Direito, o contraditório passa a assumir dimensão substancial, orientada à efetiva participação dos sujeitos processuais na formação do convencimento da autoridade julgadora.

Nessa perspectiva, Rennan Faria Krüger Thamay sustenta que o contraditório deve ser compreendido como verdadeiro mecanismo de participação e influência, e não como simples ritual de manifestação sucessiva das partes. O processo, assim, deixa de ser concebido como espaço de atuação unilateral do julgador e passa a ser compreendido como ambiente institucional de construção dialógica da decisão, no qual a participação das partes integra a própria legitimidade do resultado decisório.

Essa releitura do contraditório projetam efeitos diretos sobre a atividade probatória. Se a decisão deve ser construída de modo racional e participativo, é precisamente na produção da prova que as partes exercem, com maior intensidade, sua capacidade de influenciar o convencimento do julgador. A prova, nesse contexto, não se limita a instrumento de demonstração de fatos, mas assume função decisiva na concretização do contraditório substancial, pois

é por meio dela que os sujeitos processuais introduzem, disputam e qualificam os elementos cognitivos que servirão de fundamento à decisão.

A prova pericial ocupa posição particularmente relevante nesse cenário. Isso porque as controvérsias que dependem de conhecimento técnico ou científico exigem não apenas a intervenção de especialista, mas também a criação de mecanismos processuais aptos a submeter o saber técnico ao debate contraditório. A formulação de quesitos, a indicação de assistentes técnicos, a manifestação sobre o laudo e a possibilidade de esclarecimentos complementares demonstram que a perícia, longe de constituir espaço de autoridade imune ao controle das partes, deve ser compreendida como campo privilegiado de incidência do contraditório participativo.

Desse modo, a prova pericial não se resume a técnica auxiliar colocada à disposição do julgador. Em sua dimensão contemporânea, ela também representa instrumento de participação processual qualificada, permitindo que as partes interfiram na construção do conhecimento técnico produzido nos autos. A relevância dessa compreensão é ainda maior quando se considera que, em contextos marcados por assimetrias informacionais e elevada complexidade fática, a discussão sobre a prova técnica pode definir a própria legitimidade da decisão.

Assim, o contraditório participativo contribui para recolocar a prova pericial no centro da teoria do processo contemporâneo, não apenas como meio de elucidação de fatos, mas como instrumento de democratização da atividade decisória. É justamente essa perspectiva que permitirá, no capítulo seguinte, examinar de que modo a produção da prova pericial, no âmbito do controle externo, pode fortalecer a legitimidade das decisões dos Tribunais de Contas e ampliar a efetividade das garantias processuais dos jurisdicionados.

4. PRODUÇÃO DA PROVA PERICIAL NO ÂMBITO DO CONTROLE EXTERNO DO BRASIL

4.1. A Atuação Técnica dos Auditores dos Tribunais de Contas e sua Relação com a Produção de Provas

A atuação fiscalizatória dos Tribunais de Contas desenvolve-se no âmbito de um processo de natureza marcadamente técnico-jurídica, no qual a produção e a valoração da prova assumem contornos próprios, distintos daqueles observados no processo judicial clássico, embora com ele dialoguem permanentemente.

O processo de controle externo não se orienta apenas à solução de conflitos intersubjetivos, mas, sobretudo, à verificação da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência da gestão pública, o que imprime à atividade instrutória uma lógica funcional voltada à tutela do interesse público primário.

Nesse contexto, os processos de contas admitem a instrução com diversas espécies de provas, tais como documentos, inspeções, diligências, oitivas, análises técnicas especializadas e, em sentido amplo, provas de natureza pericial.

A peculiaridade reside no fato de que, diferentemente do processo judicial, a prova técnica no controle externo não se estrutura, como regra, a partir da figura clássica do perito nomeado ad hoc pelo julgador, mas mediante a atuação institucionalizada de unidades técnicas permanentes.

Ao contrário do Poder Judiciário, em que a realização de perícias normalmente pressupõe a nomeação de peritos cadastrados ou a contratação de especialistas externos, os Tribunais de Contas operam em um modelo próprio, no qual a atividade técnica é desempenhada, em regra, por servidores efetivos, especialmente os auditores públicos externos.

Esses agentes detêm qualificação técnica específica e atribuições legais para a análise de documentos, fatos, atos administrativos e dados relevantes à fiscalização, exercendo papel estrutural na formação do juízo de valor das Cortes de Contas.

Dessa forma, os relatórios de auditoria, notas técnicas, pareceres instrutórios e manifestações das unidades técnicas passam a desempenhar função materialmente equivalente à dos laudos periciais no processo judicial, sendo incorporados aos autos como elementos centrais da instrução probatória.

Trata-se de uma perícia institucionalizada, contínua e funcionalmente integrada à atividade de controle, o que confere ao processo de contas elevado grau de tecnicidade e especialização.

Essa dinâmica institucional contribui para a celeridade e a economicidade dos processos de controle externo, na medida em que dispensa, em regra, a necessidade de contratação externa de peritos e permite a formação de um corpo técnico permanente, dotado de memória institucional, expertise acumulada e independência funcional.

Ao mesmo tempo, fortalece a credibilidade das conclusões técnicas, pois estas são produzidas por servidores submetidos a regimes de responsabilidade, imparcialidade e controle próprios da Administração Pública.

Não obstante, o fato de a prova técnica ser predominantemente produzida internamente não implica fechamento do sistema probatório do processo de contas.

Ao contrário, os Tribunais de Contas admitem expressamente a juntada de documentos técnicos e laudos elaborados por especialistas contratados pelas partes interessadas, o que amplia o escopo probatório e densifica o contraditório e a ampla defesa no âmbito do controle externo.

Nesse sentido, destaca-se o entendimento do Tribunal de Contas da União, segundo o qual o processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992[30] e pelo seu Regimento Interno[31], não prevê expressamente a produção de prova pericial nos moldes do processo judicial, mas assegura ao responsável o direito de trazer aos autos todos os elementos que entender necessários à sua defesa, inclusive laudos periciais, independentemente de autorização prévia do Tribunal, conforme assentado no Acórdão 307/2024-Plenário[32].

Tal orientação evidencia que o processo de contas, embora dotado de autonomia procedimental, não se apresenta como sistema fechado de provas, mas como modelo aberto, compatível com o exercício pleno do direito de defesa e com a lógica do contraditório substancial.

Nesse ponto, verifica-se a incidência implícita da aplicação subsidiária e supletiva do Código de Processo Civil, naquilo que for compatível com a natureza e as finalidades do controle externo, especialmente no que

[30] Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União L8443 (planalto.gov.br)
[31] Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - https://ir.tcu.gov.br/bam
[32] Acórdão 307/2024-Plenário Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União (tcu.gov.br)

concerne à admissão de meios de prova, à sua produção e à sua valoração racional.

Complementando esse entendimento, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a centralidade do direito à prova como dimensão indissociável do devido processo legal, inclusive em sede administrativa.

O RMS 28.517, relatado pelo Ministro Celso de Mello, é emblemático ao afirmar que a supressão do direito de produzir provas, por exclusiva deliberação administrativa, configura afronta direta à cláusula constitucional do due process, ainda que a Administração considere suficientes os elementos já constantes dos autos.

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, ao julgar a Apelação Cível nº 5458603-65.2020.8.09.0105, reconheceu a nulidade de decisão administrativa que impôs sanção sem oportunizar adequadamente a produção de provas, inclusive perícias técnicas, reafirmando que o processo administrativo sancionador é regido pelos princípios do devido processo legal, da verdade material e do contraditório.

Esses precedentes demonstram que, embora os Tribunais de Contas adotem um modelo institucional próprio de produção probatória, permanece assegurado aos responsáveis o direito de apresentar laudos periciais e demais provas técnicas, em consonância com os princípios do contraditório substancial e da ampla defesa.

A técnica, nesse contexto, não se converte em monopólio estatal, mas em espaço dialógico de construção do conhecimento processual.

Na prática, tais elementos probatórios especializados são frequentemente utilizados no âmbito do controle externo para subsidiar a defesa dos responsáveis, reforçando argumentos ou esclarecendo aspectos específicos da matéria sob exame.

Trata-se, portanto, de instrumento que viabiliza o contraditório técnico no processo de contas, permitindo que os interessados contribuam, de forma qualificada, para a formação do convencimento do Tribunal.

Entre os exemplos mais recorrentes, destacam-se os pareceres atuariais em processos que envolvem regimes próprios de previdência, bem

como os laudos elaborados por engenheiros civis, ambientais e eletricistas em matérias relativas a obras públicas, infraestrutura e licenciamento ambiental.

Também são frequentes os pareceres contábeis e financeiros em processos de auditoria fiscal e financeira.

Ainda que tais documentos não substituam os pareceres oficiais emitidos pelas unidades técnicas dos Tribunais de Contas, são devidamente considerados no curso da instrução processual e, quando fundamentados de forma consistente, podem motivar reanálises, pedidos de esclarecimento ou até revisões de entendimentos técnicos anteriormente adotados.

Essa abertura probatória contribui decisivamente para ampliar a legitimidade das decisões proferidas pelas Cortes de Contas, ao incorporar diferentes perspectivas técnicas, reduzir assimetrias informacionais e fortalecer a segurança jurídica das deliberações.

Em última análise, a atuação técnica dos auditores, combinada com a admissão de provas produzidas pelas partes e com a aplicação subsidiária do CPC, revela que o processo de controle externo, longe de se afastar das garantias processuais, constitui espaço próprio de concretização do processo justo no âmbito da Administração Pública.

4.2. Limitações, Desafios e Potencial de Valorização das Provas Técnicas Externas no Controle Externo

Apesar de os Tribunais de Contas, especialmente o Tribunal de Contas da União, admitirem a juntada de documentos técnicos elaborados por peritos contratados pelas partes interessadas, essa prática ainda enfrenta limitações institucionais que afetam sua efetividade no convencimento dos julgadores e na própria dinâmica do contraditório técnico.

Embora tais pareceres possam contribuir com esclarecimentos relevantes sobre aspectos especializados do processo, sua origem unilateral costuma gerar reservas quanto à imparcialidade do conteúdo apresentado.

Em regra, laudos atuariais, pareceres de engenharia, avaliações econômicas e demais documentos técnicos produzidos por peritos externos são interpretados como instrumentos de defesa, elaborados com o objetivo de sustentar a versão dos fatos mais favorável ao jurisdicionado.

Essa percepção decorre, em grande medida, do fato de tais documentos não serem solicitados nem chancelados pelas unidades técnicas dos próprios Tribunais de Contas, o que os distingue estruturalmente das análises conduzidas pelos auditores de controle externo.

Ainda que tecnicamente fundamentados, acabam sendo frequentemente vistos como manifestações parciais, o que tende a comprometer seu valor probatório no âmbito do controle externo.

Na prática, os julgadores atribuem maior peso às peças técnicas produzidas internamente, em razão da credibilidade institucional dos servidores responsáveis, do seu compromisso funcional com os princípios da administração pública e da natureza oficial dos documentos por eles subscritos.

Essa assimetria quanto à origem e ao tratamento das provas compromete, em certa medida, a paridade de armas no processo de contas, restringindo a plena valorização de contribuições técnicas externas, mesmo quando dotadas de elevada consistência metodológica.

Esse cenário revela uma limitação estrutural do modelo probatório adotado pelos Tribunais de Contas.

Embora haja abertura formal à manifestação técnica das partes, ainda não se observa, de modo generalizado, um ambiente institucional consolidado que assegure a análise equidistante, crítica e isenta dessas contribuições.

Como consequência, corre-se o risco de consolidar as análises internas como única referência legítima para a formação do juízo de valor, o que empobrece a pluralidade técnica do processo decisório e reduz sua permeabilidade epistêmica.

É importante reconhecer que os auditores de controle externo são profissionais altamente qualificados, atuam com competência e compromisso institucional e constituem a espinha dorsal da atividade fiscalizatória.

Contudo, há situações em que a complexidade ou a especificidade da matéria exige conhecimentos técnicos que extrapolam o escopo médio das formações tradicionais, especialmente em áreas como engenharia estrutural, avaliação atuarial, tecnologia da informação, ciência de dados e meio ambiente.

Essa necessidade se intensifica diante da elevada quantidade de processos em tramitação e da diversidade de entes fiscalizados, especialmente

no âmbito municipal, onde os Tribunais de Contas exercem jurisdição sobre centenas de órgãos e entidades com realidades profundamente distintas.

Torna-se inviável, mesmo para um corpo técnico altamente capacitado, atender a todas as demandas com o mesmo grau de profundidade, especialização e tempestividade.

Além disso, muitos Tribunais de Contas enfrentam deficiências estruturais em seus quadros técnicos, decorrentes da ausência de concursos periódicos, da vacância prolongada de cargos e da defasagem entre o perfil dos cargos existentes e as novas exigências da fiscalização contemporânea.

Tais limitações de recursos humanos impactam diretamente a capacidade de realização de análises técnicas aprofundadas, sobretudo em processos que envolvem temas de elevada complexidade científica ou tecnológica.

Nesse contexto, torna-se ainda mais relevante admitir, com maior abertura e racionalidade institucional, a utilização de laudos e pareceres elaborados por peritos externos contratados pelas partes interessadas, desde que fundamentados tecnicamente e compatíveis com os princípios da imparcialidade, da boa-fé processual e da lealdade probatória.

Sob essa perspectiva, o uso complementar de pareceres técnicos externos não deve ser compreendido como afronta à autoridade dos auditores de controle externo, mas como expressão de cooperação técnica.

Essas contribuições podem enriquecer a instrução processual, ampliar o espectro informacional disponível ao julgador e contribuir para decisões mais robustas, qualificadas e justas.

O verdadeiro desafio reside na construção de mecanismos institucionais capazes de promover uma análise crítica, equilibrada e transparente dessas manifestações, conciliando a confiança nas análises internas com a valorização de contribuições técnicas independentes.

As transformações tecnológicas das últimas décadas tornaram ainda mais evidente essa necessidade.

A forma como o Estado contrata, executa políticas públicas e presta serviços à sociedade foi profundamente impactada pela digitalização, exigindo a incorporação de conhecimentos técnicos que ultrapassam os domínios tradicionais da auditoria pública.

Há cerca de duas décadas, os concursos para auditor de controle externo concentravam-se predominantemente nas áreas de contabilidade, direito e engenharia civil, refletindo o perfil das atividades fiscalizatórias daquele período.

Hoje, entretanto, a fiscalização de políticas públicas demanda competências mais diversificadas, com especial destaque para a tecnologia da informação, que se tornou central na gestão pública contemporânea.

A crescente contratação de sistemas informatizados, soluções em nuvem, plataformas digitais, segurança cibernética, inteligência artificial e gestão massiva de dados impõe aos Tribunais de Contas a necessidade de auditar projetos tecnológicos complexos, avaliar a eficiência de sistemas digitais e verificar a conformidade de contratações públicas nessa área.

As citadas atividades complexas requerem conhecimentos especializados e constantemente atualizados, muitas vezes não contemplados pelas formações tradicionais.

Situação análoga verifica-se no campo da fiscalização previdenciária.

Se antes a atuação dos Tribunais de Contas se limitava à verificação de contribuições e avaliações atuariais periódicas, hoje envolve a análise da governança dos fundos previdenciários, das políticas de investimento, da aderência às diretrizes do Conselho Monetário Nacional e da conformidade com normas da Secretaria de Previdência.

Isso exige examinar portfólios de investimentos, indicadores de risco, políticas de alocação de ativos e cenários financeiros de longo prazo, temas que extrapolam o núcleo clássico da contabilidade pública.

Nesse cenário, emerge a figura do parecerista atuarial e financeiro especializado como profissional apto a contribuir tecnicamente para a compreensão desses fenômenos complexos, sem substituir o auditor, mas complementando sua atuação.

Torna-se, assim, cada vez mais pertinente discutir a criação de mecanismos institucionais que viabilizem a atuação colaborativa e controlada de especialistas externos, capazes de qualificar tecnicamente a instrução processual sem comprometer a imparcialidade, a segurança jurídica e a autoridade decisória das Cortes de Contas.

Nesse contexto, a prova pericial, compreendida em sentido amplo como produção de conhecimento técnico especializado no processo de controle externo, desempenha papel decisivo na concretização do princípio da verdade material, tradicionalmente reconhecido no âmbito do direito administrativo e especialmente relevante na atuação dos Tribunais de Contas.

Diferentemente do processo civil clássico, orientado prioritariamente pela verdade formal e pela iniciativa das partes, o processo de controle externo é estruturado sob a lógica da verdade material, isto é, da busca pela realidade substancial dos fatos, independentemente das limitações formais da atividade probatória.

Essa diretriz impõe ao órgão julgador o dever de esclarecer, de modo exaustivo e racional, os fatos relevantes para o julgamento, sobretudo quando estejam em jogo recursos públicos, políticas públicas e direitos fundamentais.

A perícia, nesse cenário, não se apresenta como mero meio acessório de prova, mas como instrumento essencial de aproximação entre o processo e a realidade fática subjacente aos atos administrativos fiscalizados.

Em matérias altamente técnicas, como engenharia de obras públicas, sustentabilidade atuarial, contratos de tecnologia, impactos ambientais ou eficiência de políticas públicas, a reconstrução da verdade material é praticamente inviável sem a mediação de saberes especializados.

Além disso, a prova técnica revela-se elemento estruturante para a efetividade do contraditório e da ampla defesa no processo de contas. Não há contraditório substancial quando o debate se desenvolve em plano puramente jurídico diante de questões que exigem domínio técnico específico.

A possibilidade de produzir, confrontar e problematizar provas técnicas é condição para que a defesa seja efetiva e não meramente simbólica.

Sem acesso a instrumentos técnicos adequados, o jurisdicionado se vê reduzido a uma defesa retórica diante de imputações baseadas em análises especializadas produzidas unilateralmente pela Administração de controle.

A prova pericial, nesse sentido, opera como mecanismo de equalização do debate processual, permitindo que o contraditório se desenvolva em nível técnico compatível com a complexidade da matéria examinada.

Assim, a valorização racional da perícia no âmbito dos Tribunais de Contas não se apresenta apenas como uma questão de aprimoramento metodológico da fiscalização, mas como exigência constitucional derivada do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

É por meio dela que se assegura que o controle externo não se converta em exercício tecnocrático de poder, mas permaneça vinculado a padrões democráticos de decisão, transparência e justiça.

Diante dessa centralidade da prova técnica na realização da justiça no processo de controle externo, torna-se necessário avançar para definição de critérios objetivos de sua valoração.

A superação das assimetrias probatórias identificadas não pode se limitar ao reconhecimento do problema, exigindo a formulação de critérios objetivos de valoração da prova técnica no âmbito do controle externo.

Nesse contexto, revela-se imprescindível a construção de parâmetros objetivos de aferição da qualidade da prova pericial, orientados não pela autoridade de quem a produz, mas pela consistência metodológica intrínseca do laudo apresentado. A valoração da prova técnica deve, portanto, deslocar-se de um modelo de confiança institucional para um modelo de racionalidade epistêmica.

A partir dessa premissa, propõe-se que a apreciação da prova pericial, no âmbito dos Tribunais de Contas, observe, cumulativamente, critérios de natureza epistemológica, processual e institucional.

Sob o ponto de vista epistemológico, a prova técnica deve ser avaliada com base na clareza do método empregado, na verificabilidade das conclusões, na coerência interna do raciocínio desenvolvido, na adequação dos dados utilizados e na possibilidade de controle intersubjetivo dos resultados apresentados. Tais elementos permitem aferir a confiabilidade científica do laudo, independentemente da vinculação institucional do perito.

No plano processual, deve-se assegurar que a prova tenha sido produzida sob condições que viabilizem o contraditório efetivo, com possibilidade de formulação de quesitos, apresentação de assistentes técnicos e impugnação fundamentada das conclusões periciais.

Por fim, no âmbito institucional, a independência do perito, a ausência de conflitos de interesse e a qualificação técnica do profissional

constituem fatores relevantes, mas não suficientes, devendo sempre ser considerados em conjunto com os critérios metodológicos.

Nesse cenário, mostra-se pertinente a aproximação com o modelo norte-americano do chamado gatekeeping, consagrado no precedente Daubert v. Merrell Dow Pharmaceuticals, pelo qual o julgador assume o papel de filtro epistêmico da prova técnica.

A transposição dessa lógica para o processo de controle externo permite sustentar que o relator do Tribunal de Contas deve exercer função análoga, atuando como garantidor da qualidade epistêmica da prova técnica, impedindo a incorporação de elementos destituídos de rigor metodológico.

Dessa forma, a institucionalização de critérios objetivos de valoração da prova pericial contribui para o fortalecimento do contraditório, para a redução de assimetrias probatórias e para a qualificação das decisões proferidas no âmbito dos Tribunais de Contas

4.3 Higidez processual e a necessidade de adequada instrução probatória no processo de controle externo

A legitimidade da atuação sancionadora dos Tribunais de Contas depende diretamente da observância das garantias processuais que estruturam o Estado de Direito. Nesse contexto, ganha destaque a noção de higidez processual, compreendida como a necessidade de que o procedimento de controle seja conduzido de forma regular, transparente e compatível com os princípios constitucionais do devido processo legal.

A higidez do processo não se limita à observância formal das etapas procedimentais. Ela pressupõe a existência de um procedimento estruturado que assegure a participação efetiva das partes, a produção adequada de provas e a fundamentação racional das decisões. Um processo que não assegura tais garantias compromete não apenas os direitos dos jurisdicionados, mas também a própria legitimidade institucional das decisões proferidas.

Nos processos de controle externo, essa preocupação assume especial relevância, pois as decisões das Cortes de Contas podem produzir efeitos significativos na esfera patrimonial e profissional dos gestores públicos.

A aplicação de sanções administrativas e a imputação de débitos exigem, portanto, que o procedimento seja conduzido com elevado grau de rigor técnico e respeito às garantias processuais.

Nesse cenário, a adequada estruturação da atividade probatória constitui elemento essencial para a preservação da higidez processual. A possibilidade de produção de prova técnica independente, por meio da prova pericial, contribui para fortalecer a racionalidade da decisão administrativa e para reduzir o risco de decisões baseadas exclusivamente em análises unilaterais.

4.4. A prova pericial como instrumento de paridade de armas no processo de controle externo

A dinâmica dos processos de controle externo frequentemente revela a existência de assimetrias técnicas entre a atuação das unidades de auditoria dos Tribunais de Contas e a capacidade de resposta dos jurisdicionados. As unidades técnicas dispõem de estrutura institucional, corpo especializado e instrumentos de análise que lhes permitem examinar atos administrativos, contratos e políticas públicas com elevado grau de profundidade técnica.

Em muitos casos, as conclusões dessas auditorias são acompanhadas pelo Ministério Público de Contas, o que reforça o peso institucional das análises produzidas no âmbito interno do Tribunal. Embora tal atuação seja fundamental para o exercício do controle externo, ela pode gerar desequilíbrios técnicos no debate processual quando os jurisdicionados não dispõem de meios adequados para apresentar análises especializadas capazes de dialogar com as conclusões da auditoria.

Nesse contexto, a prova pericial assume papel relevante como instrumento de equilíbrio processual. A possibilidade de produção de prova técnica independente permite ampliar o debate técnico dentro do processo de controle externo, assegurando maior equilíbrio entre as conclusões das unidades técnicas e os argumentos apresentados pelos responsáveis.

A perícia contribui, assim, para a concretização do contraditório substancial e para a promoção da paridade de armas no processo de controle externo, permitindo que análises técnicas alternativas sejam apresentadas e

debatidas no processo, o que favorece a construção de decisões mais fundamentadas, equilibradas e compatíveis com os princípios do devido processo legal.

Diante da relevância da prova técnica para a adequada instrução dos processos de controle externo, torna-se necessário examinar também os mecanismos institucionais que possibilitam a atuação de especialistas nesses procedimentos. Nesse contexto, a análise dos modelos de contratação e credenciamento de peritos no âmbito da Administração Pública revela-se fundamental para o fortalecimento da atividade probatória nos Tribunais de Contas, tema que será examinado no capítulo seguinte.

5. CONTRATAÇÃO E CREDENCIAMENTO DE PERITOS NO PODER PÚBLICO: FUNDAMENTOS, MODELOS DO JUDICIÁRIO E DIRETRIZES PARA OS TRIBUNAIS DE CONTAS

5.1. A contratação de peritos pelo Poder Público: fundamentos gerais

A atuação do perito como auxiliar da Administração Pública e da jurisdição insere-se em um espaço jurídico híbrido, situado entre o Direito Administrativo e o Direito Processual.

Embora tradicionalmente associado à função de auxiliar do juiz, o perito, quando convocado pelo Poder Público, submete-se a um regime jurídico próprio, marcado pela necessidade de observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como por mecanismos administrativos de seleção, controle e responsabilização.

Diferentemente da contratação ordinária de bens e serviços, a contratação de peritos pelo Poder Público não se estrutura, em regra, sob a lógica competitiva típica das licitações.

Isso porque a prestação do serviço pericial não se orienta primordialmente pelo menor preço, mas pela aptidão técnica, pela qualificação profissional e pela confiança institucional depositada no especialista.

Trata-se de uma atividade intelectual, personalíssima e não fungível, cujo resultado influencia diretamente a formação do convencimento do decisor público ou judicial.

Nesse contexto, a Administração Pública passou a adotar, de forma crescente, modelos de contratação baseados em cadastros prévios, chamamentos públicos e credenciamentos administrativos, nos quais se privilegia a habilitação técnica, a padronização das condições de atuação e a previsibilidade dos encargos financeiros.

A lógica subjacente a esses modelos é assegurar, de um lado, a disponibilidade permanente de profissionais qualificados e, de outro, a racionalização do gasto público, com regras claras e previamente definidas.

A figura do perito não se confunde com a do prestador de serviços comum. Sua atuação pressupõe autonomia técnica, independência intelectual e compromisso com a verdade dos fatos, características incompatíveis com modelos contratuais excessivamente rígidos ou baseados em subordinação.

Por essa razão, o vínculo estabelecido entre o perito e o Poder Público não gera relação empregatícia nem sujeição hierárquica, mas um dever funcional delimitado pelo objeto da perícia e pelas normas que regem sua atuação.

A contratação do perito, portanto, aproxima-se mais de um regime de cooperação técnica do que de um contrato administrativo típico.

O profissional é chamado a atuar pontualmente, mediante designação específica, devendo observar prazos, quesitos e parâmetros previamente estabelecidos, sem, contudo, perder a liberdade metodológica necessária à adequada realização do exame técnico ou científico.

Essa peculiaridade explica por que o ordenamento jurídico contemporâneo vem reconhecendo o credenciamento como instrumento adequado para a seleção e a organização desses profissionais.

O credenciamento permite que a Administração forme um corpo técnico previamente habilitado, apto a ser convocado conforme a demanda, sem a necessidade de instauração de um procedimento licitatório a cada nova necessidade pericial.

A seleção do perito é etapa central e sensível do procedimento administrativo ou processual em que se insere a prova técnica.

A qualidade do laudo pericial está diretamente relacionada à formação, à experiência e à idoneidade do profissional responsável por sua elaboração.

Um perito mal selecionado compromete não apenas a eficiência do procedimento, mas a própria legitimidade da decisão que dele se vale.

A prova pericial, por sua natureza técnica, exerce forte influência sobre o convencimento do julgador e sobre a conformação dos atos administrativos subsequentes.

Em muitos casos, o laudo assume papel determinante na definição de direitos, deveres e responsabilidades, especialmente em matérias que envolvem avaliações médicas, cálculos complexos, análises econômicas ou exames de natureza científica especializada.

Daí a necessidade de que o Poder Público adote critérios rigorosos e objetivos para a habilitação e a permanência desses profissionais em seus cadastros.

A adequada seleção do perito não se limita à verificação formal de títulos ou registros profissionais.

Envolve também a análise de sua experiência prática, de sua conduta ética, de sua capacidade de cumprir prazos e de sua atuação pretérita em procedimentos semelhantes.

Trata-se, portanto, de um juízo qualificado de confiança institucional, que deve ser constantemente revisitado e monitorado pela Administração.

Outro aspecto relevante da contratação de peritos pelo Poder Público diz respeito à necessidade de padronização dos procedimentos e de controle da atuação profissional.

A inexistência de critérios uniformes de seleção, remuneração e acompanhamento tende a gerar assimetrias, insegurança jurídica e dificuldades operacionais, além de potencializar riscos de favorecimento indevido ou de ineficiência administrativa.

Por essa razão, os modelos contemporâneos de contratação de peritos caminham no sentido da institucionalização de regras claras sobre requisitos de habilitação, formas de convocação, critérios de distribuição da demanda, parâmetros de remuneração e hipóteses de suspensão ou exclusão do cadastro.

Essas medidas não visam engessar a atuação técnica do perito, mas assegurar que ela se desenvolva dentro de um ambiente regulado, transparente e compatível com o interesse público.

A eficiência administrativa, nesse cenário, não se resume à redução de custos, mas à obtenção de resultados tecnicamente confiáveis, em prazo razoável e com adequada prestação de contas.

A seleção criteriosa do perito é, assim, condição indispensável para que a prova técnica cumpra sua função de esclarecer os fatos e subsidiar decisões legítimas e fundamentadas.

A complexidade técnica inerente à atuação pericial e a multiplicidade de demandas enfrentadas pelo Poder Público evidenciam a insuficiência dos modelos tradicionais de contratação para a adequada organização desse tipo de serviço.

A experiência administrativa recente demonstra que o credenciamento se consolidou como o instrumento mais eficiente e juridicamente adequado para a seleção, a organização e a convocação de peritos, por compatibilizar a natureza especializada da atividade com os princípios que regem a Administração Pública.

A própria legislação administrativa contemporânea passou a reconhecer expressamente o credenciamento como procedimento legítimo de contratação pública.

A Lei 14.133/2021, ao tratar dos procedimentos auxiliares das licitações e contratações administrativas, incluiu o credenciamento como técnica própria de organização da prestação de serviços, definindo-o como processo administrativo de chamamento público destinado à formação de um cadastro de interessados previamente habilitados para executar determinado objeto quando convocados[33].

---

[33] art. 6º, XLIII, e art. 78, I. da Lei 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
(...) XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;
Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:
I - credenciamento;
L14133 (planalto.gov.br)

Essa definição aproxima-se diretamente da lógica adotada pelo Poder Público na seleção de peritos, cuja atuação depende menos de competição econômica e mais de aptidão técnica e disponibilidade institucional.

A adoção do credenciamento representa uma superação consciente da lógica concorrencial típica das licitações clássicas.

Na atividade pericial, a redução da escolha a parâmetros puramente econômicos compromete a qualidade do serviço e distorce a finalidade pública da contratação.

O que se exige do perito não é apenas disponibilidade, mas competência técnica, independência intelectual e confiabilidade institucional.

Nesse sentido, a Lei 14.133/2021 admite expressamente o uso do credenciamento em hipóteses de contratação paralela e não excludente, nas quais é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas[34].

Essa hipótese ajusta-se com precisão à realidade da atividade pericial, em que diversos profissionais podem estar aptos a atuar simultaneamente, sem exclusividade, sob os mesmos parâmetros técnicos e remuneratórios.

Além disso, o credenciamento também é admitido nos casos em que a seleção do contratado ocorre a critério de terceiros ou quando a natureza do serviço inviabiliza a seleção por meio de competição tradicional[35].

A atuação do perito, marcada por forte componente de confiança técnica e por circunstâncias específicas de cada caso concreto, enquadra-se com naturalidade nesse regime diferenciado, no qual a habilitação prévia substitui a disputa concorrencial.

Outro fator que reforça a adequação do credenciamento reside na previsibilidade que esse modelo confere à gestão pública.

---

[34] Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:
I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
(...)

[35] II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;
III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

A Lei 14.133/2021 estabelece que os procedimentos de credenciamento devem ser precedidos de edital de chamamento público permanente, com definição clara das condições padronizadas de contratação e, quando aplicável, do valor da remuneração[36].

Essa exigência normativa reforça a necessidade de transparência, isonomia e controle na formação do cadastro de profissionais.

No campo da perícia, a padronização das condições de atuação e dos parâmetros de remuneração permite à Administração planejar o gasto público, evitar variações arbitrárias de valores e reduzir assimetrias entre profissionais que desempenham funções equivalentes. O credenciamento, nesse aspecto, opera como instrumento de racionalização administrativa, ao mesmo tempo em que preserva a dignidade e a valorização do serviço técnico prestado.

Importante destacar que a racionalização do gasto não se confunde com precarização da atividade pericial.

Ao contrário, a própria legislação administrativa veda práticas que comprometam a regular execução do objeto credenciado, como a subcontratação não autorizada ou a transferência indevida da responsabilidade técnica[37], reforçando o caráter personalíssimo e qualificado da atuação do perito.

O credenciamento também se revela instrumento eficaz para reforçar a impessoalidade na escolha dos peritos. A Lei 14.133/2021 prevê que, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, a Administração deve adotar critérios objetivos de distribuição da demanda[38].

---

[36] Lei 14.133/2021, art. 79, § 1º, I e III.

[37] Lei 14.133/2021, art. 79, § 1º, V.

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

§ 1º Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

[38] Lei 14.133/2021, art. 79, § 1º, II.

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

Essa diretriz normativa afasta escolhas discricionárias e fortalece a legitimidade do modelo.

Aplicada à atividade pericial, essa lógica permite que a convocação dos profissionais siga critérios previamente definidos, como rodízio, sorteio ou especialidade, reduzindo riscos de favorecimento pessoal ou direcionamento indevido.

Ao mesmo tempo, o credenciamento possibilita o acompanhamento contínuo da atuação dos profissionais, com registro de desempenho, controle de prazos e aplicação de medidas corretivas quando necessário.

A confiança institucional depositada no perito credenciado, portanto, não é absoluta nem permanente. Trata-se de confiança qualificada, construída a partir de critérios objetivos e mantida sob permanente escrutínio administrativo.

Essa característica diferencia o credenciamento de contratações pontuais e fragmentadas, nas quais o controle tende a ser episódico e menos eficaz.

Por fim, é necessário compreender o credenciamento não como solução excepcional ou residual, mas como modelo estrutural de organização da atuação de peritos no âmbito do Poder Público.

A Lei 14.133/2021, ao alçar o credenciamento à categoria de procedimento auxiliar das contratações administrativas, confere-lhe status normativo próprio e autonomia conceitual dentro do sistema de contratação pública.

Esse reconhecimento legislativo reforça a compreensão de que determinadas atividades, especialmente aquelas de natureza técnica especializada, demandam modelos próprios de seleção e organização, distintos da licitação competitiva tradicional.

No caso da perícia, o credenciamento harmoniza a necessidade de qualificação técnica, a impessoalidade administrativa e a eficiência institucional, criando um ambiente regulado, transparente e compatível com o interesse público.

Nesse contexto, observa-se que a contratação de peritos pelo Poder Público demanda um modelo jurídico capaz de conciliar,

simultaneamente, a especialização técnica da atividade, a impessoalidade administrativa e a eficiência institucional.

A superação dos modelos tradicionais de contratação, baseados em lógica concorrencial estrita, revela-se necessária quando se trata de serviços intelectuais não fungíveis, cujo valor reside essencialmente na qualificação e na confiabilidade do profissional.

Consequentemente, o credenciamento apresenta-se como solução juridicamente adequada e funcionalmente racional, ao permitir a formação de um corpo técnico previamente habilitado, submetido a condições padronizadas de atuação e permanentemente disponível para atender às demandas públicas.

Ao reconhecer o credenciamento como procedimento legítimo e estrutural no âmbito das contratações administrativas, o ordenamento jurídico oferece base normativa sólida para a organização da atividade pericial em ambientes institucionais complexos, como o sistema de justiça.

A consolidação desse modelo, contudo, não ocorre de forma abstrata ou uniforme, mas se concretiza por meio de arranjos normativos e administrativos próprios de cada órgão e ramo jurisdicional.

É nesse contexto que se insere a análise dos modelos adotados pelos tribunais, os quais, a partir de suas especificidades organizacionais e funcionais, vêm operacionalizando o credenciamento de peritos como instrumento de racionalização, controle e qualificação da prova técnica.

5.2. Delimitação do objeto empírico e enquadramento normativo da análise

A análise do credenciamento de peritos no âmbito do sistema de justiça exige um recorte metodológico preciso, capaz de refletir a realidade concreta de produção da prova técnica.

Por essa razão, o presente capítulo concentra-se nos modelos adotados no Estado de Mato Grosso, tanto no primeiro quanto no segundo graus de jurisdição, abrangendo os órgãos jurisdicionais que efetivamente demandam, produzem e gerenciam a prova pericial no curso dos processos.

Trata-se de opção consciente, orientada pela natureza do objeto de estudo, que privilegia os espaços institucionais em que a perícia se manifesta de forma direta e operativa.

Nesse sentido, foram excluídos do escopo da análise os tribunais superiores, notadamente o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal.

A exclusão não decorre de menor relevância institucional desses órgãos, mas de sua função constitucional específica, visto que, em regra, tais tribunais não produzem prova, tampouco determinam a realização de perícias, limitando-se à análise de questões de direito, à uniformização da interpretação da legislação infraconstitucional e ao controle concentrado ou difuso de constitucionalidade.

A prova técnica, quando existente, já ingressa nos autos como dado pré-constituído, submetido apenas à valoração jurídica, o que torna inadequada sua inclusão em um estudo voltado à organização administrativa e procedimental do credenciamento de peritos.

Dito isso, passando para o plano legal, o Código de Processo Civil estabelece as bases da prova pericial, definindo o perito como auxiliar da justiça e disciplinando sua nomeação, seus deveres, impedimentos, prazos e a forma de produção do laudo.

Apesar de o diploma processual não utilize expressamente a categoria “credenciamento” como procedimento administrativo autônomo, ele pressupõe a existência de cadastros organizados pelos tribunais e a seleção de profissionais previamente habilitados, conferindo ao juiz a prerrogativa de escolha dentro desse universo técnico qualificado.

A consolidação normativa desse modelo, contudo, ocorreu de forma mais clara no âmbito infralegal, a partir da atuação do Conselho Nacional de Justiça. Com a edição da Resolução CNJ 233, de 13 de julho de 2016[39], o CNJ determinou a criação, pelos tribunais brasileiros, de cadastro eletrônico de peritos e de órgãos técnicos ou científicos, destinado ao gerenciamento e à escolha de profissionais aptos à nomeação judicial.

A resolução disciplinou critérios de habilitação, publicidade, escolha, impedimentos, deveres funcionais, hipóteses de suspensão e exclusão do cadastro, além de reforçar a inexistência de vínculo empregatício entre o perito e o Poder Judiciário.

[39] compilado174307202209136320c12ba6490.pdf (cnj.jus.br) acesso em 20 fev.2026

Essa normatização conferiu unidade mínima e racionalidade administrativa ao sistema de prova pericial, ao mesmo tempo em que preservou a autonomia dos tribunais para adaptar o modelo às suas realidades organizacionais e regionais.

O credenciamento passou, assim, a ocupar posição intermediária entre o comando legal abstrato do Código de Processo Civil e a regulamentação concreta levada a efeito por cada órgão jurisdicional, funcionando como eixo estruturante da atuação pericial no âmbito do Judiciário.

É a partir desse encadeamento normativo que os modelos de credenciamento adotados no Estado de Mato Grosso, tanto na Justiça Estadual quanto na Justiça Federal[40] e do Trabalho[41] respeitaram uma matriz comum, mas cada um estruturou soluções próprias para organizar a atuação pericial, refletindo diferentes graus de centralização, controle administrativo e padronização procedimental, o que justifica seu exame específico e comparado.

5.2.1. O credenciamento de peritos no âmbito do Tribunal de Justiça de Mato Grosso

No âmbito da Justiça Estadual de Mato Grosso, a organização da atividade pericial revela um movimento consistente de institucionalização e racionalização administrativa, alinhado às diretrizes gerais do Código de Processo Civil e às normativas do Conselho Nacional de Justiça.

O Tribunal de Justiça de Mato Grosso, ao regulamentar o credenciamento e a atuação de peritos, tradutores, intérpretes e administradores judiciais, estruturou um modelo que evidencia a adoção do credenciamento como instrumento central de gestão da prova técnica no primeiro e no segundo graus de jurisdição[42].

A opção por um sistema de cadastro e credenciamento prévio decorre da necessidade prática de assegurar disponibilidade permanente de

[40] processo-00147780720164018000 (trf1.jus.br) acesso em 20 fev.2026
[41] edital_de_credenciamento_de_peritos_tradutores_e_interpretes_n._03_2020.pdf (trt23.jus.br) 20 fev.2026
[42] Edital_01_2024_contador_73fb9bfd4a.pdf (tjmt.jus.br) acesso em 20 fev. 2026

profissionais qualificados, bem como de conferir maior previsibilidade, transparência e controle à nomeação de auxiliares da justiça.

Em um tribunal com ampla capilaridade territorial e elevado volume processual, a ausência de um modelo estruturado de seleção e acompanhamento dos peritos comprometeria tanto a eficiência da prestação jurisdicional quanto a confiabilidade da prova técnica produzida.

Nesse contexto, foi instituído o **Banco de Peritos, Tradutores e Intérpretes**, sob gestão administrativa da Corregedoria, com cadastro eletrônico destinado à habilitação prévia dos profissionais interessados em atuar como auxiliares da justiça[43].

O procedimento de credenciamento exige a apresentação de documentação comprobatória da formação acadêmica, da habilitação profissional e da regularidade do interessado perante os órgãos de classe e a previdência social, sendo atribuída ao próprio profissional a responsabilidade pelas informações prestadas[44].

Esse modelo reforça o caráter administrativo e declaratório do credenciamento, ao mesmo tempo em que viabiliza o controle institucional da aptidão técnica dos profissionais cadastrados.

A regulamentação estadual também estabelece hipóteses claras de impedimento e descredenciamento, vedando, por exemplo, a nomeação de profissionais que mantenham vínculos pessoais ou familiares com magistrados, bem como prevendo a exclusão do cadastro em caso de descumprimento dos deveres funcionais ou de conduta incompatível com a atividade pericial[45].

No modelo adotado pelo TJMT, a nomeação do perito permanece como ato jurisdicional do magistrado responsável pelo processo, mas deve recair, como regra, sobre profissionais previamente credenciados.

---

[43] Provimento CGJ/TJMT nº 55/2011, que dispõe sobre a criação do Banco de Peritos, Tradutores e Intérpretes no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso - Auxiliares da Justica (tjmt.jus.br) acesso em 20 fev. 2026

[44] Provimento CGJ/TJMT nº 55/2011, arts. 2º, 3º e 6º.

[45] Provimento CGJ/TJMT nº 55/2011, art. 5º acesso em 20 fev. 2026

A escolha é realizada dentro do banco de peritos mantido pela Corregedoria, preservando-se a independência funcional do juiz, sem afastar a necessidade de observância de critérios institucionais de habilitação[46].

A regulamentação admite a nomeação direta do profissional cadastrado, considerando a especialidade exigida pelo caso concreto, bem como a possibilidade de controle administrativo posterior da atuação do perito.

Esse arranjo demonstra que a confiança do magistrado não é eliminada, mas passa a ser mediada por um ambiente institucional previamente qualificado, reduzindo a discricionariedade absoluta e reforçando a impessoalidade.

A atuação do perito credenciado no TJMT é acompanhada por deveres funcionais expressamente previstos nos atos normativos da Corregedoria, que incluem a observância de prazos, a resposta fiel aos quesitos formulados, a preservação do sigilo processual e a atualização periódica dos dados cadastrais[47].

O descumprimento dessas obrigações pode ensejar a aplicação de sanções administrativas, inclusive a suspensão ou exclusão do profissional do banco de peritos.

O modelo permite, ainda, o registro institucional de informações relevantes sobre o desempenho do perito, criando um histórico funcional apto a subsidiar futuras nomeações e decisões administrativas.

Esse mecanismo reforça a compreensão do credenciamento como relação jurídica continuada, e não como simples habilitação pontual.

---

[46] Resolução CNJ nº 233/2016, art. 9º; Provimento CGJ/TJMT nº 55/2011, art. 4º. - acesso em 20 fev. 2026

[47] Resolução CNJ nº 233/2016, art. 12 - acesso em 20 fev. 2026
Art. 12. São deveres dos profissionais e dos órgãos cadastrados nos termos desta Resolução: I – atuar com diligência; II – cumprir os deveres previstos em lei; III – observar o sigilo devido nos processos em segredo de justiça; IV – observar, rigorosamente, a data e os horários designados para a realização das perícias e dos atos técnicos ou científicos; V – apresentar os laudos periciais e/ou complementares no prazo legal ou em outro fixado pelo magistrado; VI – manter seus dados cadastrais e informações correlatas anualmente atualizados; VII – providenciar a imediata devolução dos autos judiciais quando determinado pelo magistrado; VIII – cumprir as determinações do magistrado quanto ao trabalho a ser desenvolvido; IX – nas perícias: a) responder fielmente aos quesitos, bem como prestar os esclarecimentos complementares que se fizerem necessários; b) identificar-se ao periciando ou à pessoa que acompanhará a perícia, informando os procedimentos técnicos que serão adotados na atividade pericial; c) devolver ao periciando ou à pessoa que acompanhará a perícia toda a documentação utilizada.

Cumpre destacar que o credenciamento não gera vínculo empregatício ou estatutário entre o perito e o Poder Judiciário, preservando-se a autonomia técnica e intelectual do profissional, em consonância com o que dispõe a regulamentação nacional e local[48].

No que se refere à remuneração dos peritos, o TJMT avançou na padronização dos procedimentos de pagamento de honorários, especialmente nos casos em que a despesa é suportada pelo Estado em razão da concessão da gratuidade da justiça.

A edição da Instrução Normativa Conjunta 5/2025[49] estabeleceu fluxo simplificado para o pagamento de honorários periciais, com critérios objetivos, observância de tabelas de referência e dispensa de manifestação da Procuradoria-Geral do Estado em hipóteses previamente delimitadas.

O normativo também disciplinou as situações em que os valores ultrapassam os limites fixados, prevendo a emissão de certidão de crédito e a possibilidade de acordo em instâncias administrativas ou, em último caso, a execução autônoma. Essa padronização contribui para maior previsibilidade ao perito e para maior eficiência administrativa na gestão dos recursos públicos destinados à prova técnica.

A experiência do Tribunal de Justiça de Mato Grosso evidencia a consolidação do credenciamento como modelo estruturante da atuação pericial na Justiça Estadual.

A institucionalização do cadastro de peritos, a definição de critérios de escolha, o estabelecimento de deveres funcionais e a padronização dos procedimentos de remuneração revelam um arranjo normativo coerente com os princípios do Direito Administrativo e com as exigências práticas da prova técnica.

Esse modelo reforça a compreensão do perito como agente técnico credenciado, submetido a um regime jurídico próprio, marcado por controle

---

[48]Resolução CNJ nº 233/2016, art. 4º, § 3º.
Art. 4º O profissional ou o órgão interessado em prestar serviço nos processos deverá apresentar a documentação indicada no edital.
§ 3º O cadastramento ou a efetiva atuação do profissional, nas hipóteses de que trata esta Resolução, não gera vínculo empregatício ou estatutário, nem obrigação de natureza previdenciária.

[49] Tribunal de Justiça de Mato Grosso. Instrução Normativa Conjunta 5/2025. Instrucao_Normativa_Conjunta_5_2025_DJE_12028_1e7589db52.pdf (tjmt.jus.br)

administrativo e responsabilização institucional, e não como mero prestador ocasional de serviços.

A análise de seus contornos fornece base sólida para a comparação com os modelos adotados nos demais ramos da justiça, a ser desenvolvida nos capítulos seguintes.

5.2.2. O credenciamento de peritos no âmbito da Justiça Federal

No âmbito da Justiça Federal, especialmente no contexto dos Juizados Especiais Federais, a organização da atividade pericial apresenta grau elevado de institucionalização administrativa, com forte centralização das funções de credenciamento, designação, controle e pagamento dos peritos.

Diferentemente de modelos mais descentralizados, a Justiça Federal consolidou uma estrutura própria de gestão da prova técnica, na qual o credenciamento assume papel central para a racionalização do fluxo processual e para a garantia de uniformidade procedimental[50].

Essa opção institucional decorre das peculiaridades das demandas submetidas aos Juizados Especiais Federais, notadamente aquelas de natureza previdenciária e assistencial, que dependem de prova pericial médica e socioeconômica em larga escala.

A necessidade de celeridade, padronização e previsibilidade levou à adoção de um modelo administrativo robusto, no qual o perito atua como agente técnico previamente credenciado e integrado a uma estrutura centralizada de gestão.

A atuação pericial na Justiça Federal encontra fundamento normativo na **Resolução CJF nº 305/2014**[51], que dispõe sobre o cadastro, a nomeação e o pagamento de honorários a peritos no âmbito da Justiça Federal.

O referido normativo estabelece diretrizes gerais para a habilitação dos profissionais, define parâmetros para a fixação de honorários e admite, em

[50] Constituição Federal, art. 98, I; Lei nº 10.259/2001 (Juizados Especiais Federais).
[51] Conselho da Justiça Federal. Resolução nº 305, de 7 de outubro de 2014, Res 305-2014.pdf (cjf.jus.br)

situações excepcionais, a superação dos limites máximos previstos, desde que devidamente fundamentada.[52]

A resolução do Conselho da Justiça Federal confere unidade mínima ao sistema, mas atribui relevante margem de autonomia administrativa às Seções Judiciárias para disciplinar, por meio de portarias locais, os procedimentos operacionais relacionados à prova pericial.

Essa combinação entre normatização central e regulamentação local permitiu o desenvolvimento de modelos de gestão ajustados às realidades regionais, sem ruptura com o regime jurídico comum da Justiça Federal.

No Estado de Mato Grosso, a Coordenação dos Juizados Especiais Federais (COJEF) exerce papel estratégico na organização da atividade pericial.

Por meio de atos administrativos específicos, foi instituída estrutura própria de apoio, com destaque para o Gabinete Executivo de Apoio à Coordenação dos Juizados Especiais Federais (GABEX/COJEF) e para a Central de Perícias, responsáveis pela gestão administrativa do cadastro e da atuação dos peritos[53].

A Central de Perícias atua como núcleo operacional do sistema, incumbida de validar o cadastro dos profissionais, organizar pautas de perícias, proceder à designação e redesignação de atos periciais e acompanhar o cumprimento de prazos.

A nomeação dos peritos, embora continue formalmente vinculada ao processo judicial, passa a ser operacionalizada por atos ordinatórios, reduzindo a necessidade de decisões judiciais reiteradas e conferindo maior fluidez ao trâmite processual[54].

Esse modelo evidencia uma separação funcional entre a condução jurisdicional do processo e a gestão administrativa da prova técnica.

---

[52] Art. 28 da Resolução nº 305, de 7 de outubro de 2014 do Conselho da Justiça Federal. Art. 28. A fixação dos honorários dos peritos, tradutores e intérpretes observará os limites mínimos e máximos estabelecidos no anexo e, no que couber, os critérios previstos no art. 25

[53] Seção Judiciária de Mato Grosso. Portaria COJEF nº 2/2024, que regulamenta as atividades do GABEX/COJEF e da Central de Perícias https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj8ycPh1PCSAxUEJ7kGHRlbE08QFnoECBsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.trf1.jus.br%2Fsjmt%2Fconteudo%2Fdocumentos%2FJEF%2FNUCOD%2FGABEX_COJEF_2024_2.pdf&usg=AOvVaw3UY3qe8_dBWqewAco_Ky5T&opi=89978449

[54] Portaria COJEF nº 2/2024, arts. 8º a 13º.

O juiz define a necessidade da perícia e os quesitos; a Central de Perícias executa, de forma padronizada, a organização e a logística do ato pericial, sempre com base em profissionais previamente credenciados.

O credenciamento dos peritos no âmbito da Justiça Federal é realizado por meio de sistema eletrônico próprio de assistência judiciária, no qual o profissional deve comprovar sua habilitação técnica, regularidade profissional e disponibilidade para atuação.

Uma vez credenciado, o perito submete-se a um regime funcional específico, marcado por deveres rigorosos quanto ao cumprimento de prazos, à entrega do laudo e à observância das orientações institucionais.

Os normativos locais preveem consequências claras para o descumprimento dessas obrigações, incluindo a destituição do perito no processo específico e a exclusão do cadastro, independentemente de nova decisão judicial[55].

Esse mecanismo reforça o caráter administrativo e continuado do credenciamento, transformando-o em verdadeiro regime de acompanhamento e responsabilização funcional.

Cumpre destacar que, assim como nos demais ramos do Judiciário, o credenciamento na Justiça Federal não gera vínculo empregatício ou estatutário com a Administração Pública.

O perito atua de forma eventual e independente, preservando sua autonomia técnica, ainda que submetido a regras institucionais rígidas de controle e avaliação.

No que se refere à remuneração, a Justiça Federal adotou modelo fortemente padronizado, especialmente nos Juizados Especiais Federais.

Por meio de portarias da COJEF, foram fixados valores objetivos para a realização de perícias médicas e socioeconômicas, com distinção conforme a natureza do ato, o local de realização e a necessidade de deslocamento do profissional[56].

No âmbito da Seção Judiciária de Mato Grosso, portarias recentes atualizaram os valores dos honorários periciais, fixando montantes específicos para perícias médicas e avaliações socioeconômicas, com majorações em casos

[55] Portaria COJEF nº 2/2024, art. 12, §§ 1º e 2º.
[56] Resolução CJ 305/2014; Portarias locais da COJEF sobre honorários periciais.

de realização domiciliar, hospitalar ou em localidades distantes da sede do juízo[57].

Essa padronização contribui para a previsibilidade do gasto público e para a viabilidade econômica da atuação pericial, ao mesmo tempo em que reduz controvérsias administrativas e judiciais sobre a fixação dos honorários.

O pagamento dos peritos, nos casos de assistência judiciária gratuita, é centralizado e processado administrativamente pela própria estrutura dos Juizados Especiais Federais, após a entrega do laudo, o que reforça o caráter integrado do modelo de gestão da prova técnica.

O modelo adotado pela Justiça Federal revela elevado grau de maturidade institucional na organização da atividade pericial.

A centralização administrativa promovida pelo COJEF e pela Central de Perícias, aliada à padronização de procedimentos e valores, evidencia a consolidação do credenciamento como instrumento estruturante da prova técnica no âmbito federal.

Esse arranjo normativo e administrativo reforça a compreensão do perito como agente técnico credenciado, inserido em um sistema de controle contínuo e submetido a critérios objetivos de atuação e remuneração.

A experiência da Justiça Federal, especialmente no contexto dos Juizados Especiais, oferece importante parâmetro para a análise comparativa com os modelos adotados pela Justiça Estadual e pela Justiça do Trabalho, o que será desenvolvido nos capítulos subsequentes.

5.2.3. O credenciamento de peritos na Justiça do Trabalho

No âmbito da Justiça do Trabalho, a organização da atividade pericial apresenta características próprias, fortemente influenciadas pela natureza das demandas trabalhistas e pela estrutura administrativa nacionalmente coordenada desse ramo do Judiciário.

A atuação do perito, especialmente em matérias como insalubridade, periculosidade, cálculos trabalhistas, avaliações médicas e

[57] Seção Judiciária de Mato Grosso. Portaria COJEF 1/2025, que altera e fixa os valores dos honorários periciais nos Juizados Especiais Federais.

traduções, é elemento recorrente e indispensável à formação do convencimento judicial, o que impôs a necessidade de adoção de modelo estável e padronizado de seleção, controle e remuneração desses profissionais.

A Justiça do Trabalho consolidou, ao longo dos últimos anos, um modelo de credenciamento que combina diretrizes nacionais, fixadas pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, com regulamentações regionais editadas pelos Tribunais Regionais do Trabalho.

Esse arranjo normativo evidencia a adoção do credenciamento como instrumento estrutural de gestão da prova técnica, voltado à eficiência, à impessoalidade e à previsibilidade administrativa[58].

A atuação dos peritos na Justiça do Trabalho encontra fundamento central na Resolução do Conselho Superior da Justiça do Trabalho - CSJT nº 247/2019[59], posteriormente atualizada, que instituiu regras para o cadastro, a nomeação e o pagamento de honorários periciais no âmbito da Justiça do Trabalho.

O normativo criou o Sistema Eletrônico de Assistência Judiciária da Justiça do Trabalho (AJ/JT), por meio do qual são realizados o credenciamento dos profissionais e a gestão dos pagamentos quando a perícia é custeada com recursos públicos[60].

A resolução estabelece que peritos, tradutores e intérpretes devem estar previamente cadastrados no sistema para fins de nomeação, reafirmando a lógica do credenciamento como requisito de acesso à atuação pericial.

Também disciplina critérios objetivos para a fixação de honorários, limites máximos de pagamento, ordem cronológica de quitação e veda expressamente a antecipação de valores ao profissional, mesmo a título de custeio de despesas[61].

Esse regramento nacional confere unidade mínima ao sistema de perícias trabalhistas, ao mesmo tempo em que autoriza os Tribunais Regionais do Trabalho a editar atos complementares para adequação dos valores e

[58] Consolidação das Leis do Trabalho; Código de Processo Civil (aplicação subsidiária).
[59] Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Resolução CSJT nº 247, de 25 de outubro de 2019.
[60] Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Resolução CSJT nº 247, de 25 de outubro de 2019.
[61] Resolução CSJT nº 247/2019, arts. 21 a 26

procedimentos às realidades locais, desde que observados os parâmetros fixados pelo CSJT.

No âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região (Mato Grosso), a regulamentação da atividade pericial foi consolidada por meio da Consolidação Normativa de Provimentos da Corregedoria Regional, com destaque para o **Anexo XI**, que fixa a tabela de honorários aplicável aos tradutores e intérpretes judiciais[62].

A normativa regional disciplina de forma detalhada os valores devidos por atividades de tradução, versão de textos e interpretação em audiências, estabelecendo parâmetros objetivos conforme a extensão do trabalho ou a duração do ato processual.

Esse detalhamento reforça a padronização remuneratória e reduz a margem de discricionariedade na fixação dos honorários, em consonância com as diretrizes nacionais do CSJT.

Posteriormente, o Provimento TRT-23 nº 01/2020 promoveu ajustes relevantes, autorizando, em caráter excepcional, a superação dos valores fixados na tabela em até determinado limite, desde que consideradas a complexidade do trabalho e a especialização do profissional, com comunicação obrigatória à Corregedoria Regional[63].

O mesmo provimento reafirmou a vedação absoluta à antecipação de honorários e disciplinou o ressarcimento ao erário nos casos de reversão da sucumbência.

O credenciamento na Justiça do Trabalho não se limita ao ingresso do profissional no sistema AJ/JT, mas inaugura uma relação jurídica continuada, marcada por deveres funcionais rigorosos.

O perito credenciado deve observar prazos, cumprir fielmente os quesitos formulados, manter seus dados atualizados e acompanhar regularmente as intimações processuais, sob pena de sanções administrativas.

Os normativos trabalhistas preveem a possibilidade de suspensão ou exclusão do profissional do cadastro em caso de descumprimento reiterado

[62] Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região. Consolidação Normativa de Provimentos da Corregedoria Regional, Anexo XI
[63] TRT da 23ª Região. Provimento 01/2020, arts. 1º e 2º

de obrigações, atraso injustificado na entrega de laudos ou conduta incompatível com a função pericial[64].

Assim como nos demais ramos do Judiciário, o credenciamento não gera vínculo empregatício ou estatutário, preservando-se a autonomia técnica do profissional, mas submetendo-o a um regime institucional de controle e responsabilização.

Esse modelo reforça a compreensão do perito como auxiliar da justiça inserido em estrutura administrativa regulada, e não como prestador eventual escolhido de forma casuística.

A confiança do magistrado na atuação técnica do perito é, nesse contexto, mediada por critérios objetivos de habilitação e acompanhamento institucional.

No que se refere aos honorários periciais, a Justiça do Trabalho adotou modelo fortemente padronizado, especialmente nos casos em que a perícia é custeada com recursos públicos em razão da concessão da justiça gratuita.

A Resolução CSJT 247/2019 fixou teto geral para o pagamento de honorários periciais, ressalvadas hipóteses excepcionais devidamente fundamentadas, e determinou que o pagamento observe a ordem cronológica de apresentação dos laudos[65].

A regulamentação regional complementa esse modelo ao estabelecer valores específicos para determinadas atividades técnicas, como tradução e interpretação, bem como ao disciplinar hipóteses de majoração excepcional.

Esse arranjo contribui para a previsibilidade orçamentária, para a redução de litígios incidentais sobre honorários e para a viabilidade econômica da atuação pericial no âmbito trabalhista.

A experiência da Justiça do Trabalho evidencia a consolidação do credenciamento como modelo estruturante da atuação pericial, com forte coordenação nacional e significativa padronização procedimental.

A combinação entre normas do CSJT e atos regionais permitiu a construção de sistema relativamente uniforme, no qual a seleção, o controle e a

[64] Resolução CSJT nº 247/2019, arts. 13 e seguintes
[65] Resolução CSJT nº 247/2019, art. 25.

remuneração dos peritos são tratados como matéria administrativa relevante para a eficiência da jurisdição.

Esse modelo reforça a compreensão do perito como agente técnico credenciado, submetido a regras institucionais claras e a mecanismos de responsabilização contínua, preservada sua autonomia intelectual.

A análise da Justiça do Trabalho, somada às experiências da Justiça Estadual e da Justiça Federal, permite identificar convergências e singularidades na forma como o credenciamento vem sendo operacionalizado no sistema de justiça brasileiro, tema que será aprofundado no capítulo comparativo subsequente.

5.3. Análise comparativa dos modelos de credenciamento de peritos no Judiciário e diretrizes para a atuação dos Tribunais de Contas

A análise dos modelos de credenciamento de peritos adotados no âmbito da Justiça Estadual, da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho permite identificar convergências estruturais relevantes, bem como diferenças institucionais que refletem as peculiaridades organizacionais e funcionais de cada ramo do sistema de justiça.

Apesar dessas distinções, observa-se a consolidação de um núcleo comum de premissas normativas e administrativas, que evidencia o credenciamento como modelo predominante e funcionalmente adequado à gestão da prova técnica.

Nos três ramos analisados, o credenciamento cumpre função semelhante: formar um corpo técnico previamente habilitado, submetido a critérios objetivos de seleção, controle e remuneração, apto a ser convocado conforme a demanda institucional.

A perícia deixa de ser tratada como contratação episódica e passa a integrar um regime administrativo estruturado, no qual a disponibilidade, a qualificação e a responsabilização do perito são elementos centrais.

Essa convergência demonstra que o credenciamento não constitui solução isolada ou contingente, mas resposta institucional amadurecida às exigências contemporâneas de eficiência, impessoalidade e previsibilidade.

Entre os principais pontos de convergência, destaca-se, em primeiro lugar, a **exigência de cadastro prévio** como condição para a atuação pericial.

Em todos os modelos examinados, o perito deve comprovar previamente sua habilitação técnica, regularidade profissional e idoneidade, assumindo responsabilidade pelas informações prestadas.

O credenciamento funciona, assim, como filtro institucional mínimo de qualidade técnica.

Outro elemento comum é a **padronização procedimental**, especialmente quanto à nomeação, aos deveres funcionais e à remuneração. Ainda que com graus distintos de centralização, os três ramos adotam parâmetros objetivos para a fixação de honorários, prazos para entrega de laudos e consequências administrativas para o descumprimento das obrigações.

Essa padronização reduz assimetrias, evita negociações individualizadas e confere maior segurança jurídica tanto ao perito quanto à Administração.

Por fim, verifica-se convergência quanto à **ausência de vínculo empregatício** entre o perito e o órgão jurisdicional.

O perito é concebido como agente técnico independente, convocado sob demanda, mas inserido em regime institucional de controle e responsabilização administrativa.

Essa característica reforça a compatibilidade do credenciamento com atividades intelectuais especializadas, nas quais a autonomia técnica é condição indispensável à credibilidade do resultado.

Apesar das convergências, os modelos apresentam diferenças relevantes quanto ao grau de centralização administrativa.

A Justiça Federal e a Justiça do Trabalho adotam estruturas fortemente centralizadas, com centrais de perícia e sistemas eletrônicos nacionais, que concentram a gestão do cadastro, da nomeação e do pagamento dos peritos.

Esse modelo favorece a uniformidade e a celeridade, mas pode reduzir a flexibilidade local e a adaptação a especificidades regionais.

Já o modelo da Justiça Estadual, exemplificado pelo TJMT, preserva maior margem de autonomia ao magistrado e maior descentralização administrativa, ainda que inserida em um ambiente regulado.

Essa opção confere flexibilidade, mas exige maior atenção aos mecanismos de controle e à distribuição equitativa da demanda, sob pena de recrudescimento da discricionariedade subjetiva.

Em todos os casos, persistem desafios comuns, como a defasagem periódica dos valores de honorários, a dificuldade de atrair profissionais altamente especializados em determinadas áreas e o risco de sobrecarga administrativa dos sistemas de controle.

Tais limites evidenciam que o credenciamento, embora seja o modelo mais adequado, não é solução automática, exigindo constante aperfeiçoamento normativo e institucional.

A análise comparativa dos modelos judiciais assume relevância especial quando transposta para o contexto dos Tribunais de Contas. Diferentemente do Judiciário, os Tribunais de Contas exercem função de controle externo, com forte carga técnica e multidisciplinar, demandando perícias e avaliações especializadas em áreas como engenharia, contabilidade, economia, tecnologia da informação, meio ambiente e atuária.

Nesse contexto, a ausência de um modelo normativo claro de credenciamento de peritos pode comprometer tanto a eficiência das instruções técnicas quanto a legitimidade das decisões de controle.

A atuação pericial nos Tribunais de Contas não se confunde com a perícia judicial clássica, mas compartilha com ela a necessidade de independência técnica, qualificação especializada e controle institucional rigoroso.

A partir das experiências analisadas, é possível extrair diretrizes objetivas para a construção de um normativo de credenciamento de peritos no âmbito dos Tribunais de Contas:

> a) **instituição de cadastro permanente**, mediante chamamento público, com critérios objetivos de habilitação técnica e documental;

b) **padronização das condições de atuação**, com definição clara de deveres, prazos, hipóteses de impedimento e regras de responsabilização;

c) **critérios objetivos de distribuição da demanda**, como rodízio, sorteio ou especialidade, mitigando escolhas discricionárias;

d) **parâmetros prévios de remuneração**, com tabelas referenciais e mecanismos de atualização periódica, assegurando previsibilidade orçamentária;

e) **registro institucional de desempenho**, permitindo avaliação continuada, suspensão ou exclusão do cadastro quando necessário;

f) **preservação da autonomia técnica**, sem criação de vínculo funcional ou hierárquico com o órgão de controle.

Esses elementos revelam que o credenciamento, longe de ser simples transplante de modelos judiciais, pode ser adaptado de forma funcional às especificidades do controle externo, fortalecendo a instrução probatória, a racionalidade decisória e a legitimidade das deliberações dos Tribunais de Contas.

O exame comparativo dos modelos de credenciamento de peritos no Judiciário demonstra que a Administração Pública vem convergindo para soluções institucionais baseadas em cadastro prévio, padronização procedimental e controle contínuo da atuação técnica.

Essa evolução não apenas legitima o credenciamento como modelo predominante, mas oferece base normativa e empírica sólida para sua adoção em outros órgãos de Estado.

No âmbito dos Tribunais de Contas, a incorporação desses preceitos representa oportunidade de aprimoramento institucional, ao permitir a construção de um regime próprio de credenciamento de peritos, alinhado às exigências do controle externo contemporâneo.

Ao propor essa transposição crítica e adaptada, o presente trabalho ultrapassa a análise descritiva e contribui para o debate normativo sobre a qualificação da prova técnica e da instrução processual no âmbito do controle da Administração Pública.

5.4. A prova pericial em perspectiva comparada no direito contemporâneo

A análise comparada da prova pericial em ordenamentos jurídicos estrangeiros evidencia que, nos sistemas jurídicos contemporâneos, a atividade pericial deixou de ser compreendida como instrumento acessório do processo para assumir papel central na formação da convicção do órgão julgador, sobretudo em matérias de elevada complexidade técnica.

Ainda que adotem modelos processuais distintos, países como Estados Unidos, França, Espanha e Alemanha apresentam pontos de convergência relevantes no tratamento da prova pericial.

De modo geral, observa-se que os ordenamentos jurídicos contemporâneos convergem para a adoção de diretrizes comuns no tratamento da prova pericial, notadamente a progressiva profissionalização da atividade, com exigência de qualificação técnica específica dos peritos, a institucionalização de mecanismos objetivos de seleção e controle, por meio de listas, cadastros ou filtros de admissibilidade, e o fortalecimento do papel do julgador na condução da atividade probatória, especialmente na delimitação do objeto da perícia e na avaliação crítica da prova técnica produzida

Esses eixos revelam compreensão compartilhada de que a decisão jurídica, em contextos de elevada complexidade técnica, não pode prescindir de instrumentos capazes de reduzir assimetrias informacionais, mitigar subjetivismos e fornecer critérios verificáveis de convencimento racional.

No sistema norte-americano, embora a prova pericial seja fortemente marcada pela lógica adversarial e pela atuação de *expert witnesses* indicados pelas partes, desenvolveu-se rigoroso controle judicial sobre a admissibilidade e a confiabilidade da prova técnica.

A partir do precedente *Daubert v. Merrell Dow Pharmaceuticals* (1993), consolidou-se o entendimento de que o juiz exerce função de verdadeiro *gatekeeper*, incumbindo-lhe verificar se o conhecimento apresentado possui base científica confiável, metodologia adequada, possibilidade de testagem e aceitação pela comunidade científica[66].

[66] U.S. Supreme Court – *Daubert v. Merrell Dow Pharmaceuticals*, 509 U.S. 579 (1993). https://supreme.justia.com/cases/federal/us/509/579/ acesso em 25/02/2026

Tal diretriz norte-americana foi posteriormente positivada nas *Federal Rules of Evidence*, especialmente na Rule 702, que exige não apenas qualificação formal do perito, mas demonstração de que seu testemunho efetivamente auxilia o julgador[67].

Ainda que o modelo norte-americano não adote, em regra, um cadastro público nacional de peritos, observa-se crescente preocupação institucional com a repetição de especialistas reconhecidos, a utilização de *court-appointed experts* em casos sensíveis e a exclusão de provas técnicas consideradas metodologicamente frágeis.

O foco, portanto, desloca-se da origem da prova para a qualidade epistêmica do conhecimento apresentado, o que reforça a centralidade do controle judicial da perícia.

Em sentido diverso, mas convergente quanto às finalidades, os sistemas jurídicos europeus de tradição continental adotam modelo de perícia judicial fortemente institucionalizado.

Nesses ordenamentos, o perito é concebido como auxiliar técnico do julgador, não como representante das partes, atuando com independência funcional e dever de objetividade.

Na França, o *Code de procédure civile* disciplina de forma minuciosa a *expertise judiciaire*, prevendo inscrição prévia dos peritos em listas organizadas pelas Cortes de Apelação, avaliação periódica da atuação profissional e controle rigoroso da execução da missão pericial pelo juiz competente[68].

O magistrado francês define o objeto da perícia, acompanha seu desenvolvimento e pode determinar esclarecimentos, complementações ou até a substituição do perito, sempre que identificada insuficiência técnica ou descumprimento dos deveres profissionais.

Na Espanha, a *Ley de Enjuiciamiento Civil* distingue a perícia apresentada pelas partes daquela realizada por peritos designados

---

[67] Federal Rules of Evidence – Rule 702. https://www.law.cornell.edu/rules/fre/rule_702 acesso em 25 fev. 2026

[68] FRANÇA. *Code de procédure civile*, arts. 232–284-1. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070716/LEGISCTA000006150159/ acesso em 25 fev. 2026

judicialmente, recorrendo, para esta última, a listas oficiais elaboradas com o apoio de colégios profissionais.

Esse modelo espanhol busca assegurar qualificação técnica mínima, imparcialidade e previsibilidade na escolha do profissional, reduzindo riscos de personalização da prova[69].

Já na Alemanha, o *Zivilprozessordnung* trata a prova pericial (*Sachverständigenbeweis*) como verdadeira extensão técnica da atividade jurisdicional. O juiz detém amplos poderes de direção da perícia, podendo delimitar quesitos, exigir complementações, ordenar nova perícia e valorar criticamente o laudo apresentado.

A confiança institucional, no âmbito alemão, na prova técnica está diretamente associada à prévia qualificação formal dos peritos e ao controle rigoroso de sua atuação[70]

Apesar das diferenças estruturais entre esses sistemas, todos compartilham a compreensão de que a prova pericial exige organização institucional prévia, critérios objetivos de escolha dos profissionais e mecanismos permanentes de controle da qualidade técnica da prova produzida.

A inexistência desses instrumentos tende a comprometer a confiabilidade da perícia e, por consequência, a legitimidade da decisão final, conforme reconhece a doutrina processual comparada.

Essa leitura comparada permite concluir que a institucionalização da perícia não representa limitação ao contraditório ou à liberdade probatória, mas, ao contrário, constitui mecanismo de qualificação do debate técnico, de fortalecimento da racionalidade decisória e de incremento da segurança jurídica.

Nesse sentido, iniciativas normativas voltadas à regulamentação do credenciamento de peritos não configuram inovação isolada ou ruptura com o modelo brasileiro, mas alinhamento consciente a práticas consolidadas em sistemas jurídicos de referência, adaptadas às peculiaridades do processo de controle externo.

---

[69] ESPANHA. *Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil*, arts. 335–352. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-323 acesso em 25 fev. 2026.

[70] ALEMANHA. *Zivilprozessordnung (ZPO)*, §§ 402–414. https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/ . - acesso em 25 fev. 2026.

5.5. Necessidade de regulamentação do credenciamento de peritos no âmbito do controle externo

Como já destacado, o Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso revela opção legislativa clara pela valorização da atividade probatória, com especial relevo para a prova pericial, reconhecida como meio idôneo à adequada elucidação de controvérsias que demandem conhecimento técnico ou científico especializado.

As notas explicativas do Capítulo VIII (Das Provas) deixam explícito que o legislador buscou assegurar ampla liberdade probatória, reafirmando, contudo, a importância dos meios típicos de prova, entre os quais se insere a perícia, evidenciando a intenção de conferir densidade técnica à instrução do processo de controle externo.

Essa escolha normativa aproxima o processo de controle externo da lógica já consolidada no processo jurisdicional, em que a prova pericial é reconhecida como instrumento indispensável à solução de controvérsias que envolvem matéria técnica, especialmente em contextos de elevada complexidade fática, econômica ou estrutural.

O próprio legislador do controle externo, ao prever a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, reforça essa aproximação metodológica, permitindo a incorporação de técnicas processuais consolidadas no âmbito jurisdicional para a produção e valoração da prova técnica.

Dessa forma, a previsão abstrata da prova pericial no âmbito dos Tribunais de Contas deve ser compreendida como movimento de convergência institucional com o modelo já adotado pelo Poder Judiciário, no qual a decisão jurídica qualificada pressupõe instrução probatória igualmente qualificada.

Em que pese o Código de Processo de Controle Externo e o Regimento Interno do Tribunal de Contas reconheçam a prova pericial, observa-se que tais diplomas não estruturam os mecanismos operacionais necessários à sua efetiva realização, notadamente no que se refere à seleção, designação e controle dos peritos, o que compromete a previsibilidade e a uniformidade na utilização desse meio de prova.

Essa lacuna contrasta com a experiência do Poder Judiciário, que, ao longo dos últimos anos, avançou significativamente na institucionalização da

perícia judicial, justamente para enfrentar problemas semelhantes de imprevisibilidade, morosidade e subjetivismo na escolha dos profissionais, decorrentes da ausência de critérios previamente definidos.

No âmbito do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, por exemplo, a criação de cadastro permanente de peritos permitiu padronizar critérios de habilitação, assegurar maior transparência na designação e reduzir assimetrias no tratamento dos jurisdicionados, além de conferir maior segurança jurídica à produção da prova técnica.

Solução análoga foi adotada pela Justiça do Trabalho da 23ª Região, vinculada ao Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região, que estruturou banco próprio de peritos para atender às demandas técnicas recorrentes dos processos trabalhistas, contribuindo para a racionalização da instrução em matérias de natureza eminentemente técnica.

No mesmo sentido, a Justiça Federal, por meio de orientações administrativas emanadas do Conselho da Justiça Federal, instituiu centrais e cadastros de peritos, com vistas a conferir racionalidade e previsibilidade à prova técnica, especialmente em processos de maior complexidade econômica e estrutural.

Essas experiências demonstram que a previsão abstrata da perícia, desacompanhada de regulamentação administrativa, tende a comprometer sua efetividade, transformando a prova técnica em instrumento de difícil operacionalização ou aplicação desigual.

A exigência de que a prova pericial seja produzida durante a fase de instrução pressupõe a existência de profissionais previamente qualificados e disponíveis, aptos a atuar dentro dos prazos e limites processuais estabelecidos.

Essa constatação levou o Poder Judiciário a adotar, como boa prática institucional, a criação de cadastros permanentes de peritos, organizados por áreas de especialidade, como forma de assegurar eficiência, impessoalidade e qualidade técnica na produção da prova.

No âmbito do Tribunal de Justiça de Mato Grosso e do Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região, o cadastro não confere direito subjetivo à nomeação, mas funciona como instrumento de organização administrativa, permitindo ao magistrado escolher, dentre profissionais previamente habilitados,

aquele mais adequado ao caso concreto, sem comprometer sua independência na condução da instrução.

Essa mesma lógica inspira a proposta de credenciamento no âmbito do Tribunal de Contas. Ao prever a instituição de cadastro permanente de peritos, a minuta de resolução normativa apresentada como anexo busca replicar modelo já testado, ajustando-o às peculiaridades do controle externo, sem alterar o rito processual nem criar fases instrutórias adicionais.

Outro ponto de convergência com o Poder Judiciário reside na preservação da autoridade do julgador na condução da prova, elemento central para a coerência do modelo processual adotado.

Tanto no processo civil quanto no trabalhista, a designação do perito é ato do magistrado responsável pela instrução, ainda que observados critérios objetivos e sistemas informatizados de distribuição, o que afasta escolhas arbitrárias ou personalizadas.

A proposta normativa para o Tribunal de Contas segue essa mesma diretriz: o perito deve ser designado pelo Relator, que preside a instrução, tal como ocorre com o juiz no processo judicial.

A diferença reside apenas no contexto institucional, não na lógica procedimental, que permanece ancorada na centralidade do julgador.

Essa solução evita a personalização das escolhas e reforça a legitimidade da prova técnica, ao mesmo tempo em que preserva a centralidade do Relator na condução do processo, em conformidade com o Regimento Interno e o Código de Processo de Controle Externo.

A delimitação do momento adequado para a produção da prova pericial também encontra paralelo direto no Poder Judiciário.

Tanto no processo civil quanto no trabalhista, a perícia é concebida como meio de prova a ser produzido na fase instrutória, e não como expediente posterior ao encerramento da instrução, sob pena de esvaziamento da função cognitiva da prova.

A regulamentação proposta para o Tribunal de Contas, ao exigir que a parte requeira a perícia no momento oportuno e ao permitir a determinação de ofício pelo Relator ou por provocação da unidade técnica ou do Ministério Público de Contas, alinha-se a essa mesma racionalidade procedimental,

amplamente consolidada na prática jurisdicional, assegurando equilíbrio entre eficiência processual e contraditório.

A inspiração judicial da proposta também encontra respaldo nas diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Justiça, especialmente no que se refere à necessidade de padronização mínima da atividade pericial, à transparência na escolha dos profissionais e à valorização da qualificação técnica, diretrizes essas que dialogam diretamente com os princípios da impessoalidade e da eficiência administrativa.

Ainda que tais diretrizes não se apliquem diretamente aos Tribunais de Contas, elas oferecem parâmetro institucional relevante, demonstrando que a organização da perícia por meio de cadastro e critérios objetivos constitui tendência consolidada no sistema de justiça brasileiro, passível de adaptação ao modelo do controle externo.

À luz das experiências do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho da 23ª Região e das diretrizes do Conselho Nacional de Justiça, conclui-se que a regulamentação do credenciamento de peritos no âmbito do Tribunal de Contas não representa inovação isolada, mas alinhamento a práticas institucionais já consolidadas no Poder Judiciário, voltadas ao aprimoramento da qualidade da decisão pública.

A minuta de resolução normativa apresentada como anexo a este trabalho deve, portanto, ser compreendida como proposta de concretização da vontade do legislador do controle externo, inspirada em modelos testados, voltada a suprir lacuna operacional e a aprimorar a qualidade técnica da instrução processual no âmbito dos Tribunais de Contas, sem comprometer a autonomia decisória do órgão de controle.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo examinar, sob perspectiva dogmática, constitucional e institucional, o papel da prova pericial no âmbito do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, partindo da premissa de que a atividade sancionadora estatal, sobretudo quando exercida fora da jurisdição stricto sensu, não pode prescindir de fundamentos probatórios tecnicamente qualificados e constitucionalmente legitimados.

A investigação desenvolvida ao longo dos capítulos buscou demonstrar que a perícia, longe de constituir instrumento acessório ou eventual, ocupa posição estrutural na conformação de um modelo contemporâneo de controle, comprometido com a racionalidade decisória, a segurança jurídica e a proteção dos direitos fundamentais dos jurisdicionados.

A partir da reconstrução histórica e institucional dos Tribunais de Contas, verificou-se que o modelo brasileiro de controle externo, embora inspirado em experiências europeias de natureza técnico-jurisdicional, desenvolveu características próprias, marcadas por elevada densidade normativa e por competências decisórias expressivas, notadamente no que se refere ao julgamento de contas, à aplicação de sanções e à determinação de ressarcimentos ao erário.

Tal configuração, consolidada pela Constituição de 1988, atribuiu às Cortes de Contas papel central na arquitetura do Estado Democrático de Direito, ao mesmo tempo em que impôs limites materiais e procedimentais à sua atuação, especialmente no tocante à observância do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Nesse contexto, evidenciou-se que o controle externo brasileiro não se limita à fiscalização formal da legalidade, mas incorpora dimensões substanciais relacionadas à legitimidade, economicidade, eficiência e avaliação de resultados, o que amplia significativamente a complexidade fática e técnica das matérias submetidas à apreciação dos Tribunais de Contas.

Essa ampliação do espectro decisório, se por um lado fortalece o papel institucional das Cortes, por outro intensifica a exigência de uma instrução probatória rigorosa, capaz de sustentar, de forma tecnicamente consistente e juridicamente controlável, decisões que frequentemente produzem efeitos gravosos sobre a esfera jurídica dos administradores e demais responsáveis.

A análise do Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso, nesse cenário, revelou-se particularmente ilustrativa, por evidenciar uma experiência institucional que reconhece expressamente a centralidade da prova no processo de contas e que avança no sentido da sistematização procedimental e da ampliação dos instrumentos probatórios disponíveis ao Tribunal.

Ao admitir ampla liberdade probatória, prever expressamente a produção de prova pericial, regulamentar a produção antecipada de provas e incorporar mecanismos participativos como audiências públicas e consultas, o legislador estadual sinalizou, de modo inequívoco, a compreensão de que a legitimidade do controle externo contemporâneo está diretamente vinculada à qualidade da instrução dos processos.

Não obstante esses avanços, o exame do regime normativo vigente, tanto no plano estadual quanto no âmbito nacional, permite constatar que, embora a prova pericial seja admitida e utilizada no processo de contas, ainda não se encontra disciplinada de forma sistemática e homogênea, à semelhança do que ocorre no processo civil, penal e mesmo no âmbito do Poder Judiciário como um todo.

Tal constatação não autoriza, contudo, a conclusão de que haja disfunção estrutural ou comprometimento da validade do sistema de controle externo, mas revela, antes, a existência de uma lacuna normativa e procedimental que ainda carece de enfrentamento institucional mais consistente.

A prova pericial, como se demonstrou ao longo do trabalho, constitui instrumento técnico-jurídico destinado a viabilizar a reconstrução racional de fatos que escapam ao domínio do saber comum, operando como mediação necessária entre o mundo empírico e o universo normativo.

Sua função não é substituir o juízo jurídico, mas qualificá-lo, oferecendo subsídios técnicos controláveis, verificáveis e passíveis de contraditório, de modo a reduzir as margens de incerteza e de arbitrariedade que naturalmente acompanham a atividade decisória estatal.

Essa função assume relevo ainda maior quando se trata de processos dotados de natureza sancionadora, como ocorre nos Tribunais de Contas, nos quais a decisão pode resultar na imposição de multas, na imputação de débitos e na restrição de direitos funcionais ou patrimoniais.

Nesses casos, a exigência de certeza qualificada quanto à materialidade e à autoria da irregularidade impõe que a atividade probatória, sobretudo a de natureza técnica, seja conduzida com elevado grau de rigor metodológico, imparcialidade e controle procedimental.

A aproximação entre o regime da prova pericial no processo judicial e no processo de contas revelou-se, nesse sentido, não apenas possível, mas

necessária, na medida em que ambos se submetem, em última análise, aos mesmos parâmetros constitucionais de validade: contraditório, ampla defesa, motivação, proporcionalidade e racionalidade decisória.

A Constituição da República, ao assegurar tais garantias em processos judiciais e administrativos, não estabeleceu distinções quanto à natureza do órgão julgador, mas quanto à intensidade dos efeitos produzidos pela decisão, o que reforça a exigência de padrões probatórios qualificados sempre que se esteja diante de exercício de poder sancionador.

Essa premissa, contudo, não afasta a necessidade de delimitar os limites da autonomia normativa dos Tribunais de Contas na conformação de seus regimes probatórios. Embora tais instituições disponham de competência para disciplinar seus procedimentos internos, essa autonomia não possui caráter absoluto, encontrando limites nas garantias fundamentais previstas no art. 5º da Constituição, especialmente no contraditório, na ampla defesa e no devido processo legal.

Nesse sentido, impõe-se reconhecer a existência de um núcleo constitucional mínimo de garantias probatórias, que se projeta de maneira uniforme sobre todas as esferas de exercício do poder estatal. Esse núcleo compreende, ao menos, o direito à produção de provas lícitas e pertinentes, a participação efetiva na formação da prova, a possibilidade de impugnação dos elementos probatórios e a exigência de motivação qualificada na sua valoração.

A autonomia normativa dos Tribunais de Contas deve, portanto, ser compreendida em chave instrumental, voltada à adaptação procedimental, mas sempre condicionada à preservação desse núcleo essencial.

Nessa perspectiva, a intensidade dos efeitos das decisões proferidas no âmbito do controle externo não justifica a flexibilização dessas garantias, mas, ao contrário, impõe o seu reforço, exigindo que o processo de contas se estruture como espaço efetivo de participação, racionalidade e controle da decisão administrativa

A partir dessa premissa, o trabalho demonstrou que a ausência de uma disciplina específica e sistematizada da perícia nos Tribunais de Contas não configura ilegalidade ou afronta direta ao modelo constitucional de controle externo, mas representa um espaço institucional de amadurecimento normativo e procedimental.

Trata-se, portanto, menos de um problema estrutural e mais de uma oportunidade de aperfeiçoamento do sistema, voltada à elevação dos padrões de previsibilidade, isonomia, transparência e densidade garantista das decisões proferidas pelas Cortes de Contas.

A comparação com o regime da prova pericial no Código de Processo Civil evidencia essa assimetria normativa.

Enquanto o processo civil dispõe de um microssistema detalhado da perícia, com regras claras sobre nomeação, impedimentos, honorários, contraditório técnico, elaboração do laudo, esclarecimentos e valoração judicial, o processo de contas opera, em regra, com cláusulas gerais de admissibilidade da prova técnica, remetendo a sua disciplina a regimentos internos, resoluções esparsas ou mesmo a práticas administrativas não uniformizadas.

Tal diferença não compromete, por si só, a validade das decisões dos Tribunais de Contas, mas contribui para uma maior variabilidade procedimental, reduzindo a previsibilidade das decisões, ampliando o espaço de discricionariedade técnica e, em determinados casos, intensificando a judicialização posterior dos acórdãos, sobretudo quando a instrução probatória se revela insuficiente, lacunar ou metodologicamente frágil.

É precisamente nesse ponto que se insere a dimensão propositiva deste trabalho, voltada à construção de diretrizes normativas e institucionais aptas a fortalecer o uso da prova pericial no controle externo, sem comprometer a autonomia funcional das Cortes de Contas nem burocratizar indevidamente sua atuação.

Ao contrário, trata-se de reconhecer que a sofisticação dos instrumentos probatórios não representa entrave à eficiência do controle, mas condição de sua legitimidade constitucional e de sua estabilidade institucional.

Nesse sentido, a consolidação de um modelo mais estruturado de perícia no âmbito dos Tribunais de Contas poderia orientar-se por algumas diretrizes fundamentais, extraídas tanto da experiência do processo judicial quanto das especificidades do controle externo.

Em primeiro lugar, revela-se pertinente a instituição de cadastros permanentes e públicos de peritos, organizados por áreas técnicas e estruturados com base em critérios objetivos de habilitação, formação

acadêmica, experiência profissional e regularidade perante os respectivos conselhos de classe.

Tal medida não apenas amplia a transparência do processo de escolha dos peritos, como também contribui para a isonomia entre os profissionais e para a previsibilidade das designações, afastando a percepção de escolhas discricionárias ou personalizadas.

Em segundo lugar, o credenciamento apresenta-se como modelo preferencial de vinculação dos peritos aos Tribunais de Contas, sem que isso implique terceirização da função de controle ou comprometimento da autonomia técnica do expert.

O credenciamento, concebido como mecanismo de habilitação prévia e permanente, permite que o Tribunal disponha de corpo técnico especializado apto a ser acionado conforme a necessidade do caso concreto, preservando-se a imparcialidade e a independência funcional do perito.

Em terceiro lugar, impõe-se a adoção de critérios objetivos e impessoais de distribuição das perícias, tais como rodízio, sorteio ou sistemas híbridos, devidamente regulamentados, de modo a evitar a concentração reiterada de designações em determinados profissionais e a assegurar maior equilíbrio e transparência na alocação dos encargos periciais.

Em quarto lugar, mostra-se relevante a previsão de regime próprio de impedimentos e suspeições aplicável aos peritos no âmbito do controle externo, adaptado às peculiaridades institucionais dos Tribunais de Contas, mas alinhado aos princípios gerais de imparcialidade e neutralidade técnica.

A confiança institucional na prova pericial depende, em larga medida, da percepção de independência do expert em relação às partes, aos órgãos técnicos do Tribunal e aos interesses em disputa no processo.

Em quinto lugar, a definição de parâmetros referenciais de remuneração para a atividade pericial contribui para evitar distorções, tanto no sentido de aviltamento dos honorários, que compromete a qualidade técnica do trabalho, quanto de sua elevação desproporcional, que pode gerar dependência econômica ou incentivos inadequados.

A remuneração deve refletir a complexidade técnica da perícia, o tempo despendido e a responsabilidade envolvida, sempre sob controle institucional.

Em sexto lugar, impõe-se a regulamentação de procedimentos mínimos da perícia no processo de contas, compreendendo a elaboração de termo de referência claro, a estruturação adequada da quesitação, a garantia de contraditório técnico efetivo, a possibilidade de esclarecimentos e complementações e a delimitação precisa do objeto da perícia.

Tais elementos não engessam a atuação do Tribunal, mas conferem racionalidade, previsibilidade e auditabilidade à atividade pericial.

Por fim, revela-se indispensável a previsão de mecanismos de controle, avaliação e responsabilização técnica dos peritos, sem prejuízo de sua independência funcional.

A qualidade, a tempestividade e a consistência metodológica dos laudos devem ser objeto de acompanhamento institucional, não com viés punitivo, mas orientado à melhoria contínua da função pericial e à proteção da credibilidade do próprio Tribunal.

Essas diretrizes, longe de configurar ruptura com o modelo vigente, representam seu desdobramento natural à luz das exigências contemporâneas de governança pública, transparência e racionalidade decisória.

Fortalecer a prova pericial nos Tribunais de Contas não significa burocratizar o controle externo, mas qualificá-lo técnica, constitucional e democraticamente.

A experiência recente do TCE/MT, com a edição de seu Código de Processo de Controle Externo, demonstra que é possível avançar na sistematização procedimental sem comprometer a eficiência da fiscalização.

Ao contrário, a previsibilidade normativa, a clareza dos ritos e a densidade probatória tendem a reduzir a litigiosidade, aumentar a estabilidade das decisões e reforçar a autoridade institucional das Cortes de Contas perante a sociedade e o Poder Judiciário.

Em última análise, o futuro do controle externo não reside prioritariamente na ampliação de sanções ou na intensificação de medidas repressivas, mas na elevação da qualidade epistêmica de suas decisões.

A autoridade dos Tribunais de Contas, em um Estado Constitucional de Direito, não se sustenta apenas na força normativa de seus acórdãos, mas na solidez técnica e jurídica das razões que os fundamentam.

A prova pericial, nesse contexto, revela-se elemento estruturante da legitimidade do controle externo contemporâneo, não como fonte de verdades absolutas, mas como instrumento institucional de contenção do arbítrio, de qualificação da decisão e de proteção das garantias fundamentais.

É por meio dela que se reforça a autoridade epistêmica do Tribunal, convertendo o controle externo em espaço de racionalidade pública e não de mera imposição de poder.

Denota-se, assim, que o fortalecimento normativo e institucional da prova pericial nos Tribunais de Contas constitui passo necessário para a consolidação de um modelo de controle externo compatível com as exigências do Estado Democrático de Direito, no qual técnica e direito não se opõem, mas se complementam, em benefício da boa governança, da segurança jurídica e da proteção efetiva do patrimônio público.

Cumpre destacar, por fim, que o presente trabalho não se limitou à análise teórica, dogmática e institucional da prova pericial no âmbito do controle externo, tampouco à formulação abstrata de diretrizes normativas.

Como desdobramento prático da investigação desenvolvida, foi elaborada e apresentada, em anexo, uma **minuta de Resolução Normativa**, especificamente direcionada ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, com o objetivo de oferecer uma proposta concreta de regulamentação da prova pericial no processo de controle externo.

Essa minuta não se apresenta como exercício meramente ilustrativo ou acadêmico, mas como tentativa deliberada de converter o percurso teórico do trabalho em instrumento normativo potencialmente aplicável, apto a dialogar com a realidade institucional do TCE/MT e com os avanços já promovidos por aquela Corte, notadamente a edição do Código de Processo de Controle Externo.

Trata-se, portanto, de proposta que busca compatibilizar densidade técnica, viabilidade institucional e conformidade constitucional, sem perder de vista as especificidades do controle externo e a autonomia normativa dos Tribunais de Contas.

Embora concebida a partir do contexto mato-grossense, a referida minuta foi estruturada de modo a não se limitar à realidade local, podendo servir como **modelo referencial** a outros Tribunais de Contas estaduais, municipais e

mesmo ao Tribunal de Contas da União, respeitadas, evidentemente, as peculiaridades organizacionais e regimentais de cada Corte.

Seu conteúdo normativo foi construído com base em princípios e categorias comuns ao sistema brasileiro de controle externo, o que lhe confere potencial replicabilidade e utilidade sistêmica.

A proposta normativa anexa reafirma, assim, a vocação do presente trabalho para transcender a dimensão meramente descritiva ou crítica, assumindo caráter propositivo e institucionalmente orientado.

Ao oferecer um desenho normativo possível para a disciplina da perícia no âmbito dos Tribunais de Contas, o trabalho pretende contribuir, ainda que de forma inicial, para o debate nacional sobre o aprimoramento dos instrumentos probatórios do controle externo e sobre a necessidade de fortalecimento de sua autoridade epistêmica.

Desse modo, o presente trabalho não apenas examina a prova pericial como categoria dogmática e processual, mas a insere em um horizonte mais amplo de evolução institucional do controle externo brasileiro, sinalizando caminhos normativos e procedimentais para que os Tribunais de Contas possam exercer suas relevantes atribuições com maior densidade técnica, previsibilidade decisória e legitimidade constitucional.

Ao final, reafirma-se que a consolidação de um regime normativo mais estruturado da prova pericial não constitui mera opção administrativa, mas passo coerente com a maturidade institucional que se espera das Cortes de Contas no atual estágio do constitucionalismo brasileiro.

A minuta apresentada, nesse sentido, não encerra o debate, mas o inaugura sob bases técnicas, jurídicas e institucionais mais sólidas, contribuindo para que o controle externo continue a se afirmar como espaço privilegiado de racionalidade pública, de contenção do arbítrio e de promoção da boa governança.

7. REFERÊNCIAS

ALENCAR, Alisson Carvalho de; THAMAY, Rennan Faria Krüger. *Higidez processual e o devido processo legal nos Tribunais de Contas*. Série Direito Processual de Contas. São Paulo: Tirant lo Blanch.

BARROSO, Luís Roberto. O neoconstitucionalismo e a constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 58, p. 129-173, 2007.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Instrumentalismo e garantismo: visões opostas do fenômeno processual? In: BEDAQUE, José Roberto dos Santos; CINTRA, Lia Carolina Batista; EID, Elie Pierre. *Garantismo processual: garantias constitucionais aplicadas ao processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

CABRAL, Antonio do Passo. *Nulidades no processo moderno: contraditório, proteção da confiança e validade prima facie dos atos processuais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. Salvador: JusPodivm.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

THAMAY, Rennan Faria Krüger; MAGNUSSON, Leonardo Peteno; PAGANI, Lucas Augusto Gaioski. *Democracia e processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2026.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. Cria o Tribunal de Contas da União. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html. Acesso em: 3 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 3.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RMS nº 28.774. Relator: Min. Marco Aurélio. 1ª Turma. DJe 22 set. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 24.803. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Tribunal Pleno. DJe 4 jun. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS nº 20.958/DF. Relator: Min. Herman Benjamin. 1ª Seção. DJe 2 fev. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS nº 17.538/DF. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. 1ª Seção. DJe 22 ago. 2016.

ATOS NORMATIVOS

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 233, de 13 de julho de 2016.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Resolução nº 305, de 7 de outubro de 2014.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. Resolução nº 247, de 25 de outubro de 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. Provimento CGJ nº 55/2011.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. Instrução Normativa Conjunta nº 5/2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 23ª REGIÃO. Provimento nº 01/2020.

SEÇÃO JUDICIÁRIA DE MATO GROSSO. Portaria COJEF nº 2/2024.

SEÇÃO JUDICIÁRIA DE MATO GROSSO. Portaria COJEF nº 1/2025.

SITES INSTITUCIONAIS

COUR DES COMPTES. *Fonctionnement des juridictions financières*. Disponível em: https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/nous-decouvrir/fonctionnement. Acesso em: 16 jan. 2026.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *About GAO*. Disponível em: https://www.gao.gov/about. Acesso em: 16 jan. 2026.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *Comptroller General of the United States*. Disponível em: https://www.gao.gov/about/comptroller-general. Acesso em: 16 jan. 2026.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *About us*. Disponível em: https://www.nao.org.uk/about-us/. Acesso em: 16 jan. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. *70 anos do TCE-MT*. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/70anos/index.html. Acesso em: 3 fev. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. Código de Processo de Controle Externo. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/codigo-de-processo-de-controle-externo/117149. Acesso em: 3 fev. 2026.

ATRICON. *PEC da Essencialidade é aprovada*. Disponível em: https://atricon.org.br/dia-historico-para-os-tribunais-de-contas-pec-da-essencialidade-e-aprovada/. Acesso em: 3 fev. 2026.

DIREITO COMPARADO

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. Daubert v. Merrell Dow Pharmaceuticals, 509 U.S. 579 (1993). Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/509/579/. Acesso em: 25 fev. 2026.

UNITED STATES. Federal Rules of Evidence – Rule 702. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/rules/fre/rule_702. Acesso em: 25 fev. 2026.

FRANÇA. Code de procédure civile, arts. 232–284-1. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr. Acesso em: 25 fev. 2026.

ANEXO 1 - MINUTA DO CREDENCIAMENTO DE PERITOS PARA ATUAÇÃO NOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO

RESOLUÇÃO NORMATIVA xx/2026

Dispõe sobre o credenciamento de peritos para atuação nos processos de controle externo no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, no uso das atribuições conferidas pelo art. 3º da Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007 (Lei Orgânica do TCE-MT), c/c os arts. 11, V, 296, III, “c”, e 308 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Resolução Normativa nº 16/2021);

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 40 a 45 da Lei Complementar nº 752, de 19 de dezembro de 2022 (Código de Processo de Controle Externo), que admitem a produção de prova pericial nos processos de controle externo;

CONSIDERANDO que a prova pericial constitui meio idôneo para a elucidação de questões que demandem conhecimento técnico ou científico especializado, devendo integrar a fase de instrução processual;

CONSIDERANDO que o Regimento Interno deste Tribunal atribui ao Relator a condução da instrução processual e a determinação da produção de provas necessárias ao esclarecimento dos fatos;

CONSIDERANDO a necessidade de conferir objetividade, impessoalidade, transparência e segurança jurídica à seleção e à atuação de peritos nos processos de controle externo;

CONSIDERANDO a conveniência de instituir cadastro permanente de profissionais qualificados, de modo a viabilizar a produção de prova pericial de forma tempestiva e tecnicamente adequada;

RESOLVE:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Resolução Normativa dispõe sobre o credenciamento de peritos para atuação nos processos de controle externo no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Art. 2º A prova pericial poderá ser produzida sempre que a apreciação da matéria exigir conhecimento técnico, científico ou especializado, nos termos da Lei Complementar nº 752/2022 e do Regimento Interno do TCE-MT.

Art. 3º A atuação do perito credenciado terá natureza estritamente técnica, sendo vedada qualquer ingerência sobre o mérito jurídico da controvérsia ou sobre a decisão a ser proferida pelo Tribunal.

CAPÍTULO II
DO CREDENCIAMENTO E DO CADASTRO DE PERITOS

Art. 4º Fica instituído o Cadastro Permanente de Peritos do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, destinado ao registro de profissionais habilitados para a realização de perícias nos processos de controle externo.

Art. 5º O credenciamento será realizado mediante chamamento público, observado o princípio da publicidade e os critérios objetivos definidos nesta Resolução e em ato complementar do Tribunal.

Art. 6º Poderão requerer credenciamento profissionais pessoas físicas ou jurídicas que comprovem:

I – formação acadêmica compatível com a área de atuação pretendida;

II – experiência profissional comprovada;

III – regularidade fiscal e profissional;

IV – inexistência de impedimentos ou conflitos de interesse com o Tribunal.

Art. 7º O credenciamento terá caráter não exclusivo, não assegurando direito subjetivo à designação para a realização de perícias.

CAPÍTULO III
DA DESIGNAÇÃO E DA ATUAÇÃO DO PERITO

Art. 8º A designação do perito credenciado será realizada pelo Relator do processo, observado critério objetivo de distribuição, conforme ato normativo específico.

Art. 9º A prova pericial deverá ser produzida durante a fase de instrução do processo, antes da emissão do relatório técnico conclusivo da unidade técnica.

Art. 10. A parte interessada deverá requerer a produção de prova pericial no momento da apresentação da defesa, sob pena de preclusão, ressalvada a possibilidade de determinação de ofício pelo Relator.

Art. 11. As unidades técnicas poderão sugerir ou requerer a produção de prova pericial quando verificarem a necessidade de esclarecimento técnico da matéria.
Art. 12. O Ministério Público de Contas poderá requerer diligência ou produção de prova pericial quando identificar insuficiência da instrução processual.

CAPÍTULO IV
DOS DEVERES, IMPEDIMENTOS E RESPONSABILIDADES

Art. 13. O perito credenciado deverá atuar com independência, imparcialidade, objetividade e observância das normas técnicas aplicáveis à matéria periciada.
Art. 14. É vedada a atuação do perito em processo no qual:
I – tenha interesse direto ou indireto;
II – mantenha vínculo profissional ou pessoal com as partes envolvidas;
III – exista qualquer circunstância que comprometa sua imparcialidade.
Art. 15. O perito responderá civil, administrativa e penalmente por dolo ou culpa na elaboração do laudo pericial.

CAPÍTULO V
DA REMUNERAÇÃO

Art. 16. A remuneração do perito será fixada pelo Relator, com base em tabela referencial aprovada pelo Tribunal, observados a complexidade da matéria, o tempo estimado e os custos envolvidos.
Art. 17. O pagamento da perícia observará a disponibilidade orçamentária e as normas internas do Tribunal.

CAPÍTULO VI
DO CONTROLE E DA AVALIAÇÃO

Art. 18. O desempenho do perito credenciado poderá ser avaliado pelas unidades técnicas quanto à qualidade, tempestividade e adequação técnica dos laudos apresentados.
Art. 19. O descumprimento dos deveres previstos nesta Resolução poderá ensejar advertência, suspensão ou exclusão do cadastro, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

CAPÍTULO VII
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20. O Tribunal poderá editar atos complementares, manuais e instruções técnicas para disciplinar procedimentos operacionais relativos ao credenciamento e à atuação dos peritos.

Art. 21. Aplica-se subsidiariamente à prova pericial o disposto no Código de Processo Civil, no que for compatível com o processo de controle externo.

Art. 22. Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.