

Universidade Anhanguera-Uniderp

Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes

PECULIARIDADES DO PROCESSO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, EM PARALELO COM O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

JOSÉ MAURO DINIZ LIMA

RIO BRANCO/ACRE

2012

RESUMO

O presente trabalho trata das peculiaridades do processo no Tribunal de Contas da União, em paralelo com o Código de Processo Civil, mais precisamente com o procedimento comum do CPC. Foram realizadas comparações entre os institutos constantes em ambos os procedimentos e foram destacadas as questões peculiares do processo no TCU. Os temas abordados não foram tratados de maneira exaustiva, mas apenas em relação às peculiaridades. Verificou-se que tanto no TCU quanto no processo civil os procedimentos possuem uma estrutura básica similar, existindo no entanto um número maior de atos no processo civil, principalmente pelo fato de ser um processo judicial, onde o princípio da ampla defesa deve ser utilizado em sua plenitude. No TCU o processo é mais conciso, mas os princípios constitucionais relativos ao processo também são respeitados.

Palavras-chave: Processo, TCU, CPC, Comparação, Peculiaridades.

ABSTRACT

This paper deals with the peculiarities of the proceedings in the Brazilian Court of Audit (TCU), in relation to the Civil Law (CPC), more specifically with the common procedure of Civil Law. Comparisons were made between the institutes listed in both procedures and peculiar issues were highlighted in the TCU's. The themes were not treated in such a way as exhaustive, but only in respect to their peculiarities. I found out that both TCU and civil process procedures have a similar basic structure, and there is, however, a larger number of acts in the civil process, mainly because it is a judicial process, where the principle of broad defense should be used in its fullness. At TCU, the process is more concise, but the constitutional principles relating to the case are also respected.

Keywords: Process, TCU, CPC, Comparison, Peculiarities.

1. INTRODUÇÃO

O estudo a seguir visa mostrar as particularidades do procedimento adotado nos processos do TCU, em comparação com o procedimento comum adotado pelo Código de Processo Civil.

Conforme se observará, os dois procedimentos estudados possuem uma estrutura muito similar, com destaque para as peculiaridades objeto do trabalho. Impende destacar que os atos contidos no processo civil que não possuem correlação com o processo no TCU não estão abrangidos pelo objeto do presente trabalho.

Primeiramente serão enumeradas as partes em cada um dos procedimentos, para o fim de facilitar a visão do leitor.

Em seguida, será estudado o instituto da citação, que possui idêntica natureza em ambos procedimentos. Observe-se de antemão que no TCU o ato de dar conhecimento à parte de existência de processo de sua responsabilidade é denominado por duas nomenclaturas, citação e audiência, que serão pormenorizadas no decorrer do estudo.

Os prazos para apresentação da defesa e a forma de acesso aos autos no TCU terão capítulos separados, pois tais atos possuem peculiaridades bastante distintas no processo do TCU.

Será dedicado um tópico único para tratar da apresentação de defesa, das provas e do julgamento. É evidente que no estudo do processo civil seria necessário a inclusão de um tópico para cada tema mencionado, dada a complexidade das matérias. No entanto, a concisão do processo no TCU possibilitou a reunião dos temas em apenas um tópico.

Por fim, no desenvolvimento do trabalho, será realizado um estudo sobre os recursos que podem ser manuseados tanto no processo civil quanto no processo do TCU, podendo ser adiantado que em ambos os procedimentos verifica-se uma grande identidade de institutos.

É necessário observar que o presente trabalho não tem a pretensão de realizar um estudo detalhado dos procedimentos em análise, mas simplesmente tentar possibilitar aos leigos em processo no TCU, mesmo que ainda conhecedores do processo civil, um mínimo de conhecimento do procedimento adotado no TCU.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 DAS PARTES

Para iniciar o presente trabalho é necessário que se determine quais são as partes em cada processo a ser estudado, para o fim de se determinar com mais clareza a quem compete a prática dos atos processuais, bem como suas responsabilidades.

No processo civil, a relação processual só se torna plena com a presença das partes juiz, autor e réu (*actum trium personarum*). No entanto, conforme os ensinamentos de Humberto Theodoro Júnior¹, haja vista que não apenas o autor e o réu participam do contraditório, é necessário buscar um conceito de parte processual que possa abranger também os terceiros intervenientes, os quais também exercem direitos processuais e se sujeitam ao ônus resultante da relação processual. Para o conceituado doutrinador, portanto, parte, em sentido processual, é todo sujeito que intervém no contraditório ou que se expõe às suas conseqüências dentro da relação processual.

Quanto ao TCU, cabe primeiramente observar que inexistente a figura do autor, pois os processos são impulsionados pelos órgãos da própria Corte. Cabe destacar também que, em algumas situações, os processos do TCU são provocados por iniciativa de terceiros, conforme se observará a seguir.

O Regimento Interno do TCU² traz a definição de parte para os processos do Tribunal, conforme transcrito a seguir:

“Art. 144. São partes no processo o responsável e o interessado.

§ 1º Responsável é aquele assim qualificado, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e respectiva legislação aplicável.

§ 2º Interessado é aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo.”

No artigo 5º da Lei Orgânica do TCU³ estão listados todos aqueles que são abrangidos pela jurisdição do Tribunal e que, conseqüentemente, podem vir a figurar na condição de responsáveis perante o TCU.

A Resolução TCU nº 36/1995⁴ enumera de forma mais detalhada as partes mencionadas, conforme transcrevemos a seguir:

¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro, v. 1, p. 77, 2009.

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

³ BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

“Art. 2º São partes no processo o responsável e o interessado.

§ 1º Responsável é aquele que figure no processo em razão da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, ou por ter dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário.

§ 2º Interessado é aquele que, em qualquer etapa do processo, seja assim reconhecido pelo Relator ou pelo Tribunal, em virtude da possibilidade de ter direito subjetivo próprio prejudicado pela decisão a ser exarada pelo Tribunal ou da existência de outra razão legítima para intervir no processo.”

Quanto aos interessados, podem ser usados os exemplos trazidos pelo trabalho do Ministro Benjamin Zymler⁵, nos casos das empresas que tenham realizado contrato com a União e que tal contrato esteja sob análise do TCU, podendo ser posteriormente determinada sua anulação, bem como no caso de candidatos aprovados em concurso público, quando for questionada a correção de procedimentos administrativos relacionados ao processo de seleção.

Destaque-se ainda que os denunciante, bem como aqueles que representem perante o TCU, dando origem a procedimento de apuração, não são considerados partes perante o TCU e que, caso desejem figurar nessa situação, deverão pedir habilitação como interessado, demonstrando o interesse necessário, nos termos do Regimento Interno, conforme supracitado.

2.2 DA CITAÇÃO

Nos termos do art. 213 do Código de Processo Civil, citação é o ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado a fim de se defender. A respeito da importância da citação, cabe transcrever os ensinamentos do mestre Vicente Greco Filho⁶:

A citação é a primeira e fundamental garantia de um processo livre e democrático, porque por seu intermédio se leva ao réu o conhecimento da demanda e o que pretende o autor. Sem citação não se completa o *actum trium personarum*, a relação jurídica processual, não podendo de um simulacro de processo se extrair qualquer efeito.

No Tribunal de Contas da União o ato de levar ao responsável o conhecimento da existência de um processo também é fundamental para a validade do mesmo, pois as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório também

⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 36, de 30 de agosto de 1995. Estabelece procedimentos sobre o exercício da ampla defesa no âmbito do Tribunal de Contas da União.

⁵ ZYMLER, Benjamin. **Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União**. Prêmio Serzedello Corrêa 1996 – Monografias Vencedoras. Tribunal de Contas da União. Brasília-DF. 1997.

⁶ GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. São Paulo, v. 2, p. 31, 1996.

são respeitadas, não sendo possível aplicar nenhum tipo de penalidade sem que o responsável tenha sido comunicado da existência de procedimento de seu interesse.

A maior peculiaridade quanto a este ato no TCU, dentre outras, diz respeito à nomenclatura utilizada para defini-lo, sendo utilizados os termos citação e audiência, embora possuam a mesma relevância e objetivo. A citação é utilizada nos processos onde houver sido apurado débito, a fim de que o responsável apresente suas alegações de defesa ou recolha a quantia devida, enquanto que a audiência é realizada nas situações onde não houve débito, mas foram verificadas outras irregularidades, para que o responsável apresente suas razões de justificativa.

Conforme verificado, a audiência no processo do TCU não guarda nenhuma relação com o ato previsto no Código de Processo Civil, que é utilizado pelo juiz para produção de provas e para o contato pessoal com as partes. No entanto, não raro, os responsáveis que recebem expediente contendo audiência acabam por confundir a referida comunicação com o ato do processo civil de mesma designação, chegando a procurar as dependências do TCU para saber o dia do depoimento.

Embora possua natureza diversa da citação e da audiência ora estudadas, há que ser destacada também a comunicação que deve ser realizada nos casos em que a decisão que vier a ser proferida possa trazer lesão a direito subjetivo de servidores e de empregados públicos. Essa comunicação é tratada no art. 2º da Resolução TCU nº 36/1995⁷, conforme a seguir:

§ 4º Consideram-se processos com conjunto de interessados ainda não quantificados e identificados nos autos aqueles nos quais a decisão que vier a ser exarada pelo Tribunal possua potencial lesivo a direito subjetivo de servidores e de empregados públicos alcançados pelos efeitos de ato administrativo julgado nulo ou ilegal, integral ou parcialmente, ou simplesmente modificado, que não tenham nome e endereço constantes dos autos. (NR) (Resolução nº 213, de 6/8/2008, BTCU nº 30/2008)

§ 5º Nos processos de que trata o parágrafo anterior, as comunicações processuais dirigidas aos interessados se darão na forma dos incisos I ou II do art. 179 do Regimento Interno, para aqueles já identificados nos autos, e na forma do inciso III, do mesmo dispositivo regimental, para aqueles cujos nomes e endereços não constem dos autos. (NR) (Resolução nº 213, de 6/8/2008, BTCU nº 30/2008)

§ 6º Nos casos em que a decisão que vier a ser exarada pelo Tribunal possua potencial lesivo a direito subjetivo de servidores e de empregados públicos que possuam associação representativa de notório conhecimento, a entidade deverá ser citada na forma dos incisos I ou II do art. 179 do Regimento Interno. (NR) (Resolução nº 213, de 6/8/2008, BTCU nº 30/2008)

A diferença fundamental entre citação e audiência e a comunicação supracitada é que as primeiras são resultantes de atos praticados pelo próprio

⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 36, de 30 de agosto de 1995. Estabelece procedimentos sobre o exercício da ampla defesa no âmbito do Tribunal de Contas da União.

responsável, enquanto que a última é decorrente da análise de atos praticados por outros membros da administração pública.

Há que ser destacada também a existência de outra espécie de comunicação no TCU, nominada como oitiva, que é utilizada antes de adoção de medida cautelar pelo Tribunal, a fim de que a parte interessada se pronuncie sobre a irregularidade verificada.

Embora a natureza das comunicações processuais do TCU mencionadas seja diversa, o objetivo final de todas é o mesmo, ou seja, dar conhecimento ao responsável ou interessado sobre a matéria que está sendo tratada no TCU, a fim de que apresente sua defesa.

Cabe destacar que no processo do TCU não existe obrigatoriedade de entrega da comunicação ao próprio responsável, bastando que o aviso de recebimento comprove que o expediente tenha sido entregue no endereço do mesmo. Obviamente que tal presunção é *juris tantum*, podendo ser elidida desde que o destinatário demonstre não ter recebido a comunicação.

Por fim, interessante ressaltar a observação contida no trabalho de Jorge Luiz Carvalho Lugão⁸ em relação à possibilidade de citação dos herdeiros ou do espólio do responsável nos processos do TCU, a seguir:

Ainda, outra peculiaridade que merece ser ressaltada é quanto ao estabelecimento da regular relação jurídica mesmo ante a ausência de citação, em virtude de falecimento do responsável. Seria legal transferir ao espólio ou aos herdeiros e sucessores a obrigação de responder pelos atos irregulares por ele praticados, ou pelos danos causados ao Erário? Mais uma vez, é conveniente ressaltar a importância da citação para o exercício das garantias processuais e constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. Embora a relação processual só se complete com a citação, tratando-se o processo no TCU voltado não só à apuração de responsabilidades, mas também à reparação do dano ao Erário, é lícito, como regra, prosseguir o curso processual, responsabilizando, nos autos, o espólio ou os herdeiros. Nesse caso, a relação processual é aperfeiçoada com a citação dos herdeiros ou do espólio, mesmo nos casos em que não tenha havido a citação em vida do *de cuius*. Esse entendimento deriva da regra constitucional de que as obrigações de cunho patrimonial transmitem-se aos sucessores. Corolário dos princípios da razoabilidade e da indisponibilidade do interesse público que a ausência de citação do responsável em vida não seja determinante para a não recomposição do Erário. Assim sendo, estes devem ser chamados a explicar ou devolver os valores públicos que indevidamente fizeram parte do espólio. Esse entendimento deriva do contido no inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal, de que “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens serem, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”. Se não fosse assim, seria admitir a possibilidade de perpetuar, em favor dos sucessores, eventual enriquecimento sem causa, o que acarretaria afronta ao ordenamento jurídico.

⁸ LUGÃO, Jorge Luiz Carvalho. **A citação no processo do Tribunal de Contas da União: suas peculiaridades.**

2.3 DOS PRAZOS PARA RESPOSTA

A forma de contagem dos prazos no processo civil e no TCU é idêntica, excluindo-se o dia de início e incluindo-se o dia do vencimento, recaindo sempre em dia útil, tanto um quanto o outro.

No entanto, o momento do início da contagem dos prazos é diferente. O Código de Processo Civil, em seu art. 241, determina que o prazo começa a correr da data de juntada aos autos do instrumento que comprova a citação. Já o Regimento Interno do TCU (art. 183)⁹, determina que os prazos começam a contar a partir da data de recebimento da comunicação pela parte. Ou seja, o prazo para apresentar a contestação no processo civil acaba se tornando maior do que o prazo para apresentar defesa no TCU.

Outra peculiaridade também do TCU diz respeito aos processos onde existem vários responsáveis. No Código de Processo Civil o prazo para os réus apresentarem a contestação se inicia a partir da data de juntada aos autos do último aviso de recebimento ou mandado citatório cumprido, enquanto que no Tribunal de Contas da União a contagem dos prazos para apresentar defesa é individual, independente da quantidade de responsáveis ou interessados. Também nessa situação os réus do processo civil levam vantagem, principalmente se ocorrer de algum responsável não ser localizado com facilidade.

No processo do TCU existe a possibilidade de prorrogação dos prazos para apresentação das alegações de defesa, razões de justificativa e de outras manifestações, ao contrário do que ocorre no processo civil, onde o prazo para contestar é peremptório. Tal possibilidade é decorrente do princípio do formalismo moderado e está prevista no parágrafo único do art. 183 do Regimento Interno do TCU.

O pedido de prorrogação deverá ser fundamentado e será analisado pelo relator do processo. Caso seja autorizada, a prorrogação contar-se-á a partir do término do prazo inicialmente concedido e independerá de notificação da parte, conforme disposto no mesmo dispositivo supracitado.

Cabe observar que o prazo adicional conta-se imediatamente a partir do dia seguinte ao término do anterior, independentemente de recair em dia útil ou não.

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

2.4 DO ACESSO AOS AUTOS

O Código de Processo Civil Brasileiro adota o princípio da publicidade, expressamente no art. 155, onde determina que os atos processuais são públicos. Em relação ao acesso aos autos, o mesmo dispositivo determina que o direito de consultá-los e de pedir certidões de seus atos é restrito às partes e a seus procuradores, salvo o terceiro que demonstrar interesse jurídico.

Quanto a essa matéria no processo civil, cabe transcrever os ensinamentos dos ilustres processualistas Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco¹⁰:

O princípio da publicidade no processo constitui uma preciosa garantia do indivíduo no tocante ao exercício da jurisdição. A presença nas audiências e a possibilidade do exame dos autos por qualquer pessoa representa o mais seguro instrumento de fiscalização popular sobre a obra dos magistrados, promotores públicos e advogados. Em última análise, o povo é o juiz dos juízes. E a responsabilidade das decisões judiciais assume outra dimensão, quando tais decisões hão de ser tomadas em audiência pública, na presença do povo.

(...)

Ao lado dessa publicidade, que também se denomina popular, outro sistema existe (chamado de publicidade para as partes ou restrita), pelo qual os atos processuais são públicos só com relação às partes e seus defensores, ou a um número reduzido de pessoas. Com isso, garantem-se os indivíduos contra os males dos juízos secretos, mas evitando alguns excessos a que vamos nos referir logo mais.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, solenemente proclamada pela Organização das Nações Unidas em 1948, no art. 10º garante o princípio da publicidade popular. E hoje a Constituição brasileira erige o princípio – antes assegurado apenas em nível de lei ordinária (CPC, art. 155; CPP, art. 792; CLT, art. 770) – em norma constitucional (art. 5º, inc. LX, e art. 93, e inc. IX).

O Código de Processo Civil de 1973 restringe o direito de consultar autos às partes e a seus procuradores. O terceiro só tem direito a certidões do dispositivo da sentença e de inventário e partilhas resultantes de separação judicial ou divórcio; e somente o tem quando amparado por interesse jurídico (art. 155, parágrafo único). O Código de Processo Civil de 1939 não continha tal restrição (arts. 5º e 19). É o princípio da publicidade restrita que o novo Código adotou nesse dispositivo e cuja eficácia deverá agora ser reavaliada em face da norma constitucional superveniente que somente admite a limitação da publicidade às partes ou aos seus procuradores, quando o interesse público o exigir (art. 5º, inciso LX).

Cabe destacar, quanto à restrição no acesso aos autos, que o Estatuto da Advocacia¹¹ exclui dessa vedação os advogados, sendo-lhes permitido, nos termos do inciso XIII do art. 7º, examinar, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estejam sujeitos a sigilo.

¹⁰ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo, pp. 69/70, 1996.

¹¹ BRASIL. Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Ainda em relação à restrição imposta pelo parágrafo único do art. 155 do CPC, urge destacar que atualmente, com a disponibilização do andamento dos processos por meio da internet, é possível o acesso de qualquer pessoa aos autos dos processos que não tramitam em segredo de justiça, não de forma integral, mas pelo menos de forma mais ampla do que permite o CPC.

No TCU adota-se a denominada publicidade restrita, limitando-se o acesso aos autos apenas às partes e aos seus procuradores, salvo quanto aos processos encerrados. O *caput* do art. 163 do Regimento Interno do TCU¹² determina tal limitação, conforme transcrito a seguir:

Art. 163. As partes poderão pedir vista ou cópia de peça do processo, mediante solicitação dirigida ao relator, segundo os procedimentos previstos neste capítulo.

Observe-se que o dispositivo supracitado possibilita que os autos sejam acessados apenas pelas partes, conforme nominadas no início do presente trabalho, olvidando propositadamente dos advogados e de terceiros.

É evidente que os advogados também podem ter acesso aos autos, todavia, só podem fazê-lo na condição de procuradores das partes, conforme disposto no *caput* do art. 13 da Resolução TCU nº 36/1995¹³. Essa proibição de acesso dos advogados aos processos do TCU sem procuração tem causado inúmeras discussões, inclusive com advogados recorrendo ao Poder Judiciário para que sejam respeitados os direitos listados no Estatuto do Advogado, todavia, o tratamento permanece igual no TCU.

Observe-se também que, ainda nos termos do dispositivo supracitado, a concessão de vista e de cópia de autos de processos no TCU deve ser previamente autorizada pelo relator. No entanto, na prática todos os relatores delegam competência para que os titulares das unidades técnicas do TCU permitam às partes o acesso aos autos, não sendo necessário que os processos cheguem até o relator para tal fim.

Cabe destacar que a retirada dos autos dos processos das dependências do TCU, apenas por meio de advogado, foi regulamentada apenas recentemente, sendo outrora expressamente proibida. Em que pese essa mudança, tal alteração brevemente não terá utilidade, pois o TCU implantou sistema de processo eletrônico, desde o final do ano de 2010, que eliminará brevemente a existência de autos físicos de processo.

¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 36, de 30 de agosto de 1995. Estabelece procedimentos sobre o exercício da ampla defesa no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Por fim, em relação ao acesso aos autos nos processos do TCU, impende destacar que, nos termos do art. 11 da Resolução TCU nº 36/1995¹⁴, estando o processo na etapa de instrução na unidade técnica, aguardando parecer do Ministério Público ou no Gabinete do Relator, a concessão de vista e o fornecimento de cópia do processo abrangerão, somente, as peças integrantes dos autos até o momento.

2.5 DA DEFESA, DAS PROVAS E DO JULGAMENTO

Cabe primeiramente destacar que a reunião das matérias do título em um único tópico ocorre devido ao processo no TCU ser mais conciso do que o previsto no CPC, não havendo possibilidade de se realizar, nesta situação, um estudo comparativo individualizado, conforme veremos nos parágrafos seguintes.

O procedimento ordinário do CPC é dividido, segundo a doutrina, em fases, que são a postulatória, de saneamento, probatória e decisória. Cabe esclarecer que esta é a classificação adotada por Humberto Theodoro Júnior¹⁵, no entanto, a doutrina adota diversas outras, mas com divisões bastante similares.

Diferentemente do processo no TCU, as fases citadas acima no processo civil possuem uma grande variedade de procedimentos e de institutos, impossibilitando um estado caso a caso das etapas adotadas no processo do CPC, motivo pelo qual serão estudadas apenas as peculiaridades do processo no TCU, objeto do presente trabalho.

O Regimento Interno do TCU¹⁶, em seu art. 156, divide as etapas do processo em instrução, parecer do Ministério Público e julgamento ou apreciação.

Na etapa de instrução está incluída a citação/audiência do responsável, devidamente estudada em parágrafos anteriores, motivo pelo qual serão objeto de estudo do presente tópico os atos posteriores ao mencionado, até o julgamento de mérito do processo.

Nos termos do art. 3º da Resolução TCU nº 36/1995, na etapa de instrução cabe a apresentação das alegações de defesa ou razões de justificativa, apenas dentro do prazo determinado na citação ou audiência.

¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 36, de 30 de agosto de 1995. Estabelece procedimentos sobre o exercício da ampla defesa no âmbito do Tribunal de Contas da União.

¹⁵ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro, v. 1, 2009.

¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

No entanto, o próprio dispositivo supracitado abre a possibilidade para que a defesa seja apresentada fora do prazo determinado na citação ou audiência, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da verdade material. Aliás, com alicerces nos mesmos princípios, é permitido às partes juntar documentos nos processos do TCU em qualquer fase, conforme ensina o Ministro Benjamin Zymler¹⁷:

Em respeito ao princípio da verdade material, deve o processo do TCU estar aberto à juntada de documentos pelas partes, uma vez que poderão propiciar um exame mais detalhado do tema analisado. Dessa forma, o responsável ou o interessado, em expediente ao Relator, poderá solicitá-la em qualquer etapa do processo, desde sua constituição até o momento de inclusão em pauta.

Ao tomar conhecimento dos novos documentos apresentados, o Relator, se houver indícios de alterações que atinjam o mérito das questões tratadas, determinará o reexame da matéria.

Se for notado interesse procrastinatório da parte, o Relator, em despacho fundamentado, indeferirá liminarmente o pedido. Essa decisão poderá ser combatida por meio do agravo estatuído no art. 25 da Resolução/TCU nº 36/95.

Em adendo à elucidativa lição transcrita acima, cabe acrescentar que o Regimento Interno do TCU¹⁸ ainda possibilita à parte distribuir, após a inclusão do processo em pauta, memorial aos ministros, ministros substitutos e ao representante do Ministério Público (art. 160, § 3º).

O Regimento Interno do TCU determina, no caput do art. 162, que as provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros. Isso significa que, ao contrário do que acontece no processo civil, não é permitido à parte a produção de outras provas que não sejam documentais, como a prova testemunhal, por exemplo. Quanto à prova pericial, poderá ser apresentada pela parte juntamente com seus elementos de defesa, não cabendo requerer ao relator do processo sua produção.

Em respeito ao princípio da verdade material, a autoridade responsável pela instrução do processo poderá solicitar aos órgãos competentes, assim como a particulares, o encaminhamento de elementos que ajudem na formação de seu convencimento, por meio de diligências.

Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas (RI/TCU, art. 161).

¹⁷ ZYMLER, Benjamin. **Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União**. Prêmio Serzedello Corrêa 1996 – Monografias Vencedoras. Tribunal de Contas da União. Brasília-DF. 1997.

¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

Observe-se que no Tribunal de Contas da União a parte poderá manifestar-se pessoalmente, independente de representação por advogado.

Quanto à revelia, nos processos do TCU seu efeito não é tão devastador quanto no processo civil, afinal, em respeito ao princípio do formalismo moderado, a parte poderá apresentar documentos novos a qualquer tempo, não incidindo o instituto da preclusão.

A etapa de instrução nos processos do TCU considera-se terminada no momento em que o titular da Unidade Técnica emite seu parecer conclusivo sobre a matéria objeto do processo (RI/TCU, art. 160, § 2º).

Embora seja citado pelo Regimento Interno do TCU como etapa dos processos no TCU, o parecer do Ministério Público junto ao TCU não é obrigatório em todos os processos pendentes de julgamento. Em relação à atuação do *Parquet* junto ao Tribunal de Contas da União, cabe reproduzir os esclarecedores ensinamentos do Ministro Benjamin Zymler¹⁹:

Se os princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional informam a composição orgânica e a atuação deste *Parquet* especializado, conforme previsto no *caput* do art. 80 da Lei nº 8.443/92, do ponto de vista administrativo, o MP/TCU integra a estrutura do Tribunal de Contas.

Aos Procuradores do TCU, que são obrigatoriamente bacharéis em Direito, compete comparecer às sessões do Tribunal e manifestar-se em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas; nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões (art. 81, II, da Lei nº 8.443/92); e nos recursos de reconsideração, revisão ou pedido de reexame interpostos por responsável ou interessado (art. 232 do Regimento Interno).

Sobressai a função *custos legis* do MP/TCU, que se exterioriza, principalmente, pela emissão de pareceres nos processos supra-indicados e pela solicitação de medidas voltadas ao saneamento dos autos, tais como diligências, documentos, inspeções *in loco* etc. Ademais, podem os membros do Ministério Público interpor os recursos previstos em lei (art. 81, IV, da Lei nº 8.443/92).

Diferentemente da função exercida pelo Ministério Público no processo civil, que depende fundamentalmente da personalização ou não do interesse sobre o qual incide a indisponibilidade do direito, a atuação do MP/TCU não comporta a tutela do hipossuficiente. Nesse caso, o Ministério Público que atua perante o Poder Judiciário tem atuação parcial, colocando-se ao lado da parte em estado de fraqueza na relação instrumental, substituindo-a processualmente ou prestando-lhe assistência.

(...)

A atuação do MP/TCU como fiscal da lei perante a Corte de Contas deriva precipuamente da indisponibilidade dos direitos tutelados pelo Tribunal, vinculados à prestação de contas da aplicação de dinheiros públicos, direitos estes que refogem da esfera de disponibilidade dos gestores públicos. Decorre, também, da necessidade garantir-se aos responsáveis e interessados o *due process of law*. Nesse sentido, zela o MP/TCU pelo respeito aos princípios básicos do contraditório e da ampla defesa.

¹⁹ ZYMLER, Benjamin. **Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União**. Prêmio Serzedello Corrêa 1996 – Monografias Vencedoras. Tribunal de Contas da União. Brasília-DF. 1997.

Os julgamentos dos processos no TCU são sempre realizados por um órgão colegiado, as câmaras ou o plenário, seja a primeira decisão ou o recurso. Cabe lembrar que no processo civil os feitos são julgados em primeira instância por um juiz singular, à exceção das ações de competência originária dos tribunais.

Da mesma forma como ocorre no processo civil, no julgamento dos processos no TCU as questões preliminares e as prejudiciais são apreciadas antes do julgamento de mérito do processo, conforme preceitua o *caput* do art. 116 do Regimento Interno do TCU²⁰.

Outra similaridade entre os procedimentos ora estudados é a possibilidade de sustentação oral perante o colegiado no julgamento dos processos, lembrando que no processo civil, em regra, tal possibilidade só é possível em segunda instância.

A decisão do TCU que resultar em imputação de débito ou aplicação de multa torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo, nos termos do art. 215 do Regimento Interno do TCU. Observe-se que no processo civil, no caso de condenação de pagar, a execução da sentença é realizada nos autos do próprio processo de conhecimento. Comparando-se os procedimentos estudados, a grosso modo, pode-se dizer que a decisão no processo civil gera um título executivo judicial, ao passo que no TCU gera um título executivo extrajudicial.

Em relação à possibilidade de parcelamento do valor da condenação, o TCU pode autorizar o parcelamento do débito ou da multa, em até trinta e seis vezes. Aliás, o pedido de parcelamento de valores pode ser solicitado a qualquer tempo pelo responsável, mesmo antes do julgamento do processo (art. 217, *caput*, RI/TCU). Já no processo civil também pode ocorrer o parcelamento do valor discutido na causa, a qualquer tempo e sem limitação de parcelas, desde que acordado entre as partes. Em suma, o TCU autoriza o parcelamento, enquanto que o juiz apenas homologa o acordo no qual o parcelamento foi determinado.

Quanto ao conhecimento às partes do ato que julgou o processo (sentença ou acórdão), no processo civil a intimação das partes pode ocorrer em audiência ou por publicação nos órgãos oficiais. Já no processo do TCU, embora ocorra a publicação dos acórdãos no Diário Oficial da União, a comunicação dos julgamentos dos processos é realizado de forma pessoal às partes.

²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

2.6 DOS RECURSOS

Nos processos do Tribunal de Contas da União cabem os seguintes recursos, enumerados no art. 277 de seu Regimento Interno²¹: recurso de reconsideração, pedido de reexame, embargos de declaração, recurso de revisão e agravo.

O estudo dos recursos será iniciado pelo agravo, que possui natureza similar ao recurso de agravo de instrumento previsto no Código de Processo Civil.

O recurso de agravo é previsto no *caput* do art. 289 do RI/TCU, que dispõe caber agravo de despacho decisório do Presidente do Tribunal, de presidente de câmara ou do relator, desfavorável à parte, e da medida cautelar adotada com fundamento no art. 276, no prazo de cinco dias. O despacho decisório a que refere o normativo tem a mesma natureza da decisão interlocutória do processo civil.

Da mesma forma como acontece no processo civil, no TCU a autoridade que proferiu o despacho decisório poderá logo reformá-lo, sem a necessidade de apreciação por órgão colegiado.

A similaridade entre o recurso de agravo, nos dois procedimentos estudados, ocorre ainda quanto à possibilidade, no processo do TCU, de ser conferido efeito suspensivo ao mesmo, a critério do Presidente do Tribunal, do presidente de câmara ou do relator, conforme o caso. Observe-se que no TCU a possibilidade de atribuição de efeito suspensivo é bastante aberta, onde o Regimento Interno utiliza as expressões “a critério” e “conforme o caso”.

Por fim, quanto ao recurso de agravo no TCU, cabe registrar que seu Regimento Interno, ao contrário do CPC, não condiciona a recepção do recurso à inclusão de cópias de peças processuais.

No TCU os requisitos para oposição de embargos de declaração contra seus acórdãos são os mesmos do art. 535 do CPC, ou seja, a existência de contradição, obscuridade ou contradição na decisão, sendo que o prazo para sua interposição é de dez dias.

Na forma do § 3º do art. 287 do Regimento Interno do TCU, os embargos de declaração suspendem os prazos para cumprimento do acórdão embargado e para interposição dos demais recursos, lembrando que no CPC ocorre a interrupção.

²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

Conforme preceitua o § 6º do art. 287 do RI/TCU, os embargos de declaração meramente protelatórios serão recebidos como petição, por meio de despacho do relator, não se lhes aplicando efeito suspensivo. Cabe lembrar que no processo civil os embargos manifestamente protelatórios podem resultar em aplicação de multa à parte embargante.

Na forma dos disposto no § 7º do artigo citado no parágrafo anterior, caso sejam conferidos efeitos infringentes aos embargos, serão devolvidos os prazos a todos os interessados.

Nos processos do TCU existe a possibilidade de apresentação de dois recursos que equivalem ao recurso de apelação do processo civil, são eles o recurso de reconsideração e o pedido de reexame, sendo o prazo para apresentação de quinze dias para ambos, assim como ocorre na apelação.

A diferença entre recurso de reconsideração e pedido de reexame é que o primeiro é cabível contra as decisões de mérito em processo de prestação ou tomada de contas, enquanto que o segundo cabe contra decisões de mérito proferidas nos demais processos do TCU.

Ambos os recursos contra as decisões definitivas do TCU possuem efeito suspensivo, com a exceção contida no § 1º do art. 285 do RI/TCU²², onde é disciplinado que se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não recorridos não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser constituído processo apartado para prosseguimento da execução das decisões.

Na contramão do processo civil, bem como em respeito ao princípio da verdade material, no TCU é admitido recurso de reconsideração e pedido de reexame intempestivos, desde que a parte recorrente apresente fatos novos e também desde que seja apresentado dentro do período de cento e oitenta dias, contados do término do prazo regulamentar para sua apresentação tempestiva, ou seja, quinze dias. Neste caso, os recursos mencionados não terão efeito suspensivo.

No TCU existe recurso de natureza similar à ação rescisória prevista no CPC, conforme expressamente mencionado na redação do *caput* do art. 288 do Regimento Interno do TCU, transcrito a seguir:

²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

Art. 288. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, inclusive especial, cabe recurso de revisão ao Plenário, de natureza similar à da ação rescisória, sem efeito suspensivo, interposto uma só vez e por escrito pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso IV do art. 183, e fundar-se-á:

I – em erro de cálculo nas contas;

II – em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido;

III – na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

A instrução do recurso de revisão abrange o reexame de todos os elementos constantes dos autos, assim como o acórdão que o der provimento ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado (art. 288, §§ 1º e 4º, RI/TCU).

A interposição de recurso junto ao TCU gera preclusão consumativa, mesmo que o recurso não seja conhecido pelo Tribunal. Em conseqüência, não serão conhecidos recursos da mesma espécie pela parte ou pelo Ministério Público junto ao TCU, salvo embargos de declaração (art. 278, §§ 3º e 4º, RI/TCU²³).

Também não serão conhecidos recursos contra deliberação proferida em sede de processo de monitoramento de acórdão do Tribunal em que não tenham sido rediscutidas questões de mérito, nem imposto nenhum tipo de sanção (art. 278, § 5º, RI/TCU).

Conforme art. 279 do RI/TCU, não cabe recurso de decisão que rejeitar alegações de defesa, converter processo em tomada de contas especial ou determinar sua instauração, ou ainda que determinar a realização de citação, audiência, diligência ou fiscalização, salvo a hipótese de embargos de declaração. O parágrafo único do mesmo dispositivo determina que se a parte intentar o recurso, a documentação encaminhada será aproveitada como defesa, sempre que possível, sem prejuízo da realização da citação ou da audiência, quando for obrigatória.

No TCU, havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal (art. 281, RI/TCU).

Cabe consignar, por fim, em relação aos recursos no TCU, que o art. 284 do RI/TCU determina que havendo partes com interesses opostos, a interposição de recurso por uma delas enseja à outra a apresentação de contrarrazões, no mesmo prazo dado ao recurso.

²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo mostrar as peculiaridades dos processos no Tribunal de Contas da União, em comparação com o procedimento comum do Código de Processo Civil, de forma a ajudar as partes e os operadores do direito no manuseio de tal procedimento.

Conforme foi mostrado, os dois procedimentos estudados possuem um fluxograma muito similar, sendo em ambos sempre respeitados os princípios constitucionais relacionados ao processo, como o da ampla defesa, do contraditório, da publicidade, dentre outros.

Verificou-se que o processo no TCU, por ser um procedimento administrativo, é bem mais conciso do que o procedimento comum do CPC, inexistindo possibilidade no TCU de se produzir prova testemunhal, por exemplo. No entanto, impende destacar que os julgados do TCU podem ser questionados por meio de processo judicial, aí sim podendo ser utilizado todo o arcabouço processual civil.

Também percebeu-se que o processo no TCU é mais flexível, principalmente quanto aos prazos, onde o instituto da preclusão não é utilizado com tanta contumácia quanto no processo civil. No processo do TCU vige o princípio do formalismo moderado, em contraponto com o formalismo “exacerbado” muito utilizado no processo civil.

O estudo, na forma como foi tabulado, abordou todas as peculiaridades do processo no TCU, conforme se propunha, propiciando principalmente aos causídicos o conhecimento suficiente para postularem perante o TCU sem correrem o risco de serem surpreendidos em atos que no processo civil possuem particularidade diferente.

Evidentemente que o trabalho não detalhou de forma exaustiva o procedimento nos processos do TCU, afinal, o objetivo sempre foi o estudo das particularidades, em comparação com o processo civil. Observe-se também que, obviamente, não foram abordados todos os institutos do processo civil.

Percebeu-se no decorrer do trabalho a carência de material específico quanto ao processo no TCU, abrindo-se a oportunidade para estudos posteriores que abordem o tema, seja de forma mais abrangente ou sobre temas pontuais.

8. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.** Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 36, de 30 de agosto de 1995.** Estabelece procedimentos sobre o exercício da ampla defesa no âmbito do Tribunal de Contas da União.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002.** Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 36, de 30 de agosto de 1995.** Estabelece procedimentos sobre o exercício da ampla defesa no âmbito do Tribunal de Contas da União.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** São Paulo, 1996.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro.** São Paulo, vv. 1 e 2, 1996.

LUGÃO, Jorge Luiz Carvalho. **A citação no processo do Tribunal de Contas da União: suas peculiaridades.** Disponível em <
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057206.PDF>>

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil.** Rio de Janeiro, vv. 1, 2 e 3, 2009.

ZYMLER, Benjamin. **Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União.** Prêmio Serzedello Corrêa 1996 – Monografias Vencedoras. Tribunal de Contas da União. Brasília-DF. 1997. Disponível em <
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058950.PDF>>

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito e que se fizerem necessários, que isento completamente a Universidade Anhanguera-Uniderp, a Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes e a professora orientadora de toda e qualquer responsabilidade pelo conteúdo e idéias expressas no presente Trabalho de Conclusão de Curso.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado.

Rio Branco/AC, 28 de fevereiro de 2012.