

Litigância de má-fé no processo do Tribunal de Contas da União

Valdir Lavorato

1. Introdução

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU) – Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 – não prevê mecanismos para coibir plenamente a infração ao dever de boa-fé por aqueles que figuram como responsáveis nos processos da Corte de Contas – exceto quanto às hipóteses previstas nos incisos IV, V e VI do art. 58, que visam a reprimir atitudes protelatórias.

O texto constitucional incumbe o TCU do exercício do controle externo, em especial o julgamento de contas e a realização de fiscalizações. “Tamanha é a importância da prestação de contas, no espectro republicano, que o Texto Magno a positivou na sobranceira posição de ‘princípio’ (art. 34, VII, ‘d’).”¹

Decerto que o cumprimento dessa importante missão constitucional não pode ser obstado por atitudes processuais antiéticas, praticadas pelos responsáveis nos processos do Tribunal de Contas.

Nesse sentido, o presente artigo ocupa-se em avaliar a possibilidade da utilização subsidiária de disposições do Código de Processo Civil para coibir condutas contrárias ao dever de boa-fé nos processos do TCU.

O trabalho está estruturado em três seções, sendo a primeira reservada a esta apresentação. A segunda seção destina-se a apresentar o conceito de lealdade processual e sua previsão do Código de Processo Civil. A última seção, por sua vez, cuida de avaliar a possibilidade de punição do litigante de má-fé no processo do Tribunal de Contas, a partir da aplicação de disposições do CPC.

¹ BRITTO. Carlos Ayres. *O regime constitucional dos tribunais de contas*. In: Cadernos de Soluções Constitucionais, n. 1. São Paulo : Malheiros, 2003, p. 30.

2. Princípio da lealdade processual

Os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa garantem ampla liberdade para que as partes e seus procuradores defendam seus interesses em processo judicial ou administrativo. Essa liberdade, entretanto, encontra limite em postulados éticos e morais. “Sendo o processo, por sua índole, eminentemente dialético, é reprovável que as partes se sirvam dele faltando ao dever de verdade, agindo deslealmente e empregando artifícios fraudulentos.”²

O princípio da lealdade processual encontra-se expresso no artigo 14 do Código de Processo Civil, que impõe às partes e a todos aqueles que participam do processo o dever de: expor os fatos em juízo conforme a verdade (inciso I); proceder com lealdade e boa-fé (inciso II); não formular pretensões, nem alegar defesa, cientes de que são destituídas de fundamento (inciso III); não produzir provas, nem praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou defesa do Direito (inciso IV); e cumprir com exatidão os provimentos mandamentais e não criar embaraços à efetivação de provimentos judiciais, de natureza antecipatória ou final (inciso V).

O dever de lealdade processual (inciso II) acaba por abarcar todas as demais hipóteses. Nesse sentido, Valter Ferreira Maia faz notar que:

a presença no artigo 14 de dois valores éticos que, não obstante estejam expressos no inciso II deste artigo, permeiam todos os demais incisos do mesmo. Trata-se de proceder com lealdade e com boa-fé, que permitem concluir que o artigo 14 do Código de Processo Civil, na verdade, disciplina o princípio da lealdade processual.³

Ao agir em desconformidade com o disposto no artigo 14 do Código de Processo Civil, as partes atentam contra a boa-fé processual e assumem a condição de litigantes ímprobos. Rui Stoco, citando Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery, assim conceitua o litigante de má-fé:

É a parte ou interveniente que, no processo, age de forma maldosa, com dolo ou culpa, causando dano processual à parte contrária. É o *improbis litigator*, que se utiliza de procedimentos escusos com o objetivo de vencer ou que, sabendo ser difícil ou impossível vencer, prolonga deliberadamente o andamento do processo procrastinando o feito. As condutas aqui previstas,

² CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. *Teoria geral do processo*. 9. ed. São Paulo : Malheiros, 1993, p. 66.

³ MAIA, Valter Ferreira. *Litigância de má-fé no Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro : Forense, 2002, p. 42.

definidas **positivamente**, são exemplos do descumprimento do dever de probidade estampado no art. 14 do CPC. (grifo do original)⁴.

O artigo 17 do CPC descreve as condutas que caracterizam infração ao dever de lealdade processual enunciado no artigo 14:

Art. 17. Reputa-se litigante de má-fé aquele que:

I - deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso;

II - alterar a verdade dos fatos;

III - usar do processo para conseguir objetivo ilegal;

IV - opuser resistência injustificada ao andamento do processo;

V - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo;

VI - provocar incidentes manifestamente infundados;

VII - interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório.

“Trata-se de rol taxativo, no qual se pretendem tipificados todos os atos não compatíveis com a boa-fé. Especifica-se o que já se encontrava genericamente previsto no sistema. Existe, pois, intenso nexos entre os arts. 14 e 17.”⁵

Constatada a litigância de má-fé, a parte infratora será condenada ao pagamento de multa de até um por cento do valor atribuído a causa, em razão do seu comportamento inadequado. “Essa pena decorre apenas da má-fé e não tem caráter indenizatório”⁶.

Além de incorrer em multa, o litigante de má-fé poderá ser condenado a indenizar a parte contrária dos prejuízos sofridos e a ressarcir as despesas processuais desta, incluindo os honorários advocatícios.

A imposição de sanção ao litigante ímprobo decorre do disposto nos artigos 16 e 18 do Código de Processo Civil:

Art. 16. Responde por perdas e danos aquele que pleitear de má-fé como autor, réu ou interveniente.

[...]

Art. 18. O juiz ou tribunal, de ofício ou a requerimento, condenará o litigante de má-fé a pagar multa não excedente a um por cento sobre o valor da causa

⁴ STOCO, Rui. *Abuso do direito e má-fé processual*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2002, p. 88.

⁵ MARCATO, Antonio Carlos (coord.). *Código de Processo Civil interpretado*. São Paulo : Atlas, 2004, p. 92.

⁶ *Ibid.*, p. 96.

e a indenizar a parte contrária dos prejuízos que esta sofreu, mais os honorários advocatícios e todas as despesas que efetuou.

§ 1º Quando forem dois ou mais os litigantes de má-fé, o juiz condenará cada um na proporção do seu respectivo interesse na causa, ou solidariamente aqueles que se coligaram para lesar a parte contrária.

§ 2º O valor da indenização será desde logo fixado pelo juiz, em quantia não superior a 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa, ou liquidado por arbitramento.

Ao agir com má-fé, o litigante não ofende apenas o seu oponente, mas também o Estado, que tem a responsabilidade de distribuir a justiça e promover a paz social. “O que há é um dever das partes para com o Estado, um ‘atuar com probidade’ que é devido ao Estado”⁷. Essa agressão deve ser prontamente repelida pelo Estado-juiz, de ofício ou a requerimento.

3. Punição do litigante de má-fé no processo do TCU

Constatada a ausência de dispositivo que tipifique as condutas contrárias ao dever de lealdade processual e que estabeleça a sanção aplicável ao litigante de má-fé na Lei Orgânica e no Regimento Interno do Tribunal de Contas, deve-se avaliar a possibilidade de utilizar os parâmetros do CPC para colmatar essa lacuna.

O uso das disposições do Código de Processo Civil para suprir lacunas das regras processuais acomodadas na Lei Orgânica e no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União não é recente. A Súmula nº 103, de 25 de novembro de 1976, estabelece que “na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil”.

Nesse sentido, o Regimento Interno do Tribunal, aprovado por meio da Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, autoriza o uso, em caráter subsidiário, de disposições do Código de Processo Civil e de outras normas processuais:

Art. 298. Aplicam-se subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei Orgânica.

O Regimento Interno do TCU prevê, ainda, a possibilidade de uso de disposições das “leis processuais aplicáveis subsidiariamente aos processos do Tribunal” para o suprimento de nulidades (art. 172, parágrafo único).

⁷ CUNHA. Rosanne Gay. Do abuso do direito de demandar. São Paulo. *Informativo Jurídico Consulex*, v. 16, n. 29, p. 13-16, 22 jul. 2002, p. 15.

De igual sorte, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Mandado de Segurança nº 24.961-7, reconheceu a validade da aplicação subsidiária de disposição do CPC a processo administrativo do Tribunal de Contas:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: CONCEITO. DIREITO DE DEFESA: PARTICIPAÇÃO DE ADVOGADO. I. - A Tomada de Contas Especial não constitui procedimento administrativo disciplinar. Ela tem por escopo a defesa da coisa pública. Busca a Corte de Contas, com tal medida, o ressarcimento pela lesão causada ao Erário. A Tomada de Contas é procedimento administrativo, certo que a extensão da garantia do contraditório (C.F., art. 5º, LV) aos procedimentos administrativos não exige a adoção da normatividade própria do processo judicial, em que é indispensável a atuação do advogado: AI 207.197-AgR/PR, Ministro Octavio Gallotti, "DJ" de 05.6.98; RE 244.027-AgR/SP, Ministra Ellen Gracie, "DJ" de 28.6.2002. II. - **Desnecessidade de intimação pessoal para a sessão de julgamento, intimados os interessados pela publicação no órgão oficial. Aplicação subsidiária do disposto no art. 236, CPC.** Ademais, a publicidade dos atos administrativos dá-se mediante a sua veiculação no órgão oficial. III. - Mandado de Segurança indeferido. (grifei)⁸.

Deve-se ter presente, entretanto, que não se pode utilizar indiscriminadamente os preceitos do Código de Processo Civil ou de outra norma processual nos processos em curso no Tribunal de Contas.

A integração de lacunas deve observar o disposto nos arts. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil (LICC) e 126 do CPC, que prescrevem o uso da analogia, dos costumes e dos princípios gerais de direito:

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito. (LICC)

Art. 126. O juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide caber-lhe-á aplicar as normas legais; não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito. (CPC)

Tratando-se da transposição de dispositivos de norma processual para os processos do TCU o único método de integração possível é a analogia, que consiste “em aplicar, a um caso não contemplado de modo direto ou específico por uma norma jurídica, uma norma prevista para uma hipótese distinta, mas semelhante ao caso não contemplado.”⁹

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.961-7, do Tribunal Pleno, Brasília, DF, 24 de novembro de 2004. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2006.

⁹ DINIZ, Maria Helena. *Lei de Introdução ao Código Civil brasileira interpretada*. 11. ed. São Paulo : Saraiva, 2005, p. 112.

A aplicação analógica requer, entretanto, o atendimento a determinados pressupostos. A primeira exigência é que “o caso *sub judice* não esteja previsto em norma jurídica”, pois “se houvesse lei regulando o caso, ter-se-ia interpretação extensiva”¹⁰.

O segundo pressuposto a ser cumprido refere-se aos elementos de identidade entre o caso não contemplado (litigância de má-fé no processo do TCU) e o previsto na norma (arts. 14, 16, 17 e 18 do CPC). Exige-se “uma verdadeira e real semelhança e a mesma razão entre ambas as situações”¹¹. Carlos Maximiliano assim leciona sobre a exigência de semelhança entre o caso não contemplado e o previsto:

Este elemento não pode ser qualquer, e, sim, *essencial, fundamental*, isto é, o fato jurídico que deu origem ao dispositivo. Não bastam afinidades aparentes, semelhança *formal*; exige-se a *real*, verdadeira igualdade sob um ou mais aspectos, consistente no fato de se encontrar, num e noutro caso, o mesmo princípio básico e de ser uma só idéia geradora tanto da regra existente como da que se busca. A hipótese nova e a que se compara com ela, precisam assemelhar-se na essência e nos efeitos; é mister exigir em ambas a mesma razão de decidir. Evitem-se as semelhanças aparentes, sobre pontos secundários. O processo é perfeito, em sua relatividade, quando a frase jurídica existente e a que da mesma se infere deparam como entrosadas as mesmas idéias *fundamentais*. (grifos do original)¹².

O legislador infraconstitucional, apesar de não ter previsto mecanismos para reprimir todos os casos de litigância de má-fé no processo do TCU, dotou a Corte de Contas de meios para enfrentar a postura tendente a retardar o andamento dos seus processos.

Nesse contexto, o artigo 58 da Lei Orgânica do TCU autoriza a aplicação de multa aos responsáveis que não atenderem à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal (inciso IV), obstruírem o livre exercício de inspeções e auditorias (inciso V) ou sonegarem processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias (inciso VI).

Além de viabilizar a aplicação de multa de natureza processual, a Lei Orgânica autoriza o Tribunal a afastar temporariamente o responsável¹³, “se existirem indícios de que,

¹⁰ DINIZ, Maria Helena. *As lacunas no direito*. 7. ed. São Paulo : Saraiva, 2002., p. 160.

¹¹ DINIZ, 2005, p. 114.

¹² MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 18. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1999, p. 212.

¹³ Aquele que pratica atos sujeitos ao controle do TCU. O art. 5º da Lei Orgânica do TCU relaciona os responsáveis em processos do Tribunal: (i) qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária; (ii) aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário; (iii) os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal; (iv) os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; (v) os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social; (vi) todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua

prossequindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção” (art. 44).

Essas hipóteses se subsumem ao disposto no artigo 17, inciso IV, do Código de Processo Civil, mas não alcançam todas as situações nele contempladas. Dessa forma, o uso do disposto nos artigos 17 e 18 do CPC para reprimir a litigância de má-fé nos processos do TCU não configura uma situação inteiramente nova, apenas amplia o rol de condutas contrárias ao dever de lealdade processual.

O preenchimento do segundo pressuposto, entretanto, exige maior cuidado. É necessário identificar os elementos de identidade entre a situação regulada pelo CPC e aquela que se apresenta nos processos administrativos do TCU.

A possibilidade de punição do litigante ímprobo no processo do TCU está centrada em dois argumentos: a presença de litigantes no processo do Tribunal de Contas e, principalmente, o fato de a deslealdade processual ser exercida contra o Estado.

3.1 Presença de litigantes no processo do TCU

A regularidade das contas submetidas ao julgamento do TCU é avaliada por meio de processo, que, apesar da sua natureza administrativa, não se comporta como mero procedimento.

A moderna doutrina tem caracterizado o processo como espécie do gênero procedimento administrativo, em razão da colaboração dos interessados sob a forma de contraditório. Sobre o tema, assim disserta Odete Medauar:

O rol dos critérios comumente invocados para distinguir procedimento e processo revela não só o empenho científico de administrativistas e processualistas na caracterização de cada uma das figuras, mas também a própria evolução da matéria no rumo da valorização procedimental, da mais precisa noção do processo e da idéia de existência de processualidade no exercício de todos os poderes estatais.

Essa evolução culmina, principalmente, na concepção do procedimento-gênero, como representação da passagem do poder em ato. Nesse enfoque, procedimento consiste na sucessão necessária de atos encadeados ente si que antecede e precede um ato final. **O procedimento se expressa como**

fiscalização por expressa disposição de lei; (vii) os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; (viii) os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal; (ix) os representantes da União ou do Poder Público na Assembléia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos Conselhos Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.

processo se for prevista a cooperação de sujeitos, sob prisma contraditório. (grifei)¹⁴

Benjamin Zymler acrescenta que a atuação dos colaboradores nos processos administrativos “visam a defender um interesse próprio e, somente de forma mediata, atendem a interesse da Administração Pública.”¹⁵

O processo no Tribunal de Contas informa-se, entre outros, pelos princípios do contraditório e da ampla defesa, por força da disposição constitucional que assegura essa garantia aos litigantes em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral:

aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (CF, art. 5º, inciso LV).

Registre-se, por oportuno, que parte da doutrina brasileira tem entendido como litigantes “as partes que se envolverem em controvérsia, em razão de conflito de interesse.”¹⁶ Nesse conceito enquadra-se a figura do responsável no processo do TCU (art. 144 do Regimento Interno do TCU).

Vale lembrar que a relação processual triangular no Tribunal de Contas é *sui generis*, posto que “a unidade técnica do TCU incumbida da instrução do processo e o próprio responsável posicionam-se em dois vértices (partes), enquanto o terceiro, destinado ao ‘Estado-juiz’, é ocupado pelo relator ou Colegiado competente (Câmaras ou Plenário).”¹⁷

Afastando-se da exegese majoritária, Carlos Ayres Britto vê nos processos instaurados pelo Tribunal de Contas uma ontologia própria. “São *processos de contas*, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos.”¹⁸ (grifo do original). O autor assim justifica a classificação desses processos como não-administrativos:

Que também não sejam processos administrativos, basta evidenciar que as Instituições de Contas não julgam da própria atividade *externa corporis* (quem assim procede são os órgãos administrativos), mas da atividade de outros órgãos, outros agentes públicos, outras pessoas, enfim, Sua atuação é consequência de uma precedente atuação (a administrativa), e não um proceder originário. E seu operar institucional não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se que tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo, e em que medida.¹⁹ (grifo do original).

¹⁴ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993, p. 40.

¹⁵ ZYMLER, Benjamin. Processo administrativo no Tribunal de Contas da União. *In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 1996: monografias vencedoras*. Brasília : TCU, 1997, p. 146.

¹⁶ *Ibid.*, p. 155.

¹⁷ *Ibid.*, p. 166.

¹⁸ BRITTO, op. cit., p.29.

¹⁹ *Ibid.*, p. 30.

Por não interpretar o processo do Tribunal de Contas como judicial ou administrativo, Carlos Ayres Britto afasta desse processo a figura do litigante a que se refere o art. 5º, inciso LV, da Constituição. Todavia, o autor reconhece a necessidade do contraditório e da ampla defesa “se alguém passa à condição de sujeito passivo ou acusado”²⁰, vez que a Constituição estende essa garantia aos “acusados em geral”.

Deve-se ter presente, entretanto, que a simples existência de processo no TCU, não implica a presença de litigante.

Em face da peculiaridade do processo no Tribunal de Contas, o responsável não assume, de imediato, a condição de litigante. No processo administrativo do TCU – ou no “processo de contas”, como prefere Carlos Ayres Britto – o responsável somente se transforma em litigante com a inauguração do contraditório.

Todavia, o contraditório somente será instaurado nos casos em que o Tribunal de Contas identificar situação que possa configurar a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, a ocorrência de dano ao Erário, ou, ainda, o desfalque ou desvio de dinheiros, bens e valores públicos. Não observada qualquer dessas hipóteses, o responsável não assumirá a condição de litigante ou de acusado e o processo será apreciado sem a instauração do contraditório.

De igual forma, se ao interessado²¹ não for atribuída conduta contrária à lei não se estabelecerá o contraditório em relação a este.

O Código de Processo Civil considera como litigante, para efeito de responsabilização por dano processual, o autor, o réu e o interveniente (art. 16). Essas figuras também podem ser encontradas no processo do Tribunal de Contas, apesar da sua relação processual peculiar.

A figura do réu no CPC está associada a do responsável no processo do Tribunal de Contas, desde que inaugurado o contraditório. Todavia, se o processo no TCU se desenvolver sem que o responsável seja citado ou ouvido em audiência, não haverá a figura do litigante ou do réu.

O interveniente de que trata o Código de Processo Civil, por sua vez, tem por correspondente no processo do TCU o interessado, nos termos do art. 144, § 2º, do Regimento Interno. A Lei Orgânica e o Regimento Interno do Tribunal garantem ao interessado as mesmas prerrogativas processuais conferidas ao responsável.

²⁰ BRITTO, op. cit., p. 27.

²¹ Interessado é aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo (art. 144, § 2º, do Regimento Interno do TCU).

Situação menos comum no TCU diz respeito à figura equivalente a do autor. Essa situação parece estar restrita ao caso de denúncia (art. 53, da Lei Orgânica do TCU). Embora o denunciante não disponha de meios para impulsionar o processo ou para recorrer das respectivas decisões, ele pode incidir em algumas situações caracterizadoras da litigância de má-fé preconizadas pelo CPC, a exemplo dos incisos II e III do art. 17.

A Lei Orgânica do TCU põe o denunciante a salvo de qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, “salvo em caso de comprovada má-fé” (art. 55, § 2º).

Da presença do litigante ou do acusado nos processos do Tribunal de Contas decorre a possibilidade de transgressão ao dever de lealdade processual e, por conseqüência, a aplicação de penalidades.

3.2 A deslealdade no processo do TCU é exercida contra o Estado

Os alicerces do controle externo estão assentados no ideário republicano, que inspira a construção da nossa sociedade. Carlos Ayres Britto registra que “numa República impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim do prisma da decisão como do prisma da gestão.”²²

Essa responsabilidade pessoal se insere no conceito de *accountability*, que traduz a obrigação daqueles que administram bens e valores públicos ou privados a responder pelos resultados de sua gestão. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), assim conceitua *accountability*:

Obrigação de demonstrar que o trabalho se desenvolve segundo as regras e normas acordadas e de declarar, de forma precisa e imparcial, os resultados obtidos em comparação com a responsabilidade do cargo e os planos propostos. Isso pode exigir uma demonstração cuidadosa, inclusive judicialmente, de que o trabalho realizado é compatível com os termos pactuados. (tradução própria)²³.

Ana Maria Campos, citando Frederich Mosher, acrescenta que “a *accountability*, sendo uma responsabilidade objetiva, ‘acarreta a responsabilidade de uma

²² BRITTO, op. cit., p. 30.

²³ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Glossary of key terms in evaluation and results based management*. Paris : OECD Publications, 2002, p. 15.

pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou algum tipo de desempenho”²⁴.

O gestor público tem, portanto, o dever de prestar contas da conformidade e dos resultados da sua gestão. Nesse sentido, a Constituição Federal confere ao TCU a missão de julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por bens e valores públicos (arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II) e de fiscalizar a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos responsáveis por bens e valores públicos, sob a ótica da legalidade, da legitimidade e da economicidade (arts. 70 e 71, incisos IV, V e VI).

A principal competência do TCU é, sem dúvida, a de julgar contas. Competência esta que é exercida com exclusividade²⁵. Sua atividade fiscalizadora é acessória e tem o condão de subsidiar o exame das contas dos administradores e demais responsáveis indicados no art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

A fiscalização do Tribunal visa a “assegurar a eficácia do controle” e a “instruir o julgamento das contas” dos gestores públicos (Lei Orgânica do TCU, art. 41). De igual sorte, o Regimento Interno do TCU determina o apensamento dos processos de fiscalização às contas correspondentes, se úteis à apreciação destas (art. 250, incisos I e II, e §§ 2º e 4º).

A atividade fiscalizadora do TCU se caracteriza, pois, como espécie do gênero julgamento de contas e contribui para dar efetividade ao princípio constitucional da prestação de contas (art. 34, inciso VII, alínea ‘d’).

É por intermédio da atuação do Tribunal de Contas que o Estado exerce a função de controle externo. Assim, quando o responsável usa de artifício contrário a boa-fé para retardar ou impedir que o TCU cumpra sua missão constitucional há uma ofensa direta ao Estado.

É exatamente a ofensa ao Estado que justifica a repressão à litigância de má-fé no Código de Processo Civil. Esse é o elemento de conexão entre a situação prevista no CPC e a não regulada na Lei Orgânica do TCU.

Se não se pode admitir a deslealdade nos processos regulados originariamente pelo CPC, com igual razão não se pode tolerar a má-fé nos processos promovidos pelo

²⁴ CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando podemos traduzi-la para o português? Rio de Janeiro, 1987. Mimeografado, p.68.

²⁵ O Supremo Tribunal Federal reconhece a competência exclusiva do Tribunal de Contas para julgar as contas dos responsáveis por haveres públicos, exceto nos casos de “irregularidade formal grave” ou de “manifesta ilegalidade” no julgamento (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 55.251, da primeira Turma, Brasília, DF, 18 de setembro de 1967. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2006).

Tribunal de Contas, no exercício do controle externo, pois, em ambos os casos, o abuso processual é exercido contra o Estado.

3.3 Requisitos para imposição de multa ao litigante ímprobo

Constatada, pois, uma das hipóteses previstas no art. 17 do CPC, cabe ao Tribunal de Contas utilizar as disposições daquele Código para coibir a conduta desleal do responsável ou interessado.

Nesse sentido, o litigante ímprobo pode ser condenado de ofício, face ao disposto no art. 18, *caput*, do Código de Processo Civil e ao princípio da oficialidade, que rege os processos TCU.

A possibilidade de condenação do litigante de má-fé, entretanto, está limitada ao pagamento da multa preconizada na parte inicial do art. 18, *caput*, do CPC, vez que, face à peculiaridade da relação processual no Tribunal de Contas, inexistente a “parte contrária”, a quem se destinaria a indenização e o ressarcimento de honorários advocatícios previstos na parte final do mesmo artigo.

Especial atenção deve ser dispensada ao contraditório e à ampla defesa do acusado. “Vislumbrando a prática de ato caracterizador da litigância de má-fé, deverá o juiz dar oportunidade ao litigante para que se manifeste a respeito, ao mesmo tempo em que deverá ser ouvido o *improbus litigador* para que se defenda (CF, art. 5º, LV).”²⁶

4. Considerações finais

O legislador infraconstitucional conferiu ao Tribunal de Contas prerrogativa para reprimir condutas que visem a delongar sua atuação. Nesse sentido, a Lei Orgânica do TCU prevê a imposição de multa ao responsável que não atender à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal, que obstruir o exercício de sua atividade fiscalizadora ou, ainda, sonegar processo, documento ou informação.

Essas hipóteses guardam estreita conformidade com o disposto no art. 17, inciso IV, do CPC, que qualifica como litigante ímprobo aquele que impuser resistência injustificada ao andamento do processo, mas não esgotam o rol de condutas tipificadas pelo Código de Processo Civil como contrárias ao dever de boa-fé.

²⁶ NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2004, p. 250.

Para colmatar essa lacuna, o Tribunal de Contas pode valer-se da aplicação subsidiária do CPC aos seus processos. A possibilidade de punição do litigante de má-fé pelo TCU justifica-se pela existência de elementos de identidade entre a situação regulada pelo Código de Processo Civil e aquela presente nos processos da Corte de Contas.

Essa identidade decorre da existência da figura do litigante nos processo do TCU e, principalmente, de a deslealdade ser exercida contra o Estado.

Dessa forma, constatada a má-fé processual, pode o Tribunal de Contas condenar o litigante de má-fé ao pagamento da multa prevista no art. 18 do Código de Processo Civil.

Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.961-7, do Tribunal Pleno, Brasília, DF, 24 de novembro de 2004. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 55.251, da primeira Turma, Brasília, DF, 18 de setembro de 1967. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2006.

BRITTO, Carlos Ayres. *O regime constitucional dos tribunais de contas*. In: Cadernos de Soluções Constitucionais, n. 1. São Paulo : Malheiros, 2003. p. 20-31.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando podemos traduzi-la para o português?* Rio de Janeiro, 1987. Mimeografado.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. *Teoria geral do processo*. 9. ed. São Paulo : Malheiros, 1993.

CUNHA, Rosanne Gay. Do abuso do direito de demandar. São Paulo. *Informativo Jurídico Consulex*, v. 16, n. 29, p. 13-16, 22 jul. 2002.

DINIZ, Maria Helena. *As lacunas no direito*. 7. ed. São Paulo : Saraiva, 2002.

_____. *Lei de Introdução ao Código Civil brasileira interpretada*. 11. ed. São Paulo : Saraiva, 2005.

MAIA, Valter Ferreira. *Litigância de má-fé no Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro : Forense, 2002.

MARCATO, Antonio Carlos (coord.). *Código de Processo Civil interpretado*. São Paulo : Atlas, 2004.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 18. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1999.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2004.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Glossary of key terms in evaluation and results based management*. Paris : OECD Publications, 2002.

STOCO, Rui. *Abuso do direito e má-fé processual*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2002.

ZYMLER, Benjamin. Processo administrativo no Tribunal de Contas da União. *In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 1996: monografias vencedoras*. Brasília : TCU, 1997.