



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito

ANÍSIO SOARES VIEIRA FILHO

**A NATUREZA JURÍDICA DO RECURSO DE REVISÃO
NO PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Brasília
2013

ANÍSIO SOARES VIEIRA FILHO

**A NATUREZA JURÍDICA DO RECURSO DE REVISÃO
NO PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Monografia apresentada à banca examinadora da Universidade de Brasília como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharelado em Direito, sob a orientação do Professor Mamede Said Maia Filho.

Brasília

2013

ANÍSIO SOARES VIEIRA FILHO

**A NATUREZA JURÍDICA DO RECURSO DE REVISÃO
NO PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília à banca examinadora composta por:

MAMEDE SAID MAIA FILHO
Prof. M. Sc. e Orientador

ALEXANDRE BERNADINO COSTA
Prof. Dr. e Examinador

OTHON DE AZEVEDO LOPES
Prof. Dr. e Examinador

Meus agradecimentos a Deus, criador de todas as coisas, pela sua fidelidade e misericórdia que se renovam a cada manhã.

À minha família, pelo amor e apoio que sempre dedicaram a mim.

Por fim, aos meus professores, pela paciência e esforço dispensados.

*“Ainda que eu ande pelo vale da sombra
da morte, não temerei mal nenhum,
porque tu estás comigo.” (Salmos 23:4)*

RESUMO

O presente trabalho monográfico tem por objeto pesquisa referente à natureza jurídica do Recurso de Revisão, modalidade de impugnação de decisões em processos de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União. Fato é que é o Recurso de Revisão, nos termos da Lei Orgânica da referida Corte (Lei 8.444/93), é identificado como recurso em sentido estrito, enquanto que o Regimento Interno desse Tribunal dá a ele natureza jurídica similar à ação, em particular ação rescisória. É de se ressaltar que o Recurso de Revisão não pode ser tido como recurso em sentido estrito, uma vez que se presta à revisão de decisões transitadas em julgado no âmbito administrativo, conforme análise do processo de contas, da doutrina e da jurisprudência pertinentes. Por oportuno, releva destacar, ainda, que, em virtude dos processos de contas comuns anuais terem causa de pedir aberta, situação não vislumbrada nos processos judiciais, o recurso em tela pode ter natureza jurídica de ação rescisória combinada com uma ação nova, no caso de a impugnação ser fundada na ocorrência de fatos novos não contidos inicialmente no pleito.

Palavras-Chave: Tribunal de Contas da União. Processo de Contas. Recurso de Revisão. Ação Rescisória

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

CPC – Código de Processo Civil

IN – Instrução Normativa

LOTUCU – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União

MPTCU – Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

RITCU – Regimento Interno do Tribunal de Contas da União

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	2
INTRODUÇÃO	8
1. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO.....	10
2. PRINCÍPIOS	11
2.1 <i>Princípio da Legalidade</i>	11
2.2 <i>Princípio da Impessoalidade</i>	12
2.3 <i>Princípio da Moralidade</i>	12
2.4 <i>Princípio da Publicidade</i>	13
2.5 <i>Princípio da Eficiência</i>	13
2.6 <i>Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade</i>	14
3. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	15
3.1 <i>Conceito.....</i>	15
3.2 <i>Fundamentos</i>	16
3.3 <i>Classificação das Formas de Controle</i>	16
4. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	18
4.1 <i>Origens</i>	18
4.2 <i>Competências</i>	20
4.3 <i>Composição, Estrutura e Funcionamento</i>	22
5. PROCESSO E SISTEMA RECURSAL NO TCU.....	25
5.1 <i>Disciplina Legal e Normativa do Processo.....</i>	25
5.2 <i>Tipos de Processos</i>	28
5.2.1 <i>Processos de Fiscalização e de Registro de Atos</i>	29
5.2.2 <i>Processo de Contas</i>	30
5.3 <i>Meios de Impugnação de Decisões nos Processos de Contas</i>	32
6. DIFERENÇAS ENTRE RECURSO E AÇÃO RESCISÓRIA.....	35
7. NATUREZA JURÍDICA DO RECURSO DE REVISÃO	36
CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	41

INTRODUÇÃO

Inicialmente, releva destacar a importância do papel do trabalho monográfico para o graduando em qualquer disciplina, pois é onde se aprofunda, por escolha própria, tema que lhe pareça mais agradável, ou que lhe atribua maior relevância, além de, é claro, ser o último esforço para a conclusão do curso. Trata-se de um trabalho acadêmico de tema único, bem delimitado e produto de investigação pouco complexa.

A monografia em tela se preocupa, pois, com uma questão relativa ao processo do Tribunal de Contas da União (TCU), mais especificamente quanto ao seu sistema recursal, previsto na Lei Orgânica (Lei n.º 8.443/1992) e no Regimento Interno desse Tribunal.

Da análise da lei orgânica do TCU verificou-se, em seus arts. 32 e 35, espécie recursal denominada “recurso de revisão”, cabível contra decisões em processo de prestação ou tomada de contas, inclusive especial. No entanto, o art. 288 do RI/TCU dá ao recurso de revisão natureza similar à ação rescisória. Dessa forma, o presente trabalho objetiva saber qual a real natureza jurídica do recurso de revisão, haja vista haver contradição jurídica entre o texto da lei orgânica e o texto do regimento interno.

A julgar pelos dias atuais, o combate à corrupção tem ocupado espaço cada vez maior no cenário político brasileiro. À luz do art. 71 da atual Constituição, compete ao TCU exercer função de grande relevância no controle da gestão de recursos públicos federais, auxiliando o Congresso Nacional nas competências do controle externo, constituindo, assim, importante instrumento a serviço da cidadania e de transparência da atuação governamental.

Embora o TCU tenha papel bastante relevante para a sociedade, são poucos os estudos realizados sobre a legislação legal e infra-legal afetas ao TCU.

Dessa forma, vislumbrou-se a escolha desse tema por necessidade de maior aprimoramento do sistema recursal do Tribunal de Contas da União, uma vez que a intensificação da atuação do TCU gera, em regra, aumento no número de decisões prolatadas por essa Corte de Contas, desencadeando, por sua vez, o maior número de recursos contra essas decisões.

Nesse diapasão, será apresentado, logo de início, o regime jurídico-administrativo aplicável aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública, e que rege a atuação dos agentes públicos em geral. *A posteriori*, serão apresentados o conceito, os fundamentos, princípios norteadores e as tipologias do controle exercido pela Administração Pública, acentuando o controle externo no Brasil. Por conseguinte, tratar-se-á do Tribunal de Contas de União em si, abordando suas origens, competências, composição, estrutura e funcionamento. Após, analisar-se-á sobre o processo e sistema recursal no TCU, sua disciplina legal e tipos de processos. Oportunizou-se, daí, fazer uma breve comparação com o processo civil. Em seguida, as diferenças entre recurso e ação rescisória e, por fim, a natureza jurídica do recurso de revisão no TCU, nos demais tribunais e na doutrina pertinente.

1. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Preliminarmente, cumpre ressaltar que parte da doutrina diverge quanto às expressões “regime jurídico-administrativo” e “regime jurídico da Administração”.

Regime jurídico-administrativo, portanto, é o conjunto de regras e princípios que regem o direito administrativo, lhe conferindo autonomia enquanto ramo do direito. Já a expressão regime jurídico da Administração designa os regimes de direito público e de direito privado aplicáveis à administração. No presente trabalho, trataremos ambas as expressões como sinônimas.

Segundo lição de Maria Sylvia Zanella di Pietro, *verbis*:

[...] a expressão regime jurídico administrativo é reservada tão somente para abranger o conjunto de traços, de conotações que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa. Basicamente pode-se dizer que o regime administrativo resume-se a duas palavras apenas: prerrogativas e sujeições.¹

Essas prerrogativas e sujeições são traduzidas, respectivamente, pelos princípios implícitos da supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado decorre da necessidade de o Estado cumprir uma série de obrigações impostas pela Constituição e pelas leis; dessa forma, é necessário que o Estado detenha poderes especiais não cogitados para os particulares. Importante frisar que só existe verticalidade nas relações jurídicas do Estado contra o particular quanto se tratar de interesse público primário, ou seja, nas causas de interesse da coletividade como um todo (interesse público propriamente dito). O interesse patrimonial do Estado como pessoa jurídica (interesse público secundário) não tem supremacia sobre o interesse dos particulares.

O princípio remanescente, o da indisponibilidade do interesse público, faz contraponto ao primeiro. À medida que a Administração Pública tem prerrogativas não

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006, p. 64.

outorgadas aos particulares, tem, também, restrições que lhe são impostas. Segundo esse princípio, a Administração somente pode atuar mediante lei. Essas restrições decorrem do fato de a Administração não ser proprietária do patrimônio público, nem do interesse público, mas sim o povo, razão pela qual não pode dispor dos bens e do interesse coletivo. A disponibilidade é característica inerente do direito de propriedade. Assim sendo, não existe, a rigor, vontade da administração, mas sim vontade da lei, que é o instrumento legitimado para transmitir a vontade geral do povo, por meio de representantes eleitos no Poder Legislativo.

Para além desses dois princípios basilares, a Constituição Federal, em seu art. 37, *caput*, traz expressamente outros princípios norteadores da Administração Pública que serão tratados no tópico seguinte.

2. PRINCÍPIOS

O art. 37, *caput*, da Carta Maior estabelece os princípios basilares do Estado Democrático de Direito que devem servir de parâmetro na atividade de controle, *verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:² (Grifos acrescidos)

Tendo em vista a relevância desses princípios no que pertine ao tema, convém proceder à abertura de breves subtópicos sobre eles.

2.1 Princípio da Legalidade

Esse princípio é inerente a todos os Estados que dizem ser de direito, pois representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. Segundo ele, o *“exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei.”*³

² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br>>. Acesso em: 28 Fev. 2013.

³ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 86.

Já para os particulares, o princípio da legalidade tem sua formulação mais genérica insculpida no art. 5º, II, da CF, segundo a qual *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei."*⁴

Depreende-se da formulação supracitada que aos particulares é lícito fazer tudo aquilo que a lei não proíba.

Em suma, a regra para os particulares é a autonomia da vontade, ao passo que a Administração Pública não tem essa vontade, estando adstrita à vontade da lei. Conclui-se, portanto, que o princípio da legalidade administrativa representa uma garantia constitucional, evitando a ingerência do Estado na esfera dos particulares quando não amparado por lei.

2.2 Princípio da Impessoalidade

Segundo o professor Alexandre Mazza:

O princípio da impessoalidade estabelece um dever de imparcialidade na defesa do interesse público, impedindo discriminações e privilégios indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa.⁵

Esse princípio guarda relação profunda com o princípio da finalidade, considerado princípio implícito na atual Constituição, segundo o qual toda atuação administrativa deve visar interesse público.

2.3 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade torna jurídica a atuação ética no exercício da atividade administrativa. Quando a Constituição Federal atribuiu *status* constitucional ao princípio da moralidade, tornou-o requisito de validade dos atos administrativos. Dessa forma, caso algum ato seja considerado atentatório à moral administrativa, deve ser anulado pela Administração Pública de ofício, mediante o poder-dever de autotutela, ou, ainda, pelo Judiciário, quando provocado, operando, em ambos os casos efeitos *ex tunc*.

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br>>. Acesso em: 28 Fev. 2013.

⁵ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 92.

Com efeito, a moral administrativa difere da moral comum. A fim de subsidiar a análise do presente assunto, é mister o entendimento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

Enquanto a moral comum é orientada para uma distinção puramente ética, entre o bem e o mal, distintamente, a moral administrativa é orientada para uma distinção prática a boa e má administração.⁶

Impende ressaltar que a Constituição Federal permite que a moral administrativa seja controlada pelo cidadão mediante a ação popular (art. 5º, LXXIII, CF).

2.4 Princípio da Publicidade

A publicidade, no direito administrativo, refere-se à divulgação oficial dos atos da Administração, como condição de eficácia deles; e serve, também, para propiciar o controle desta pelos administrados, mediante a exigência de transparência na atuação administrativa. Essa exigência de transparência decorre do princípio da indisponibilidade do interesse público.

O direito de petição e o direito à obtenção de certidões em repartições públicas, previstos no art. 5º, XXXIV, “a” e “b”, respectivamente, da Constituição Federal são importantes garantias individuais que ilustram, de forma prática, o princípio da publicidade:

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;⁷

Por outro lado, tenta-se impedir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (art. 37, § 1º, CF).

2.5 Princípio da Eficiência

⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br>>. Acesso em: 28 Fev. 2013.

Este princípio foi acrescentado ao art. 37 da CF pela Emenda Constitucional n. 19/98⁸, que procurou implementar o modelo de administração pública gerencial, em que privilegia a aferição de resultados.

Vale destacar o que ensina Alexandre de Moraes sobre esse princípio, *verbis*:

[...] é o que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.”⁹

Cabe repisar que esse princípio não pode ser usado como pretexto para a Administração Pública descumprir a lei.

2.6 Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade são princípios constitucionais implícitos e decorrem do devido processo legal. Esses princípios são, em realidade, princípios gerais de direito, sendo aplicados em quase todos os ramos jurídicos. Geralmente são utilizados quando há colisão entre princípios de igual hierarquia e, por vezes, são utilizados como sinônimos.

No que concerne ao direito administrativo, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade são aplicados, especialmente, no controle de atos discricionários de que resultem restrições, condicionamento a direitos dos administrados ou imposição de sanções.

Necessário mencionar que é comum os administrativistas entenderem ser o princípio da razoabilidade um gênero, constituindo a noção de proporcionalidade uma vertente utilizada nos casos que envolvam atos administrativos sancionatórios.

⁸ Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

⁹ MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98*. São Paulo: Atlas, 999, p. 65.

O princípio da razoabilidade “*tem por escopo aferir a compatibilidade entre os meios empregados e os fins visados na prática de um ato administrativo, de modo a evitar restrições aos administrados inadequadas, desnecessárias, arbitrárias ou abusivas por parte da Administração Pública.*”¹⁰

Já o princípio da proporcionalidade impede que a Administração Pública restrinja os direitos dos administrados além do que realmente caiba, ou seja, que a medida sancionatória adotada pela Administração seja, de fato, proporcional.

3. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública atua sempre visando o interesse público primário. A ideia central, no que tange ao controle da Administração, reside no fato do titular do patrimônio público ser o povo, em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público, como já salientado nas linhas anteriores. Assim sendo, a Administração Pública, mera gestora do patrimônio alheio, deve pautar-se pela total transparência de suas condutas. O controle administrativo, portanto, constitui um hábil instrumento em favor do povo na gerência do Estado.

3.1 Conceito

Segundo conceito de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, o controle administrativo é:

[...] o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria administração pública, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas de Poder.”¹¹

Faz-se mister ressaltar que o controle administrativo é um poder-dever e é exercido por todos os poderes da União e seus agentes.

¹⁰ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense ; São Paulo: MÉTODO, 2009, p. 208.

¹¹ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense ; São Paulo: MÉTODO, 2009, pp. 740-741.

3.2 Fundamentos

Dispõe o art. 2º da atual Constituição Federal, *verbis*:

“**Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”¹²

Na história do constitucionalismo, a separação rígida entre os poderes deu lugar a uma divisão mais flexível entre eles, de forma que cada poder do Estado exerce, de certa maneira, as três funções: administrativa, legislativa e jurisdicional. Assim, cada poder possui uma função predominante, denominada de função típica e as demais são acessórias, chamadas de atípicas.

A fim de se evitar preponderância de um Poder sobre os outros, o constitucionalismo moderno engendrou um sistema classicamente denominado *check and balances*, segundo o qual o texto constitucional delega aos poderes do Estado competências que, finalisticamente, impedem o exercício desmedidamente arbitrário e abusivo do poder. É nesse contexto que melhor se visualiza a harmonização entre os poderes estatais.¹³

Diante disso, o modelo constitucional adotado pelo Brasil é extremamente propício ao desenvolvimento de sistemas de controle do Estado.

Demais disso, José dos Santos Carvalho Filho cita os princípios da legalidade, partindo-se do pressuposto que o controle administrativo se desenvolve de forma subjacente à lei e que os agentes não têm aquela vontade livre que caracteriza os particulares; e das políticas administrativas, ou seja, poder da Administração para estabelecer suas diretrizes a fim de que a atividade administrativa seja feita de forma mais célere e eficaz¹⁴.

3.3 Classificação das Formas de Controle

¹² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br>>. Acesso em: 28 Fev. 2013.

¹³ ZYMLER, Benjamin. **O controle Externo**: O Tribunal de Contas da União. Palestra proferida no curso de treinamento dos novos Assistentes Jurídicos da Advocacia-Geral da União, promovida pelo Centro de Estudos Vitor Nunes Leal realizada em 2001.

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 892.

As formas de controle da Administração Pública podem ser classificadas de modo variados, a depender do critério de classificação a ser utilizado.

Pode-se, pois, classificá-las quanto ao órgão controlador (controle legislativo, controle judicial e controle administrativo); quanto ao posicionamento do órgão controlador (controle interno e controle externo); quanto à natureza (controle de legalidade e controle de mérito); quanto ao âmbito (controle por subordinação, controle por vinculação); quanto ao momento de exercício (controle prévio, controle concomitante e controle posterior) e quanto à iniciativa (controle de ofício e controle provocado).

À exceção da classificação quanto ao posicionamento do órgão controlador, que guarda profunda pertinência com o tema, as demais não serão tratadas nesta monografia, sob pena de delongar-me em demasia.

Sendo assim, o controle interno é aquele realizado por um poder sobre seus próprios órgãos e agentes. Nesse sentido dispõe o art. 74 da CF:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.¹⁵

O controle externo, por sua vez, é aquele em que o órgão fiscalizador se situa fora do âmbito do poder controlado, a exemplo de anulação judicial de ato da Administração.

¹⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br>>. Acesso em: 28 Fev. 2013.

4. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A atividade de controle externo da Administração Pública, tal qual ela é, passou por uma lenta evolução até a criação de um órgão específico para a realização dessa tarefa. A fim de melhor esboçar seu desenvolvimento, a seguir serão delineadas as origens históricas do TCU, o progresso de sua competência constitucional, bem como atual composição estrutural e funcionamento.

4.1 Origens

A necessidade de criação de um órgão responsável pelo controle e pela supervisão das finanças públicas no Brasil, a qual surgiu no período colonial, resulta do próprio desenvolvimento da doutrina no que concerne ao controle dentro do sistema administrativo português.

Nesse esteio, os primeiros órgãos de controle no Brasil foram as ‘Juntas das Fazendas das Capitanias’ e a ‘Junta da Fazenda do Rio de Janeiro’, criada no ano de 1680. A vinda da família real portuguesa em 1808 propiciou a instalação, no Rio de Janeiro, do ‘Erário Régio’, além da criação do ‘Conselho de Fazenda’, cuja principal atribuição era acompanhar a execução da despesa pública, órgãos ancestrais diretos do Tribunal de Contas brasileiro¹⁶. Após a proclamação da independência, em 1822 o Erário Régio foi transformado no Tesouro pela Constituição monárquica de 1824, prevendo-se, então, os primeiros orçamentos e balanços gerais.¹⁷

Contudo, longe estava ainda da criação de um órgão de controle das contas públicas independente do Tesouro. Durante todo o período monárquico, inúmeras foram as tentativas de estabelecer um tribunal de contas brasileiro. A fim de delinear as propostas de criação do órgão, Luciano de Araújo Ferraz apresenta um histórico dessas. *A priori* destaca a proposição de Felisberto Caldeira Brandt e de José Inácio Borges ao Senado do Império, em 23 de junho de 1826, projeto de lei que previa órgão de controle nos moldes do Tribunal de Contas já existente na França. O projeto acabou rejeitado em

¹⁶ FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, pp. 111-112.

¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conheça o TCU. Breve Histórico**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 24 Set. 2012.

parte devido à feroz oposição liderada pelo Senador Visconde de Baependi, que defendia a tese que os próprios executores da despesa poderiam realizar o controle de seus gastos.

Em um segundo momento, se deu a apresentação de projetos de lei para concretização do estabelecimento de uma Corte de Contas nos anos de: 1835 (por Manoel do Nascimento Castro e Silva), 1838 (pelo então Ministro da Fazenda, Marquês de Abrantes) e em 1845 (pelo Ministro Manoel Alves Branco). Apesar de todos esses planejamentos não lograrem qualquer sucesso¹⁸, a discussão quanto à criação de um órgão de controle externo das contas dos administradores públicos perdurou, ainda, por todo o Segundo Reinado, sendo objeto de debates por vezes acalorados.

Sobreleva esclarecer que a tese favorável à criação do órgão somente sobressaiu após a proclamação da República. Com efeito, conclui-se que sua admissão decorreu das características intrínsecas do novo regime, qual seja o controle dos atos dos administradores por parte da sociedade, um dos pilares do próprio sistema republicano.

Cumprir observar que a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1798, fruto da Revolução Francesa, previa que a “*sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração*”¹⁹. Desse princípio resulta a necessidade de aperfeiçoamento do controle da Administração, reforçando a tese de criação de um órgão independente capaz de realizá-lo.

Rui Barbosa alvejou a criação de um Tribunal de Contas como forma eficaz de controle da Administração Pública federal e garantia de cumprimento das leis orçamentárias. Dessa maneira, defende que o controle realizado de forma externa seria uma garantia de independência do órgão, além de obrigar os administradores a agirem de forma mais transparente.

Nessa esteira, ensina o jurista baiano:

Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente,

¹⁸ FERRAZ, Op. cit., p. 114.

¹⁹ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 9.

auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias, por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.²⁰

Em outra importante passagem, reafirmou a necessidade de criação de um Tribunal de Contas como órgão de organização e controle das finanças públicas, *verbis*:

É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inevitável de reorganizá-lo; e acredita haver lançado os fundamentos para essa reforma radical com a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.²¹

Sendo assim, em 07 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, foi editado o Decreto nº 966-A criando o Tribunal de Contas da União, norteados pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia. Importa consignar que sua instalação só se deu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda sucessor, Serzedello Corrêa.²²

4.2 Competências

O artigo 89 da Constituição de 1891 atribuía ao TCU tão somente a liquidação das contas da receita e despesa e verificação da sua legalidade²³. Competência essa que a partir da Constituição de 1934 ganhou amplitude, uma vez que passou a prever no corpo do seu texto (Capítulo VI, Seção II) a função de julgar as contas dos gestores públicos, *in verbis*:

²⁰ BARBOSA, Rui. **Obras Completas**. Vol. 18, tomo 3, 1891, p. 369. Disponível em <<http://www.casaruiibarbosa.gov.br>>. Acesso em: 24 Set. 2012.

²¹ Ibidem, p. 363.

²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conheça o TCU. Breve Histórico**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 24 Set. 2012.

²³ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br>>. Acesso em: 24 Set. 2012.

Art. 99 - É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.²⁴

Ademais, se acresceu ao Tribunal de Contas da União, entre outras, as seguintes atribuições: proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, e ainda apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, a fim de encaminhá-las posteriormente à Câmara dos Deputados.

Deveras esse rol de competências foi mantido, em linhas gerais, pelas Constituições de 1937 e 1946, de maneira que na última se adicionou a tarefa de julgar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões pertinentes aos servidores públicos civis e militares da União²⁵.

Por oportuno, ressalta-se que a Constituição de 1946 se consagra pela democracia representativa, pela divisão de poderes e sua independência, em consonância ao período de redemocratização que se surgiu ao Estado Novo.

Quanto à Constituição de 1967, parcialmente retificada pela Emenda Constitucional n. 01/1969, retirou do TCU a competência para o julgamento da legalidade de aposentadorias, reformas e pensões, restando ao Tribunal apenas a apreciação da legalidade para fins de registro. Em contrapartida, atribuiu ao órgão a possibilidade de realização de auditorias financeira e orçamentária nos três poderes da União²⁶.

Por fim, nos termos da atual Constituição, promulgada em 1988, cabe ao Tribunal de Contas da União auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, possuindo, contudo, competências que lhe são privativas, conforme prevê o artigo 71 da Carta Constitucional²⁷.

²⁴ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br>>. Acesso em: 24 Set. 2012.

²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conheça o TCU. Breve Histórico**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 25 Set. 2012.

²⁶ Ibidem.

²⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br>>. Acesso em: 25 Set. 2012.

Com o reconhecimento das importantes atribuições históricas imputadas ao TCU, o artigo em comento manteve a competência para julgar as contas dos administradores por dinheiros, bens e valores públicos, além da fiscalização da execução orçamentária federal e da legalidade de atos administrativos que importem em ônus para o erário.

Consagra, ainda, o artigo 70, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal, atribuições ao TCU além da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, em auxílio ao Congresso Nacional, quais sejam a competência operacional e patrimonial, tanto da União como das entidades da administração direta e indireta, atingindo, inclusive, 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. Tais pessoas têm, ainda, o dever de prestar contas ao TCU. O artigo 71, inciso VIII, mencionou de forma expressa, também, a possibilidade de a Corte aplicar penalidades, entre as quais a cominação de multa²⁸.

A despeito das competências atribuídas ao TCU, convém salientar sua previsão legal pormenorizada na Lei n. 8.443/92, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU), publicada sob a égide da nova Constituição.

Em consonância à lei supracitada, outras legislações também normatizam competências específicas ao Tribunal de Contas da União, citando-se, como exemplos, as Leis Complementares de n. 61 e 62 de 1989, que estabelecem critérios para o cálculo dos Fundos de Participação ou a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que confere ao TCU o dever de verificar os limites de gastos com despesas de pessoal.

4.3 Composição, Estrutura e Funcionamento

O que impende deixar assente é que o TCU não está ligado diretamente a nenhum dos poderes, sendo um órgão independente, situação análoga à do Ministério Público, haja vista que este, mesmo sem nenhuma vinculação com os poderes da união, exerce função constitucional.

²⁸ Ibidem.

Neste sentido, Odete Medauar entende que o Tribunal de Contas, criado em 1980 por Ruy Barbosa, é uma instituição estatal independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, § 3º). Dessa maneira, resta notável a impossibilidade em considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo, uma vez que sua função é atuar em auxílio a esse poder²⁹.

Assim, sua classificação é *sui generis*. Trata-se de órgão autônomo, de extração constitucional, de função administrativa lá delimitada, que pode funcionar de ofício ou por provocação.

Por outro lado, válido destacar que há posicionamento contrário que o considera como órgão vinculado ao Poder Legislativo. O próprio *site* do poder legislativo do Brasil afirma que o TCU faz parte do poder legislativo.³⁰

A par de todas as competências vislumbradas, cabe ressaltar que o TCU constitui-se em um tribunal administrativo que exerce suas atribuições constitucionais específicas sobre todo o território nacional, por meio de deliberações de seu Plenário e de suas duas Câmaras, nos termos definidos em sua Lei Orgânica e no seu Regimento Interno.

A Constituição Federal, em seu artigo 73, dispõe sobre o TCU, *verbis*:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.³¹

Ademais, o artigo em comento, em seu § 1º, conjectura os critérios para preenchimento do cargo de ministro, são esses: a nacionalidade brasileira; idade maior de trinta e cinco e menor de sessenta e cinco anos; notórios conhecimentos; mais de dez anos de atividade em áreas específicas relacionadas com as competências exercidas pela Corte (Direito, Contabilidade, Economia, Finanças ou Administração Pública); e, por

²⁹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 421.

³⁰ Estrutura do Estado. Poder Legislativo. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/estrutura/poder-legislativo>>. Acesso em: 06 Mar. 2013.

³¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br>>. Acesso em: 28 Fev. 2013.

fim, possuir idoneidade moral e reputação ilibada. Estabelece, ainda, em seu § 2º, a forma pela qual os cargos de ministros devem ser preenchidos.

Sobreleva esclarecer que a Carta Magna somente confere plena discricionariedade ao Presidente da República na nomeação de um único ministro dentre os três que constitui seu quinhão, haja vista que as duas vagas restantes devem, necessariamente, ser preenchidas por um auditor e por um membro do Ministério Público junto à própria Corte.

Por oportuno, aproveitamos o ensejo para definir o papel dos auditores e do Ministério Público na estrutura e no funcionamento do Tribunal de Contas da União.

Os auditores, quais sejam três, art. 77 da LOTCU, ocupam cargos mediante aprovação em concurso público em virtude do preenchimento dos requisitos próprios do cargo de ministro. Além de presidir a instrução de processos que lhes são distribuídos na forma do Regimento Interno, o auditor possui a função precípua de substituir os ministros diante de ausências, impedimentos ou vacâncias, sendo denominados ‘Ministros-Substitutos’. Não se pode olvidar que a nomeação ‘auditor’ é informalmente utilizada para identificar os servidores que desempenham as funções de controle externo junto à Secretaria do Tribunal.

Em contrapartida, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) é um órgão que, embora autônomo, está inserido na estrutura do TCU, possuindo um quadro de procuradores próprio e distinto do quadro do Ministério Público da União³². Ao MPTCU compete defender a ordem jurídica, funcionando ora como parte, ora como *custus legis* nos processos em trâmite na Corte de Contas.

Compõe, ainda, a estrutura do TCU, uma Secretaria, que se subdivide em diversas unidades técnicas e sub-unidades, às quais competem a realização das funções administrativas da Corte (atividade-meio), bem como de todas as funções relacionadas com o cumprimento das missões constitucionais e legais da Corte de Contas (atividade-fim).

³² A definição do MPTCU como órgão não integrante ao Ministério Público da União já foi decidida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 789/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento: 26/05/1994 – Tribunal Pleno. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 4 Out. 2012).

Elucida-se, diante da análise da estrutura do TCU, que a Corte de Contas possui um funcionamento *sui generis*, pois reúne características típicas de um órgão de investigação e instrução, à semelhança das polícias judiciárias e do Ministério Público, com a função judicante, própria de órgãos do Poder Judiciário, exercida quando os colegiados proferem seus acórdãos. Nesse viés, o Tribunal de Contas da União é, ao mesmo tempo, investigador, promotor e juiz, subdividindo tais funções entre os órgãos que o integram.

Cabe repisar, contudo, que a função judicante realizada pela Corte de Contas possui uma índole eminentemente administrativa, não se confundindo com o exercício da jurisdição em sentido estrito, tarefa privativa do Poder Judiciário em nosso sistema constitucional.

5. PROCESSO E SISTEMA RECURSAL NO TCU

A seguir será desenvolvida uma análise da disciplina normativa aplicável ao processo no TCU e os recursos cabíveis, bem como a questão do trânsito em julgado administrativo.

5.1 Disciplina Legal e Normativa do Processo

O exercício das competências constitucionais e legais do Tribunal de Contas da União é realizado por meio de processos específicos, responsáveis pelo cumprimento das funções de controle externo. Válido destacar que esses processos não se submetem à Lei n. 9.784/1999, regulamento do processo administrativo federal, uma vez que, apesar de possuírem natureza jurídica de processo administrativo, detém especificidades próprias realização do processo de controle externo.

A respeito do tema, o Ministro Marcos Vileça, relator do Acórdão 1.020/2000 – TCU – Plenário, assim se manifestou em seu voto, que se tornou paradigma sobre a questão no âmbito da jurisprudência do TCU, *verbis*:

30. Por seu turno, a processualística particular do controle externo tem como objeto imediato o ato já consumado e presumidamente revisto pela Administração, atingindo direitos subjetivos por via reflexa, ao considerar legal ou ilegal determinada conduta atinente à atividade

administrativa. Em outras palavras, não visa atender aos interesses individuais dos administrados nem prover-lhes direta e concretamente uma ação, mas sim materializar interesses públicos amplos, de toda a coletividade.

31. Daí que abrange instrumentos como o exame de contas, a denúncia, a representação, a auditoria e outras formas de defesa do interesse público que culminam em decisões de controle externo passíveis de recursos especiais, tudo consoante dispõe a Lei nº 8.443/92, para o caso deste Tribunal. Tem-se, com efeito, um processo de natureza especial, que mesmo se considerado administrativo, tão-somente por argumentação, contaria com a excepcionalidade decretada pelo artigo 69 da Lei nº 9.784/99: ‘Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.’

32. No entanto, os processos administrativos de que trata o referido artigo da Lei nº 9.784/99 devem ser entendidos como aqueles que cuidam diretamente de um interesse privado, por meio de um serviço de interesse público, ou que providenciam o funcionamento de uma atividade pública concreta, a exemplo dos seguintes: o processo administrativo previsto no artigo 38 da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93); o discriminatório das terras devolutas da União (Lei nº 6.383/76); o de determinação e exigência de créditos tributários da União; o estabelecido no Capítulo XVIII do Código Brasileiro de Trânsito (Lei nº 9.503/97); o disciplinar da Lei nº 8.112/90 etc.

33. Efetivamente, a Lei nº 8.443/92, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas da União, regulamenta parte relevante do ordenamento constitucional, concernente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União e suas entidades (Seção IX do Capítulo I do Título IV). Seu contexto inclui-se na organização do Poder Legislativo, segundo se depreende da articulação do corpo da Lei Maior, de tal sorte que, mais uma vez, percebe-se a intenção do constituinte de qualificar as atribuições deste Tribunal como função legislativa, em sentido amplo.

34. Portanto, assim como não seria de se admitir que tivesse aplicação sobre o controle jurisdicional do Poder Judiciário, a Lei do Processo Administrativo, estabelecendo as regras da processualística peculiar da Administração, não pode se estender ao controle externo parlamentar efetuado com o auxílio do Tribunal de Contas, sob pena de subverter a lógica da distribuição e separação dos poderes.

35. Ademais, é bom ressaltar, não poderia a lei restringir, sem o devido permissivo constitucional, uma competência entregue ao Tribunal de Contas de maneira ilimitada em sua origem, segundo a vontade nacional captada pelo constituinte.

36. Não se quer dizer, claramente, que os princípios que norteiam o processo administrativo nunca serão levados em conta fora de seu âmbito. Contudo, serão por representarem princípios constitucionais ou por consistirem em valores reconhecidos pelo direito. Quando forem apenas regras específicas do processo administrativo, não terão o condão de vincular as decisões do controle, seja judicial ou parlamentar, em que pese os processos do Tribunal de Contas poderem aproveitá-los, subsidiariamente, conforme acontece com os

princípios da oficialidade, do formalismo moderado e da verdade material. [...]³³

A fim de subsidiar a análise do caso em comento, transcreve-se excerto do relatório condutor do Acórdão 92/2011 – TCU – Plenário, versando sobre prescrição quinquenal arguida pelo responsável, em sede de razões de justificativas, com base na Lei 9.784/1999, *verbis*:

7.3.3. Razões de justificativas apresentadas (fls. 28/54-A-4):

7.3.3.1. O responsável, arguiu a prescrição quinquenal das apurações, com fundamento no art. 54 da Lei nº 9.784, de 29/1/1999, ao mesmo tempo em que fez anexar cópia do Parecer da Visita Técnica realizada pela Funasa em 8 e 9/7/2009 (fls. 52-A-4), no qual foram consignadas as seguintes informações:

‘1 - ... A USINA SIMPLIFICADA DE LIXO encontra-se em funcionamento através de Grupo de Pessoas da Associação de Catadores de Lixo com o apoio da atual administração municipal.

2 - ... está operando um pouco precariamente ... este tipo de usina como o próprio nome estabelece é simplificada e de simples operação

...

3 - ... esta Funasa-PB deverá auxiliar o Município para ter um melhor acompanhamento do funcionamento do convênio (pós convênio) ...’

7.3.4. Análise

7.3.4.1. No que pertine à prescrição quinquenal das apurações, respalda-se o responsável no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, que versa sobre a decadência do direito da Administração de anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários. Obviamente não corresponde ao presente caso, que trata da competência do Tribunal de Contas da União de decidir quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, na forma prevista no art. 1º, § 1º, da Lei nº 8.443, de 16/7/1992, visando ressarcimento dos danos causados ao Erário, se for o caso, e/ou podendo culminar na aplicação das multas estatuídas nos arts. 57 a 61 da mesma lei. (grifos acrescidos)

Nesse sentido é de se nortar que o processo no TCU tem seu fundamento legal básico em Lei Orgânica própria, não sendo regido pela Lei 9.784/1999. Não se pode olvidar que o art. 69 da lei em comento prevê a excepcionalidade de sua aplicação aos processos administrativos regidos por leis próprias, posicionamento esse arraigado no voto *supra* transcrito.

³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Administrativo. Solicitação. Processo TC-013.829/2000-0. Órgão de Origem: Advocacia Geral da União. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça, DF, 29 nov.1999. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 7 Out. 2012.

Seguindo essa linha de raciocínio, pelo qual o processo do TCU não deve ser qualificado como um simples processo administrativo regido pela Lei 9.784/99, José dos Santos Carvalho Filho adverte que os processos de controle, tipicamente institucionais, são disciplinados pela Lei 8.443, de 16/7/1992, que é a Lei Orgânica do TCU, mas a Lei 9.784/99 incidirá nos processos administrativos instaurados para o exercício da função administrativa comum.³⁴

Vê-se, portanto, que a Lei 8.443/92 rege os processos de controle. Destacamos, ainda, que a disciplina processual no TCU se dá com base no seu Regimento Interno (RITCU), diploma normativo aprovado pela Resolução/TCU n. 155/2002, que tem por fundamento de validade e obrigatoriedade os artigos 73 e 96, inciso I, *a*, da Constituição Federal, bem como o artigo 99 da Lei Orgânica do TCU.

Cumpramos observar outra fonte do processo no TCU, qual seja o Código de Processo Civil, utilizado de forma subsidiária a fim de suprir lacunas da LOTCU. Tal entendimento está na Súmula n. 103/TCU, aprovada em Sessão Ordinária do Plenário do TCU de 25/11/1976, a qual prevê: *“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.”*³⁵

Por fim, acentuamos subsidiárias fontes do processo no âmbito da Corte de Contas: atos normativos internos pertinentes, resoluções e instruções normativas; a própria jurisprudência do TCU; jurisprudência de tribunais judiciais; e por fim, a doutrina processual pertinente.

5.2 Tipos de Processos

A divisão dos processos existentes no âmbito do TCU dar-se-á em gêneros, em consonância às diferentes abordagens que variam de acordo com as premissas utilizadas para essa classificação. Exemplificativamente, Bruno Wilhelm Speck sugere uma classificação dos processos fundada nos quatro tipos básicos de atividades exercidas pelo TCU:

³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 44.

³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Administrativo. Súmula n. 103. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 7 Out. 2012.

[...] primeiro, atividades quase-administrativas, a exemplo do registro de aposentadorias e pensões; segundo, atividades de assessoramento, como a elaboração do parecer prévio sobre as contas do governo; e, terceiro, as atividades judiciais, como o julgamento das contas do governo. O quarto tipo é a fiscalização por meio de investigações e auditorias [...]³⁶

Feitas essas considerações de Bruno Wilhelm Speck, o presente trabalho adentrar-se-á no mérito de divisão dos processos do TCU sob o enfoque do sistema recursal da LOTCU. Nesse aspecto, a análise do Título Segundo do referido diploma legal permite inferir a existência de dois tipos básicos de processo no âmbito da Corte de Contas: processos de fiscalização e de registro de atos e processos de contas.

A fim de melhor delinear a respeito da identificação e distinção entre esses dois gêneros processuais, seguem suas definições, fundamentais para compreensão das possibilidades recursais cabíveis a cada um.

5.2.1 Processos de Fiscalização e de Registro de Atos

Os processos de fiscalização e de registro de atos englobam todas as espécies processuais relativas à competência de fiscalização e controle externo a cargo do Tribunal, incisos III a VI do artigo 71 da Constituição Federal.

Neste gênero encontram-se os seguintes processos: os de registro de atos de admissão de pessoal e de concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões, de servidores da União; os processos de inspeções e auditorias realizados em órgãos e entidades que administrem recursos federais, a fiscalização de atos e contratos administrativos praticados ou firmados por tais órgãos e entidades; o monitoramento do cumprimento de deliberações prolatadas pela Corte de Contas; a apuração de denúncias ou representações.

Os processos de fiscalização e de registros de atos diferenciam-se dos processos de contas devido à impossibilidade de realizar qualquer tipo de julgamento relativo às contas do gestor ou responsável por recursos públicos federais. De fato, diante da necessidade de se julgar contas de determinado responsável, em razão da

³⁶ SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União**: o Papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 82-83.

verificação de indícios de ocorrência de dano ao erário ou de qualquer hipótese prevista no artigo 197 do RITCU, o respectivo processo de fiscalização deverá ser convertido em uma tomada de contas especial, em consonância ao artigo 47 da LOTCU.

Destarte, as decisões terminativas nessa modalidade de processo não podem ser atacadas pelos recursos previstos especificamente para os processos de contas. Assim, nos termos do artigo 48 da LOTCU, é cabível, tão-somente, a interposição de Pedido de Reexame, recurso com disciplina semelhante à do Recurso de Reconsideração, conforme disposto no parágrafo único do referido artigo da lei.

5.2.2 Processo de Contas

Os processos de contas são responsáveis pelo julgamento das contas dos responsáveis por recursos públicos, nos termos do artigo 71, inciso II, da Constituição Federal. Válido destacar que cabe aos gestores o ônus da prova quanto à regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado em determinado convênio, conforme salienta o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, em consonância ao disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986. Nesse sentido é o teor dos seguintes julgados deste Tribunal: acórdãos 153/2007–Plenário, 1.293/2008–2ª Câmara e 132/2006–1ª Câmara.

Conclui-se que o julgamento de contas consiste em juízo quanto à gestão dos recursos públicos federais repassados ao responsável, durante período determinado ou evento específico, realizado com apoio das unidades técnicas do próprio TCU. Far-se-á análise abrangente sob vários enfoques (administrativo, financeiro, econômico, patrimonial, contábil, entre outros), que verificam não apenas o cumprimento da legislação por parte do gestor, mas também eficiência e efetividade de sua gestão.

No primeiro caso, tem-se as chamadas tomadas ou prestações comuns, decorrentes do dever constitucional de prestar contas, cuja iniciativa decorre dos responsáveis, os quais devem providenciar, por meio dos órgãos e entidades que dirigem, os relatórios de gestão e demais documentos relativos ao exercício financeiro exigidos para julgamento da Corte, nos termos do artigo 7º da LOTCU.

As tomadas e prestações de contas são reguladas pela Instrução Normativa IN/TCU n. 47/2004, que prevê, entre outros aspectos, as denominações específicas dos processos de contas³⁷. Nestes termos, é possível verificar, por exemplo, que os processos de tomada ou prestações de contas comuns diferem uns dos outros. O primeiro refere-se a órgãos da Administração Direta, enquanto o último é pertinente às entidades da Administração Indireta.

Quanto ao segundo caso – hipótese das contas se referirem a um evento específico – há a tomada de contas especial, entendimento previsto na LOTCU, em seu art. 8º, *verbis*:

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

Coaduna-se à linha de raciocínio definição trazida por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: “Tomada de Contas Especial é um processo excepcional de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano ao erário”³⁸.

De extrema valia enfatizar que a motivação da instauração de uma tomada de contas especial é suposta irregularidade na gestão do responsável. Nesse diapasão, o processo de tomada de contas especial assemelha-se ao inquérito policial, em que em um primeiro momento a autoridade responsável deve providenciar as diligências necessárias para o esclarecimento do fato. Posteriormente, há o processo contraditório, em que é encaminhado ao TCU para término de seu processamento e consequente julgamento.

³⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa n. 47/2004. Estabelece normas de organização e apresentação de processos de tomada e prestação de contas. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 7 Out. 2012.

³⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial**: Processo e Procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública. 2.ed. 3.tiragem. Brasília: Brasília Jurídica, 2004, p. 36.

Destaca-se, ainda, que a denominação ‘tomada de contas especial’ é utilizada tanto para procedimentos instaurados no âmbito da Administração Direta como na Administração Indireta.

Os processos de contas, tanto os comuns como os especiais, culminam com a realização do respectivo julgamento das contas, que podem ser consideradas regulares, regulares com ressalva, irregulares ou ilíquidáveis, nos termos dos artigos 17 a 20 da LOTCU. O julgamento pela irregularidade das contas, além da possível condenação em débito e cominação de multa, pode redundar em outras consequências significativas para o responsável, como por exemplo, sua inelegibilidade, conforme disposto no artigo 1.º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/1990.

Por fim, válido considerar que da decisão da Corte de Contas, que julga as contas do responsável, cabem impugnações, previstas no artigo 32 da LOTCU, a seguir analisadas.

5.3 Meios de Impugnação de Decisões nos Processos de Contas

Os Embargos de Declaração são cabíveis quando houver obscuridade, omissão ou contradição no *decisum* recorrido, conforme o art. 287 do RI/TCU. Contudo, não serão tratados a fundo na presente monografia, em razão da sua pouca importância para o tema.

O art. 32 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União dispõe sobre os recursos cabíveis nos processos de contas, *in verbis*:

Art. 32. De decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas cabem recursos de:
I - reconsideração;
II - embargos de declaração;
III - revisão.³⁹

Regulamentando esse dispositivo, o art. 285 do Regimento Interno do TCU estabelece que de “decisão definitiva em processo de prestação ou tomada contas,

³⁹ BRASIL. Lei 8.443/1992. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28 Fev. 2013.

inclusive especial, cabe **recurso de reconsideração**, com efeito suspensivo, para apreciação do colegiado que houver proferido a decisão recorrida, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de quinze dias, contados na forma prevista no art. 183.⁴⁰ (Grifos acrescidos)

Assim, o recurso apto a reformar o julgado atacado é o recurso de reconsideração.

Oportuno ressaltar que não se conhecerá de recurso de reconsideração quando intempestivo, salvo em razão da superveniência de fatos novos e dentro do período de um ano contado do término do prazo indicado no *caput*, caso em que não terá efeito suspensivo, a teor do § 2º do art. 285 do RITCU.⁴¹

Neste aspecto, cabe tecer algumas considerações quanto ao que poderia ser considerado fato novo. Seu conceito é mais amplo do que aquele aplicável às hipóteses de documento novo. Com efeito, além de abranger este último, também engloba acontecimentos cujo conhecimento se deu após a decisão recorrida, e que por isso não pôde ser objeto de discussão no processo.

Com relação ao conceito de "documento novo" na sistemática processual deste Tribunal, entende-se pertinente tecer algumas considerações adicionais.

O Código de Processo Civil, em seu art. 485, VII, estabelece que a obtenção de "documento novo" é uma das hipóteses de cabimento da ação rescisória. No entanto, restringe a expressão para o documento ao qual a parte ignorava sua existência ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável. Segundo doutrina e jurisprudência pertinente ao tema, o documento novo seria aquele já existente à época da decisão rescindenda, excetuando-se os que não foram apresentados por desídia ou negligência da parte.

Portanto, se for considerado que a aludida expressão da Lei Orgânica desta Corte possui significado idêntico ao do CPC, não seria possível entender como "documento novo", por exemplo, qualquer comprovante relativo à prestação de contas

⁴⁰ RI/TCU. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28 Fev. 2013.

⁴¹ Ibidem.

do gestor, exceção feita aos documentos em que ficasse comprovada a total impossibilidade de seu acesso, vez que seria inadmissível a alegação do responsável de que não sabia da existência de tais documentos.

Contudo, observa-se que a expressão "documento novo" constante do art. 35, inciso III, da Lei n. 8.443/92 tem alcance mais elástico do que no CPC.

Ressalte-se, inclusive, que será sempre necessário estabelecer a real abrangência dos institutos do direito processual civil nos processos desta Corte, mesmo porque tais processos possuem naturezas distintas.

De fato, o processo civil é bem mais rígido que o processo administrativo no âmbito da Corte de Contas. Lá impera o princípio da verdade formal, embora hoje em dia mitigado, onde o juiz limita-se a julgar com base nas provas carreadas aos autos pelas partes. Assim, a coisa julgada é resultado de intenso contencioso e a sua eventual modificação, via ação rescisória, constitui-se em inevitável prejuízo à parte que já possuía, em tese, um direito consolidado.

Por outro lado, o processo na Corte de Contas rege-se pelo formalismo moderado e a busca da verdade real, inexistindo, ainda, uma lide propriamente dita. Assim, a análise de documentos novos apresentados por responsáveis em sede de recurso, independente de desídia ou negligência da parte, não traz qualquer prejuízo eventual a “uma outra parte”.

Quanto a esse ponto, não se pode olvidar que a tutela do interesse público deve harmonizar-se com o sobredito princípio da verdade real, não sobrevivendo, ademais, qualquer prejuízo ao erário em razão da apreciação do mérito recursal, dada a inexistência de efeito suspensivo.

Interposto, portanto, o recurso de reconsideração e não provido, resta, somente, o Recurso de Revisão, que tem requisitos de admissibilidade específicos dispostos no art. 35 da LOTCU:

Art. 35. De decisão definitiva caberá **recurso de revisão** ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei, e fundar-se-á:

I - em erro de cálculo nas contas;
II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;
III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.⁴² (Grifos acrescentados)

O art. 288 do RITCU também trata do recuso de revisão, possuindo a seguinte redação:

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.⁴³

Nota-se, portanto, que esse último dispositivo dá ao recurso de revisão natureza jurídica similar à da ação rescisória.

6. DIFERENÇAS ENTRE RECURSO E AÇÃO RESCISÓRIA

Procurar-se-á, nesse tópico, fazer uma rápida distinção entre o recurso e a ação rescisória, haja vista não se tratar de um trabalho focado no direito processual, mas sim no direito administrativo.

Tanto um como outro são meios de impugnação de decisões. Contudo, há diferenças substanciais entre eles.

Segundo a definição do Professor Luiz Guilherme Marinoni, recursos “*são meios de impugnação de decisões judiciais, voluntários, internos à relação jurídica*

⁴² BRASIL. Lei 8.443/1992. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28 Fev. 2013.

⁴³ RI/TCU. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28 Fev. 2013.

processual em que se forma o ato judicial atacado, aptos a obter deste a anulação, a reforma ou o aprimoramento.”⁴⁴

Assim, o recurso é instrumento jurídico direcionado contra decisão e está intimamente ligado à ideia de sucumbência (requisito de admissibilidade), ou seja, a parte que teve sua pretensão atendida não pode recorrer. Tem o fito, portanto, de buscar o reexame da decisão combatida e é direcionado, em regra, ao órgão superior. Observa-se que o recurso é apresentado dentro de uma relação processual já existente. A interposição de recurso impede o trânsito em julgado, que ocorre quando não haja mais recursos cabíveis. Cumpre ressaltar que a natureza jurídica do recurso encontra divergência na doutrina, podendo ser encarada como: a) uma nova ação; ou b) uma extensão da relação jurídica já formada.

O meio mais adequado de impugnar uma decisão é por recurso. Contudo, quando já existir o trânsito em julgado no processo, a forma de combater a decisão é por meio de ações autônomas, que será, no nosso caso, a Ação Rescisória.

Trata-se de uma ação autônoma, instaurando-se um novo processo autônomo em relação àquele em que se pretende rever a decisão guerreada. Dessa maneira, o pressuposto de existência da ação rescisória é a coisa julgada. A propositura dessa ação visa superar a preclusão.

7. NATUREZA JURÍDICA DO RECURSO DE REVISÃO

A desídia precursora deste tema reside no fato de a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União tratar o recurso de revisão como recurso em sentido estrito e, em sentido oposto, o Regimento Interno dessa mesma Corte de Contas tratar como espécie de impugnação similar à ação rescisória.

Referido recurso é tratado tal como é hoje em dia desde a antiga Lei Orgânica (Decreto-Lei n. 199/1967), que o intitulava de “pedido de revisão”. Esse entendimento foi defendido pelo representante do Ministério Público junto ao TCU à época, em

⁴⁴ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz. **Processo de Conhecimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 509.

pareceres no âmbito dos processos 011.049/1985-5 e TC-011.050/1985-3, referentes aos acórdãos de n. 45 e 46/1992, do Plenário do TCU, respectivamente.

Cumpre transcrever excerto do parecer do Acórdão 46/1992 – TCU – Plenário a fim de elucidar o assunto em tela, *verbis*:

[...]

17. A ação rescisória é um dos casos em que, embora na linguagem corrente e sem rigor técnico se possa dizer que é recurso, assim ela em matéria processual não é qualificada.

18. Na linguagem comum, recurso aliás, é todo o meio usado para atacar ou enfrentar uma situação. Aí seria recurso também o ‘habeas data’, o ‘habeas corpus’, o mandado de injunção, o mandado de segurança, a contestação, a própria reconvenção e as exceções, para afigurar apenas exemplos.

[...]

28. Do recurso do art. 46, dito de revisão, entendemos que ele tem índole rescisória. Observe-se que os recursos têm sempre prazos curtos. Se já se ultimou a instrução processual com decisão de mérito, não teria lógica procrastinar por cinco anos o processo. Aí a medida pode até ser encarada como intenção de retardamento e os feitos devem ter além da vantagem da simplicidade, o baixo custo e a não demora.

29. Anote-se que os prazos de recursos são fatais e o que se usa chamar de prescrição deve ser entendido como decadência. Não há interrupção, nem relevação, nem suspensão, tal como são indicadas na Parte Geral do Código Civil.

30. As sentenças no Processo Civil, em geral, vão ser executadas após o trânsito em julgado. Para atacar uma decisão após o trânsito em julgado, só um motivo muito forte, como a falsidade documental e outros alinhados no art. 485 do Código de Processo Civil Brasileiro, chegaria a convencer a consciência até do *homo medius*.⁴⁵

Tempos depois o Acórdão 94/1999 – TCU – Plenário reconheceu a índole rescisória do recurso de revisão, desconstitutiva da coisa julgada administrativa. Faz-se mister transcrever trecho mais recente de relatoria do Ministro Adylson Motta para o Acórdão 246/2002 – TCU – Plenário, *in verbis*:

[...]

5. À semelhança da ação rescisória do processo civil, o recurso de revisão destina-se a reformular decisões transitadas em julgado administrativo, mediante a incidência de hipóteses excepcionalíssimas, jamais a reanálise de fatos apreciados na instância

⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Administrativo. Tomada de Contas. Processo TC-014.059/1992-4. Órgão: Ministério do Exército. 5.º Batalhão de Engenharia de Construção. Exercício de 1991. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, DF, 14 abril.1999. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 28 Fev. 2013.

recorrida, como pretendem os recorrentes, para a qual se presta o recurso de reconsideração.⁴⁶

Dessa forma, é claro o entendimento no TCU de que o recurso de revisão possui natureza jurídica similar à ação rescisória.

Assente também é o entendimento do STF sobre o tema no Mandado de Segurança n. 22371/PR, *verbis*:

EMENTA: Mandado de segurança. Efeito suspensivo a recurso de revisão interposto perante o Tribunal de Contas da União. - Pela disciplina desse recurso de revisão, faz ele as vezes, no plano administrativo, da ação rescisória no terreno jurisdicional, com relação à qual a jurisprudência desta Corte tem entendido inadmissível a outorga cautelar de eficácia suspensiva ao ajuizamento dela, para obstar os efeitos decorrentes da coisa julgada (vejam-se, a propósito, os acórdãos na RTJ 54/454 e na RTJ 117/1). Mandado de segurança indeferido.⁴⁷

Por fim, pode-se dizer que o recurso de revisão possui, ainda, natureza de ação híbrida porque, além de servir para desconstituir a coisa julgada no âmbito de outro processo, pode alegar fatos novos com eficácia sobre a prova produzida, situação não comportada pela ação rescisória.

Nessa linha, assevera Pontes de Miranda:

A novidade, portanto, é apenas a posterioridade da produção, resultante de causa que a lei prevê (ser ignorado pela parte, autora da ação rescisória, ou não produzido como prova por ter sido impossível fazê-lo). De modo algum cabe pensar-se em acontecimento novo, em fato novo.⁴⁸

Essa restrição é devida ao fato que os fatos novos, por óbvio, não compuseram a lide originária.

⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Administrativo. Tomada de Contas Especial. Processo TC-013.039/1995-4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região. Relator: Ministro Adylson Motta. Brasília, DF, 10 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 28 Fev. 2013.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 22371/PR. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 14 nov. 1996. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 28 Fev. 2013.

⁴⁸ MIRANDA, Pontes de. **Tratado da Ação Rescisória**. Campinas: Bookseller, 1998, p. 327.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por escopo apontar qual a real natureza jurídica do recurso de revisão no processo do TCU. A dúvida conceitual resultou da constatação de uma aparente contradição jurídica entre a Lei Orgânica do Tribunal, que identifica a referida modalidade de impugnação como um recurso em sentido estrito, e o Regimento Interno da Corte de Contas, que trata o Recurso de Revisão como espécie impugnativa similar à ação rescisória.

Primeiramente, pretendeu-se fazer breves explicações introdutórias sobre o regime-jurídico administrativo da Administração no primeiro capítulo. Feito isso, passamos a abordar o controle da administração pública, seus princípios e suas peculiaridades no capítulo segundo deste trabalho.

Após a exposição de informações históricas e institucionais do TCU, bem como de sua sistemática processual, realizadas, respectivamente, no terceiro e quarto capítulo, foi realizada uma diferenciação doutrinária entre recurso e ação rescisória no quinto capítulo. Por meio dessa diferenciação, pôde-se constatar dois elementos básicos que servem para diferir uma espécie impugnativa da outra: ocorrência do trânsito em julgado e extensão da relação jurídica já formada.

A partir daí e com base na jurisprudência e doutrina pertinente ao recurso de revisão, estabeleceu-se, no capítulo sexto, que o recurso de revisão tem natureza jurídica similar à ação rescisória, pois apenas seria cabível após o trânsito em julgado.

Por outro lado, foi possível constatar no decorrer do trabalho que o recurso de revisão possui características próprias, não verificadas na ação rescisória, decorrentes de especificidades do processo no Tribunal de Contas da União. Essas especificidades referem-se ao fato de o recurso revisão poder ser interposto com fundamento na superveniência de fatos novos que possam mudar o julgado atacado.

Neste ponto, pode dizer que este trabalho logrou êxito quanto ao seu objetivo, encontrando a natureza jurídica peculiar do recurso estudado.

Em síntese, o recurso de revisão constitui-se, na verdade, em uma espécie recursal em sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, nos termos do art. 288, *caput*, do RI/TCU, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Desta feita, seu conhecimento somente é cabível em situações excepcionalíssimas, descritas no art. 35 da Lei 8.443/92, desde que devidamente caracterizadas.

Assim, além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos – tempestividade, singularidade e legitimidade –, o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados no art. 35, incisos I, II, III, da Lei 8.443/92: I- erro de cálculo; II- falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. Assim sendo, para o conhecimento do recurso de revisão, faz-se mister o preenchimento de um ou mais dos incisos acima mencionados.

O recurso de revisão possui, dessa forma, natureza de ação híbrida, comportando a similaridade com a ação rescisória e com uma ação nova. Concluiu-se, portanto que a designação dada ao recurso de revisão pelo Regimento Interno do TCU, de natureza similar à ação rescisória, é a mais adequada, tendo em vista que não são totalmente idênticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense ; São Paulo: MÉTODO, 2009.

BARBOSA, Rui. **Obras Completas**. Vol. 18, tomo 3, 1891, p. 369. Disponível em <<http://www.casaruibarbosa.gov.br>>.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br>>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br>>.

BRASIL. Lei 8.443/1992. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 22371/PR. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 14 nov. 1996. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Administrativo. Solicitação. Processo TC-013.829/2000-0. Órgão de Origem: Advocacia Geral da União. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça, DF, 29 nov.1999. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Administrativo. Súmula n. 103. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Administrativo. Tomada de Contas. Processo TC-014.059/1992-4. Órgão: Ministério do Exército. 5.º Batalhão de Engenharia de Construção. Exercício de 1991. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, DF, 14 abril.1999. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Administrativo. Tomada de Contas Especial. Processo TC-013.039/1995-4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região. Relator: Ministro Adylson Motta. Brasília, DF, 10 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conheça o TCU. Breve Histórico**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa n. 47/2004. Estabelece normas de organização e apresentação de processos de tomada e prestação de contas. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial: Processo e Procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública**. 2.ed. 3.tiragem. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz. **Processo de Conhecimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7. ed. São Paulo: RT, 2003.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado da Ação Rescisória**. Campinas: Bookseller, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RI/TCU. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o Papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

ZYMLER, Benjamin. **O controle Externo: O Tribunal de Contas da União**. Palestra proferida no curso de treinamento dos novos Assistentes Jurídicos da Advocacia-Geral da União, promovida pelo Centro de Estudos Vitor Nunes Leal realizada em 2001.