

PROCESSO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: DIFERENÇAS EM RELAÇÃO AO PROCESSO CIVIL

PROCEEDINGS BEFORE THE COURTS OF ACCOUNTS: DIFFERENCES IN RELATION TO CIVIL PROCEDURE

Matheus de Carvalho Alvarez Teruya¹

Mestrando em Direito Empresarial - Universidade Nove de Julho
Especialista em Direito Processual Civil - Escola Paulista da Magistratura
Graduado em Direito - Unisanta
Assistente Judiciário - TJSP

RESUMO

O presente artigo analisa o procedimento no âmbito do Tribunal de Contas da União, com enfoque em suas diferenças em relação ao processo civil. A pesquisa adota metodologia qualitativa, baseada em análise legislativa, doutrinária e jurisprudencial. Busca-se compreender a natureza jurídica do processo de contas, seus princípios estruturantes e as peculiaridades procedimentais, especialmente no que se refere à atuação de ofício, à figura do relator e à distribuição do ônus da prova. Conclui-se que, embora existam aproximações com o processo civil, o modelo adotado pelo Tribunal de Contas possui características próprias decorrentes de sua função administrativa e fiscalizatória.

PALAVRAS-CHAVE

Tribunal de Contas. Processo administrativo. Processo civil.

ABSTRACT

This article analyzes the procedure within the scope of the Federal Court of Accounts, focusing on its differences in relation to civil procedure. The research adopts a qualitative methodology, based on legislative, doctrinal, and jurisprudential analysis. It seeks to understand the legal nature of the proceedings within the Court of Accounts, its structuring principles, and its procedural particularities, especially with regard to ex officio action, the role of the reporting judge, and the allocation of the burden of proof. It is concluded that, although there are similarities with civil procedure, the model adopted by the Court of Accounts has its own characteristics arising from its administrative and supervisory function.

KEYWORDS

Court of Accounts. Administrative Procedure. Civil Procedure.

1 INTRODUÇÃO

Dentro da estrutura constitucional brasileiro da organização administrativa dos Poderes da República, a Carta Magna de 1988 concedeu especial valia ao Tribunal

¹ Contato: white.carvalho@gmail.com

de Contas, órgão este de cunho Administrativo e fiscalizatório, como extensão do Poder Legislativo.

Sua base constitucional encontra-se no artigo 71 da citada Constituição:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: ()
 II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; ()
 IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
 V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; (grifei)

O elucidativo dispositivo supra copiado resume, em grande parte, os objetivos institucionais do Tribunal de Contas: Trata-se de órgão de controle externo da Administração Pública, que atua em auxílio do Congresso Nacional, atuando, em especial, na fiscalização de contas públicas e manejo dos bens públicos.

Ressalta-se, inclusive, que em que pese alocado como pertencente ao Poder Legislativo, diante de sua complexa atuação no Estado Brasileiro, é por vezes considerado como ente autônomo, não inserido propriamente na separação dos Poderes (DANTAS, CALDAS, MARTINS, 2021).

Deste modo, se denota a extrema importância em sua atuação com o objetivo de impedir a malversação – dolosa ou não – da *res pública*, obstar desvios inescrupulosos ou aplicações indevidas das finanças estatais, agindo por meio de constantes fiscalizações às contas submetidas ou exigidas dos administradores públicos.

Para tal fim, atua por meio de procedimentos específicos de verificação, nos quais avaliam contas públicas e procedem ao julgamento se estão boas ou não, aplicando as sanções cabíveis, conforme o caso.

O referido procedimento encontra base regulamentar em três fontes principais, a saber: A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992), que não somente regulamenta a atividade do órgão, mas contém normas de cunho processual; a Resolução do Tribunal de Contas da União de nº 191 de 21 de junho de 2006, que dispõe acerca dos procedimentos submetidos ao Tribunal; e o Código de Processo Civil, subsidiariamente aplicável em casos de lacunas em suas legislação específica, consoante entendimento do próprio Tribunal, consubstanciado em sua Súmula de nº 103:

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

Como também é possível aferir da referida súmula, os precedentes jurisprudenciais da Corte também configuram relevante fonte de regulamentação em matéria procedimental, com o fim de solucionar eventuais omissões e casos conflituosos de maneira mais equânime.

Traçadas tais bases, a presente pesquisa consiste em analisar especialmente as regras adjetivas acerca dos procedimentos submetidos ao Tribunal de Contas da União e suas diferenças com o Processo Civil, como forma de melhor compreensão de seu regramento e peculiaridades diante de sua finalidade específica.

2 NATUREZA JURÍDICA

Como tratado alhures, o processo submetido ao Tribunal de Contas é regado de especificidades únicas diante de sua relevante missão constitucional.

De fato, embora seja órgão coligado ao Poder Legislativo, sua forma de atuação se assemelha com aquela exercida pelo Poder Judiciário, uma vez que lhe é submetido um caso a ser analisado mediante um procedimento estruturado, com o fim de se obter um julgamento ao final acerca do tema que lhe foi submetido.

Contudo, diversamente do que a primeira aparência pode revelar, os processos submetidos ao Tribunal de Contas, em verdade, possuem a natureza jurídica de processo administrativo, e não judicial. Diz-se aparente, eis que a atividade-base dos juízes dos Tribunais de Contas de fato se assemelha, em sua estrutura, à atividade ordinária dos Juízes de Direito – ambos são submetidos à análise de um caso, por meio de um processo regado e ordenado, para no fim culminar em uma decisão sobre a matéria posta.

Deste cenário emanou a posição que a atuação do Tribunal de Contas se caracterizava como atípica atuação jurisdicional praticada por órgão do Poder Legislativo – especialmente entre membros do próprio Tribunal.

Contudo, historicamente, a posição foi alvo de severas críticas pela doutrina, eis que as atividades não propriamente se confundem.

É a percepção, por exemplo, de José Cretella Junior (1986), para quem a função jurisdicional:

Todas essas atribuições de controle, de fiscalização, são estranhas à função jurisdicional que, no Brasil, é privativa do Poder Judiciário. Do contrário, estaríamos admitindo a existência, entre nós, do instituto do contencioso administrativo. Porque "fiscalização" ou "apreciação" de contas, dizer se a conta é boa, ou não, é função administrativa.

Na mesma linha, Veruska Sayonara de Góis (2007) leciona que, apesar da relevância de sua atuação, o Tribunal de Contas não possui atribuição jurisdicional,

vez que seus atos não envolvem a decisão entre pessoas ou a presença de um Estado-Juiz.

Enfim, a posição é adotada pela Suprema Corte, como pode ser notado dos precedentes que indicam reserva jurisdicional para declaração de inconstitucionalidade de normas, o que não pode ser exercido pelo Tribunal de Contas. Nesse sentido:

A declaração incidental de inconstitucionalidade somente é permitida de maneira excepcional aos juízes e tribunais para o pleno exercício de suas funções jurisdicionais, devendo o magistrado garantir a supremacia das normas constitucionais ao solucionar de forma definitiva o caso concreto posto em juízo. Trata-se, portanto, de excepcionalidade concedida somente aos órgãos exercentes de função jurisdicional, aceita pelos mecanismos de freios e contrapesos existentes na separação de poderes e não extensível a qualquer outro órgão administrativo. 2. Decisão do TCU que, no exercício de sua função constitucional de apreciação da legalidade de atos de concessão de aposentadoria de servidores públicos (art. 71, III, CF), determinou a cessação do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade, criado pelos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17, ambos da Lei 13.464/2017, aos servidores substituídos pelo impetrante. 3. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para determinar ao Tribunal de Contas da União que reaprecie os julgados que ensejaram a presente impetração, abstendo-se de afastar a incidência dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017. (MS 35824, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13-04-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 16-06-2021 PUBLIC 17-06-2021)

Rememore-se, no ponto, que o Brasil não optou pelo sistema dual de jurisdição (BACELLAR FILHO, 2004), isto é, com uma cisão entre a jurisdição privada e administrativa. Em verdade, a Carta Maior adotou o sistema uno e garantiu a reserva da jurisdição com exclusividade ao Judiciário.

Por tal razão, então, a atuação do Tribunal de Contas não se confunde com a função jurisdicional, devendo ser analisada sob a ótica dos princípios da Administração Pública e regramentos dos procedimentos administrativos, com ressalvas específicas diante sua especialidade.

3 PRINCÍPIOS CENTRAIS

Antes de aprofundar acerca dos tópicos de cunho processual, imperioso ressaltar que o procedimento do Tribunal de Contas encontra especial amparo nos princípios constitucionais que regem sua atuação no geral, isto é, os preceitos da indisponibilidade do interesse público, da verdade material e do impulso oficial.

A anotação é essencial até mesmo para se entender alguns aspectos de relevo e diferenciação do procedimento ordinário para os processos judiciais.

Em primeiro, o Tribunal de Contas tem um claro viés diverso do processo civil, isto é, seus atos são imbuídos sob a compreensão de que há prevalência dos interesses públicos sob o privado, o que pode servir de norte na tomada de decisões e designação de atos de ofício, conforme o caso.

Nesta toada, há uma atuação mais ativa do juiz do Tribunal de Contas, uma vez que deve ser impelido à busca mais apurada da verdade real, podendo determinar meios de provas e até mesmo a instalação de procedimentos de ofício. Este norte permite, inclusive, que preceitos processuais possam ser mitigados por força da busca pela verdade material, aplicando-se o princípio da formalidade moderada (LIMA, p.6).

Outro princípio de revelo a sublinhar, este em proximidade com o contexto do processo civil, são os princípios do contraditório e ampla defesa, que devem ser obedecidos mesmo em sede de procedimentos administrativos (MEIRELES, 2010, p.742), como inclusive é expressado pela Súmula Vinculante nº3, eis que se tratam de medidas administrativas que podem culminar em prejuízo à esfera de direitos pessoais, devendo ser reservada, então, a possibilidade de ciência e defesa na hipótese.

Superada a delimitação principiológica, segue à análise processual em si.

4 DO PROCESSO NO TRIBUNAL DE CONTAS

4.1 ORDENAMENTO DOS ATOS

Não há ampla divergência com o processual judicial usual no quesito de ordenamento de atos, tendo uma estrutura similar, ressalvadas peculiaridades diante do caso posto ao julgador.

No Tribunal de Contas, há essencialmente duas espécies de processos: o de contas e o de fiscalização.

Diz-se processo de contas em que os órgãos da administração submetem ao Tribunal suas contas para análise regular. O procedimento pode ser ordinário ou anual ou por Tomada de Contas Especial (TCE).

Diversamente das ordinárias, as TCE são processos instalados quando é necessária a verificação de possível dano ao erário e busca pela reparação, usualmente por meio de suspeita de desvios das contas públicas.

Já os processos de fiscalização, estas podem ser iniciadas de ofício pelo próprio Tribunal de Contas para análise de determinados contratos ou atos públicos que demandem maior apuração. Uma vez aprovada a proposta de instalação pelo colegiado do Tribunal, inicia-se uma auditoria.

E, a despeito da espécie do processo, após o impulso inicial segue-se fase de admissibilidade, similar ao recebimento de uma denúncia no processo penal ou análise dos requisitos e elementos da petição inicial no processo civil.

Estando regular os termos iniciais, imediatamente segue-se à fase instrutória, com parecer do Ministério Público atuante naquele órgão, e, enfim, o julgamento ou apreciação das contas, que pode determinar o retorno de numerário desviado ilegalmente, ou aplicação de penalidades, tal qual multas a quem for responsável pelo dano ora verificado.

Enfim, há previsão de recursos na Lei Orgânica do Tribunal, sendo então julgado o pleito de reforma pelo colegiado do órgão.

4.2 A FIGURA DO RELATOR

Em similaridade a figura de um juiz de direito ou o relator de uma Câmara em um Tribunal, que preside e conduz o processo nos termos da legislação vigente, o Tribunal de Contas também elege um juiz cuja função é a regular condução processual, sendo, no caso, também nomeado de relator.

Nesta linha, o artigo 11 da Lei Orgânica prevê expressamente que a ele cabe presidir a instrução processual, recaindo as obrigações de determinar medidas necessárias ao bom andamento processual e submeter o processo para julgamento em plenário, já com seu voto.

Dentre os seus poderes, imperioso destacar os termos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução no 155, de 04 de dezembro de 2002, que prevê em seu artigo 276:

O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei no 8.443, de 1992. (grifei)

O dispositivo evidencia o Poder Geral de Cautela do relator ou do plenário, permitindo-se a adoção de medidas, inclusive de caráter de ofício, para evitar danos ao erário, determinando a suspensão de contratos ou procedimentos até uma decisão de cognição exauriente.

Trata-se de Poder de extrema relevância, inclusive para garantir a regular atuação do Tribunal e justificado nos próprios objetivos do Tribunal, isto é, a preservação do patrimônio de todos e supremacia do interesse público sobre os individuais.

Ressalte-se, contudo, que ainda existe cláusula de reserva jurisdicional em determinadas medidas, tal qual o decreto de indisponibilidade de bens, por exemplo (STF, ADI 5886, Rel. Min. Marco Aurélio, J. em 09.12.20). Para tanto, se o Tribunal de Contas entender conveniente e imperiosa a ação em questão, deverá representar perante a Procuradoria ou o Ministério Público para que manejem o instrumento processual adequado perante o Judiciário para tanto, sem a possibilidade desta atuação particular de ofício.

4.3 DIFERENÇAS COM O PROCESSO CIVIL

Encerrada a análise das semelhanças, o foco do estudo passa para as discrepâncias entre o procedimento civil e o Tribunal de Contas.

E, de maior relevo, a própria relação processual é amplamente diversa entre os dois institutos.

Como é sabido, a relação processual é conhecida com o triangular, uma vez que formada, via de regra, por três agentes principais – o autor, que tem a pretensão; o réu, que resiste à pretensão; e o estado-juiz, que irá analisar o pleito e prestar a jurisdição.

Por outro vértice, o processo administrativo do Tribunal de Contas não conta com três agentes, mas tão somente dois: o(s) responsável(is) e o órgão julgador.

Assim, não existe propriamente a figura da parte adversa dentro do procedimento pois, em regra, inexiste conflito de interesses, mas tão somente a análise das contas de um determinado administrador público e o Tribunal que apura sua conformidade.

A circunstância, contudo, eleva um interesse ponto de debate, acerca da figura do representante.

Em que pese o processo de fiscalização possa ser iniciado de ofício pelo próprio Tribunal, há também a possibilidade de sua instalação mediante requerimento de um interessado, ao qual é chamado como representante.

Ele pode fornecer provas de possíveis irregularidades e requerer que o órgão investigue a matéria com maior precisão.

Todavia, ainda que faça o requerimento inicial e até forneça meios de instrução em fase adequada, isso não garante, automaticamente, sua intervenção no processo como parte ou interessado, sendo necessária a demonstração de peculiar interesse na causa para justificar sua efetiva participação.

Nesse sentido:

Eventual contribuição do representante para o deslinde dos autos, mediante apresentação de informações adicionais, não é razão suficiente para habilitá-lo como parte no processo, uma vez que o TCU dispõe de meios próprios para averiguar os fatos, podendo promover diligências ou inspeções nos órgãos e entidades sob a sua jurisdição (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2586/2018-Plenário. Relator: Bruno Dantas. Publicado no DOU: 26 de novembro de 2018).

Ainda no tópico acerca das partes processuais, digno de nota que a atuação por meio de advogado não é obrigatória ao investigado, contudo, somente a este profissional é reservada a possibilidade de retirada dos autos para análise (artigo 23 da Resolução nº 191/2006).

Em outro ponto divergente, vale reiterar a possibilidade de atuação de ofício do Tribunal, revelando uma postura mais ativa do órgão em relação ao Judiciário (art. 71, IV, Constituição e art. 11 da Lei Orgânica).

Diante desse paradigma, é usual a classificação de que o Tribunal de Contas é um órgão com traços de um perfil inquisitório, uma vez que lhe é reservada

constitucionalmente a possibilidade direta de atuação, instrução e o julgamento da causa, o que se justifica diante dos interesses específicos que resguarda. Todavia, imperioso ressaltar que o procedimento em voga se afasta do processo inquisitivo em virtude de seu respeito aos direitos e garantias fundamentais, tal qual o contraditório e ampla defesa (LIMA, p.10).

Os elementos então traçados repercutem na análise do ônus de prova. No processo de contas, tratando-se de mero procedimento periódico de verificação de regularidade, recai ao próprio administrador o ônus de demonstração do acerto em sua gestão, devendo munir o processo com o necessário para tal demonstração (MOTTA, VIANA, 2020).

Por outro viés, a circunstância difere no procedimento de fiscalização, uma vez que se trata de investigação firmada pelo próprio Tribunal, a ele recai angariar os elementos de possível irregularidade que justificou o procedimento em primeiro lugar.

Este é o entendimento do próprio Tribunal de Contas (Acórdão 721/2016 – TCU – Processo 030.778/2012-3).

Acerca da fase recursal, o primeiro ponto a ser considerado é acerca do texto do artigo 56, § 1º, da Lei n. 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo), que prevê o cabimento de recurso das decisões administrativas por motivos de ilegalidade e de mérito, devendo o recurso ser dirigido à autoridade que proferiu a decisão para que, não reconsiderando dela, encaminhe para confirmação de instância superior.

Em que pese a previsão genérica, existe certa resistência na absoluta obrigatoriedade da observância do princípio, devido a ausência de previsão constitucional e admissão pelo Supremo Tribunal Federal da possibilidade de decisões em instância única na Administração (RE 201297-1);

Contudo, prevalece atualmente que o princípio tem aplicação no âmbito do Tribunal de Contas, mas em observância às próprias regras e sopesando as demandas estruturais do próprio Tribunal.

A título de exemplo, atualmente é permitido que o relator do julgamento *a quo* participe do colegiado *ad quem*, medida esta que diverge do procedimento judicial.

Nesta linha, portanto, admitindo-se a possibilidade de recursos no âmbito do Tribunal de Contas, a Lei Orgânica prevê 3 vias recursais possíveis de suas decisões: pedido de reconsideração, direcionado ao próprio julgador, objetivando a reforma do mérito; embargos de declaração, também direcionado ao próprio julgador, porém para sanar omissão, contradição ou omissão do julgado; e o pedido de revisão, que provoca o pedido de reforma ao Plenário (artigos 32 e seguintes da Lei Orgânica).

Estas principais divergências apontadas supra servem para melhor entendimento do panorama geral do procedimento submetido ao Tribunal de

Contas, evidenciando-se, em especial, que sua atividade é diversa daquela prestada pelo estado-juiz no âmbito de ações judiciais.

Almeja-se, então, somente a verificação da regularidade da administração do patrimônio comum, para tanto, se faz necessário que seja munido de capacidades procedimentais de maior eficácia até mesmo para possibilitar a atuação e garantir o sucesso de sua missão constitucional.

4.4 POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL

Como procedimento de natureza administrativa, os processos e decisões do Tribunal estão sujeitas à avaliação de legalidade pelo Judiciário, até mesmo pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, XXXV da Constituição).

Deste modo, é possível ao prejudicado levar uma decisão do Tribunal de Contas ao Judiciário para sua anulação em caso de eventualmente ter preterido algum comando legal.

Contudo, maior dúvida reside quanto à possibilidade de reavaliação do mérito das decisões administrativas prolatadas enquanto na análise de contas.

Via de regra, a análise judicial reserva-se somente ao controle de legalidade dos atos administrativos, sem possibilidade de invasão na esfera meritória, sob pena de incorrer no indesejado fenômeno de rompimento da separação dos poderes e invariável intervenção na discricionariedade administrativa concedida pela ordem jurídica ao Plenário do Tribunal de Contas.

Não obstante, cumpre relevar a tendência jurisprudencial de se admitir, excepcionalmente, a reanálise de mérito, enquanto verificado que o objeto julgado acaba por ferir preceitos jurídicos sensíveis e que não podem ser meramente ignorados pelo Judiciário.

Sob a temática, reproduz-se trecho de voto do ilustre Ministro Napoleão Nunes Maia Filho que sintetiza a questão:

O controle de legalidade realizado pelo Poder Judiciário sobre as penalidades administrativas, aplicadas aos seus jurisdicionados, não está adstrito aos procedimentos adotados, sendo aceito pela Jurisprudência deste Superior Tribunal que a aplicação de pena administrativa desproporcional e sem o devido respaldo no contexto fático produzido evidencia ilegalidade passível de revisão judicial, sem que isso revele indevida interferência no mérito administrativo do ato (REsp n. 1.566.221/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 21/11/2017, DJe de 6/12/2017).

Assim, a conclusão que se chega é que, em regra, ao Judiciário é permitido somente uma análise de conformidade dos atos do Tribunal de Contas em relação à legislação em vigor. Não obstante, em situações excepcionais, em que a ilegalidade reside no próprio conteúdo da decisão, autoriza-se a revisão meritória da decisão administrativa.

4.5 POSSIBILIDADE DE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Outra divergência digna de nota acerca da atuação do Tribunal de Contas é referente à possibilidade de controle de constitucionalidade pelo referido órgão.

A princípio, a discussão aparenta estar superada, haja vista o teor da Súmula de nº 347 do Supremo Tribunal Federal:

Súmula 347-STF: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

Não obstante, o preceito sumulado foi aprovado em tempo antecedente à Constituição atual, emergindo dúvidas entre os membros do Supremo Tribunal Federal quanto sua atual validade.

Na espécie, o ministro Alexandre de Moraes já expressou que a súmula já se encontra superada em tempo atual, uma vez que o Tribunal de Contas não possui atuação judicial. Por outro lado, os ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Rosa Weber defenderam a manutenção da súmula, sob a compreensão de que não se equivale à interpretação judicial exercida pelos juízes de direito, mas mera atuação regular do órgão administrativo que deixa de aplicar normas que ofendem o texto constitucional.

Cita-se, nesse tocante, o precedente exarado no MS 25888, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, juglado em 22/08/2023, que tratou do tema expressamente, anotando que manutenção da súmula, contudo, sem que seja possível o controle abstrato de constitucionalidade, conforme extrato de ementa:

3. A Constituição de 1988 operou substancial reforma no sistema de controle de constitucionalidade até então vigente no país. Embora a nova Constituição tenha preservado a apreciação incidental ou difusa, é certo que a tônica reside não mais no sistema difuso, mas nas ações diretas, de perfil concentrado, o que causa necessário decote do âmbito de atuação daquele. Doutrina de Gerhard Anschütz. 4. A normatividade da Constituição é antes de tudo um dever a ser observado por parte dos órgãos do Estado que lidam com a aplicação de normas jurídicas a casos concretos. Se ao Supremo Tribunal Federal compete, precipuamente, a guarda da Constituição Federal, é certo que a sua interpretação do texto constitucional deve ser acompanhada pelos demais órgãos públicos. Jurisprudência desta Corte quanto à apreciação de questões constitucionais pelo Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público. O tratamento de questões constitucionais, por parte de um Tribunal de Contas, observa a finalidade de reforçar a normatividade constitucional. Da Corte de Contas espera-se a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo. 5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do

Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961). 6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021). (MS 25888 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-09-2023 PUBLIC 11-09-2023)

Assim, ao menos até o momento, prevalece que a súmula se mantém em vigor mesmo diante da ordem constitucional atual.

5 CONCLUSÃO

Os temas ora tratados servem para ilustrar a peculiar atuação do órgão em voga, em que, mesmo diante de lacunas em sua legislação específica, é permitida a integração por meio dos princípios que regem sua atuação prática.

Como se pode atestar, então, o regramento acaba por ser complementado em grande monta pela jurisprudência interna do órgão, haja vista que somente a aplicação fria da lei, por vezes, não soluciona a problemática com precisão, sendo necessário que o procedimento seja amoldado à espécie e a missão constitucional do Tribunal de Contas seja efetivamente cumprida.

No tópico, embora presentes diferenças com o processo civil – tal qual como ora tratado –, não se pode perder de vista que há uma tendência geral de aproximação dos sistemas, seja perante a jurisprudência, seja até mesmo em sede de regulamentação, como por exemplo a admissão de Amicus Curiae ou a contagem de prazos em dias úteis, ambas ainda não admitidas, porém em debates perante a Corte e sob a proposta de revisão do RI/TCU - TC 033.854/2018-1.

O estudo da divergência, portanto, se faz relevante inclusive para notar o que funciona em âmbitos diversos e podem ser importados para o procedimento interno, objetivando, sempre, a maior eficiência no cumprimento das determinações constitucionais e visando melhores garantias à proteção do patrimônio público e o combate à malversação e a improbidade.

REFERÊNCIAS

BACELLARFILHO, Romeu Felipe. **Breves reflexões sobre a jurisdição administrativa**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 237, p. 1-20, 2004. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda>>. Acesso em: 21 abr. 2026.

CRETELLAJÚNIOR, José (1986). **Natureza das decisões do Tribunal de Contas**. Revista De Direito Administrativo, 166, 1-16. <https://doi.org/10.12660/rda.v166.1986.45315>

DANTAS, Bruno; CALDAS, Evandro; MARTINS, Fernanda. **A sistemática de conteúdo local e a cooperação entre TCU e ANP: um passo importante rumo à coerência regulatória.** Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 230, p. 11-27, abr./jun. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril_v58_n230_p11. Acesso em 18 de abril de 2026

GÓIS, Veruska Sayonara de. **Sobre o conteúdo não jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas.** Revista Controle, Fortaleza, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, n. 1, p. 134-136, 2007.

GREGÓRIO, Carlos Eduardo Rôllo. **A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO** - Brasília, 2012.

LIMA, Paulo Antônio Fiuza. **O PROCESSO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – COMPARAÇÕES COM O PROCESSO CIVIL - INDEPENDÊNCIA E AUTONOMIA DO ÓRGÃO PARA O LEVANTAMENTO DE PROVAS EM BUSCA DA VERDADE MATERIAL.** Disponível em https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0ADB97_677949#:~:text=Pode%20o%20TCU%20agir%20de,de%20gest%C3%A3o%20lesivos%20ao%20er%C3%A1rio. Acesso em 18 de abril de 2026.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 36ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTTA, Fabrício. VIANA, Ismar. **O dever de prestar contas e a distribuição do ônus da prova no controle externo.** Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-out-29/interesse-publico-dever-prestar-contas-onus-prova-controle-externo/>. Acesso em 18 de abril de 2026.