TC 020.615/2009-7
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Ituaçu - BA.
Responsáveis: Albercio da Costa Brito Filho (469.621.235-15); Cléia Maria Trevisan Vedoin (207.425.761-91); e Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda (37.517.158/0001-43)
Interessados: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71); e Prefeitura Municipal de Ituaçu - BA (14.106.280/0001-21).
Representação legal: Alberto Jorge Santiago Cabral (OAB/DF 12.105) e Paulo Antonio Cabral de Menezes (OAB/PB 8.830), representantes legais de Albércio da Costa Brito Filho; e Ivo Marcelo Spinola da Rosa (OAB/MT 13.731), representante legal de Cléia Maria Trevisan Vedoin e Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda.
Referência: TCs 029.995/2014-0 e 029.993/2014-8.

DESPACHO

Nos autos dos TCs 029.995/2014-0 e 029.993/2014-8, do tipo Cobrança Executiva (CBEX), o Serviço de Cadastros e Cobrança Executiva (Scbex) identificou suposta falha ocorrida no processo originador (TC 020.615/2009-7), consistente na ausência do nome do advogado da empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. na pauta da sessão de julgamento e no acórdão condenatório (Acórdão 2.205/2013-TCU-2ª Câmara), razão pela qual os autos foram restituídos à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) para que fosse promovida a correção da falha e, após, o processo fosse devolvido à Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo (Segest), subunidade Scbex.

2. De acordo com entendimento do Scbex, fundado em orientação oriunda do gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, a falta do nome do advogado da parte no acórdão condenatório e na pauta da sessão de julgamento é causa de nulidade absoluta e enseja novo julgamento por atentar contra o direito de ampla defesa e o estabelecimento do contraditório.

3. Considerando o relatado, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) efetuou pesquisa no Sistema de Automação das Pautas das Sessões e constatou a ausência, consoante instrumentos de mandato juntados aos autos, de menção na pauta de julgamento e no acórdão condenatório do nome do Sr. Ivo Marcelo Spínola da Rosa (OAB/MT 13.731), representante legal da Sr.ª Cléia Maria Trevisan Vedoin e da empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. (peça 46).

4. Tendo como fundamento minha decisão no processo TC 016.459/2010-5, que apreciou situação análoga à analisada nestes autos, a unidade técnica especializada, por meio da instrução de peça 94, propôs que seja determinado ao Serviço de Cadastros e Cobrança Executiva (Scbex) da Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo (Adgecex) a continuidade da tramitação dos processos de cobrança executiva TCs 029.995/2014-0 e 029.993/2014-8, haja vista não haver sido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54837430.

demonstrado prejuízo às partes (Sr.ª Cléia Maria Trevisan Vedoin e empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda.) em razão da ausência do nome do advogado na pauta da sessão de julgamento ou do acórdão condenatório, vez que as referidas partes foram validamente chamadas ao processo e que ele transitou em julgado em 5/2/2015, não tendo sido apresentado até essa data, e em momento posterior, petição ou recurso arguindo nulidade do acórdão em face da falha suscitada pelo Scbex, razão pela qual restou preclusa a elas (partes) a oportunidade para apresentar impugnações ao processo, assim como a atuação de ofício do Tribunal, em respeito à estabilidade das decisões e à segurança jurídica.

5. De pronto, anuo a tal proposição.

6. A nulidade de um ato processual pode ser arguida de duas formas: por meio de recurso (arts. 277 e seguintes do Regimento Interno do TCU – RI/TCU) ou por meio de simples petição, com fundamento direto no art. 174 do Regimento.

7. Com efeito, o art. 174 do RI/TCU prevê que nulidades absolutas, como na hipótese de vício de citação, podem ser declaradas pelo Tribunal de ofício ou por provocação da parte. A provocação da parte, nesse caso, independe de recurso propriamente dito, podendo ser veiculada por simples petição.

8. Note-se que o próprio art. 174 do RI/TCU, que está fora do título dos recursos, prevê essa segunda alternativa, evidenciando tratar-se de figura distinta. Ademais, as matérias que podem ser conhecidas de ofício pelo Tribunal podem, por maior razão, ser conhecidas por provocação da parte interessada. A provocação, neste caso, constitui mero ato de deflagração de um exame inerente às atribuições do Tribunal e que, por isso mesmo, pode realizar-se até mesmo por iniciativa própria.

9. Embora visando ao mesmo fim (o reconhecimento da nulidade do ato impugnado), a arguição pela via do recurso (arts. 277 e seguintes do RI/TCU) ou por simples petição (art. 174 do RI/TCU), apresenta distinções práticas relevantes, a saber:

a) se a nulidade for arguida mediante recurso, o escopo de impugnação pode ser mais amplo: a nulidade pode ser suscitada como preliminar, podendo-se avançar para o debate da justiça da decisão, pleiteando-se sua reforma, caso não reconhecida a nulidade. Além disso, e salvo quanto aos embargos de declaração e ao agravo, a impugnação será instruída pela Serur e relatada por um Ministro sorteado para o recurso (relator **ad quem**), nos termos dos arts. 49, inciso I, e 51 da Resolução-TCU 259/2014;

b) se, por outro lado, a nulidade for arguida por simples petição, como permite o art. 174 do Regimento Interno, o escopo de impugnação será mais restrito: a autorização prevista nesse dispositivo limita-se a matérias tendentes à anulação do ato processual, não se autorizando a rediscussão de seu mérito e, por consequência, não se viabilizando a reforma do julgado. Ademais, por não se tratar de recurso propriamente dito, não haverá sorteio de novo relator e a instrução permanecerá sob competência da Unidade Técnica de origem, nos termos do art. 48, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Feita essa breve digressão sobre a matéria, e de volta ao caso concreto, vejo que não se trata de nulidade absoluta, mas relativa, passível de preclusão, ou seja, sujeita à manifestação do responsável em momento oportuno, no exercício de suas faculdades processuais. As vias adequadas para tanto seriam o ingresso de petição específica ou a interposição de recurso – nesse último caso, a possibilitar a correção ampla de eventuais erros de procedimento e de julgamento –, nenhuma das quais manejada pelo responsável no momento em que lhe cabia reclamar o vício processual.

11. A decisão em questão transitou em julgado em 5/2/2015. Logo, admitir que as partes possam, a qualquer momento, arguir possíveis vícios processuais não reclamados em prazo próprio

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54837430.

– ou mesmo de ofício –, além de não haver respaldo normativo, depõe contra a estabilidade dos julgados (segurança jurídica) e deslegitima a via recursal, favorecendo, por vezes, a adoção de comportamentos contraditórios alheios à boa-fé objetiva. É que, na hipótese de intuito protelatório, bastaria ao patrono da parte omitir o vício em sede recursal para assim fazê-lo mais à frente, por simples petição, na fase de constituição do processo de cobrança executiva ou mesmo no processo judicial de execução do título do TCU, conduta incompatível com o princípio da boa-fé objetiva e com a coerência do sistema processual.

12. No caso em foco, os responsáveis Sr.ª Cléia Maria Trevisan Vedoin e empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda., embora tenham tomado conhecimento da decisão (peças 80-81 e 83-84), não vieram ao processo impugnar a decisão em função do vício de procedimento apontado pelo MP/TCU. A presunção de prejuízo não é absoluta, admitindo prova em contrário. Como se sabe, só há nulidade se houver a demonstração de prejuízo (princípio **pas de nullité sans grief**), em atenção ao disposto no art. 171 do RI/TCU. Assim, em tese, não se descarta a possibilidade de o patrono dos responsáveis, ciente da inclusão do processo em pauta por outras formas (não pela publicação de seu nome no DOU), ter julgado desnecessária a produção de sustentação oral, o que não evidenciaria nenhum tipo de prejuízo.

13. A única exceção a essa regra é a decisão prolatada em processo que correu à revelia da parte, por falta ou vício na citação inicial, porque, nessa hipótese, não há sequer pressuposto de validade do processo, o que caracteriza nulidade absoluta passível de arguição a qualquer momento – até mesmo na fase de execução. A propósito, no processo civil, a correção desse vício se dá por meio do instituto da **querela nullitatis**, a qualquer tempo.

14. Esse tratamento diferenciado para a hipótese de falta ou nulidade da citação, em havendo revelia, é aplicado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que já declarou persistir em nosso ordenamento jurídico a viabilidade da arguição do referido vício a qualquer tempo, mesmo sem previsão expressa no Código de Processo Civil (CPC). A matéria foi examinada em profundidade em acórdão proferido ainda em 1982, de lavra do Ministro Moreira Alves, no qual o STF reafirmou a subsistência da referida solução no sistema processual vigente. O acórdão recebeu a seguinte ementa, no que interessa ao ponto em exame:

> AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE SENTENÇA POR SER NULA A CITAÇÃO DO RÉU REVEL NA AÇÃO EM QUE ELA FOI PROFERIDA.
>
> 1. Para a hipótese prevista no artigo 741, I, do atual CPC – que é a da falta ou nulidade de citação, havendo revelia – persiste, no direito positivo brasileiro, a "**querela nullitatis**", o que implica dizer que a nulidade da sentença, nesse caso, pode ser declarada em ação declaratória de nulidade, independentemente do prazo para a propositura da ação rescisória (RE 97.589, Rel. Min. Moreira Alves. Julg. 17/11/1982).

15. Também o Superior Tribunal de Justiça reconhece o cabimento de declaração de nulidade do processo conduzido com vício insanável de citação, como evidencia o seguinte julgado, exemplificativamente:

> PROCESSO CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE SENTENÇA (QUERELA NULLITATIS). IDONEIDADE DA VIA PROCESSUAL ELEITA.
>
> 1. A ação declaratória de nulidade, também denominada **querela nullitatis**, pode ser manejada nos casos de decisão proferida contra o réu revel, cuja revelia se deu em razão da falta de citação ou citação irregular. (AC 1130, Rel.: Gilson Jacobsen. Julg. 17/3/2011).

16. Em suma, concluo que, até o trânsito em julgado, as nulidades que podem ser conhecidas de ofício pelo Tribunal podem também ser arguidas pelo interessado por simples petição, com fundamento direto no art. 174 do RI/TCU, dispensando-se a formalização de recurso. Após o trânsito em julgado, tal possibilidade subsiste apenas quanto à arguição de falta ou nulidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54837430.

de citação em processo que correu à revelia, pois, nessa hipótese, estará em dúvida a própria existência da relação jurídico-processual.

17. Ressalto que essa não é a situação destes autos uma vez que se verifica que o chamamento dos responsáveis ao processo (citação) ocorreu validamente (peças 11, 12, 13, 14, 15 e 16), e, ainda, que o processo já transitou em julgado em 5/2/2015.

18. Esse mesmo entendimento foi perfilhado no Acordão 253/2014 (Relação 2/2014-1ª Câmara – Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), no âmbito do TC 015.080/2011-0, seguindo o parecer da Secretaria de Recursos (peças 166 a 168 do referido processo), do qual reproduzo o seguinte excerto:

> 6. Do exposto, conclui-se, de plano, que a peça em exame não encontra qualquer viabilidade jurídica no âmbito desta Corte, tendo a decisão condenatória proferida nestes autos transitada em julgado.
>
> 7. Neste aspecto, cabe tecer algumas considerações sobre o tratamento dado no âmbito do processo civil em casos similares, que pode ser aplicável por analogia a esta Corte de Contas (Súmulas TCU 103 e 145 e artigo 298 do RITCU).
>
> 8. É de se notar, inclusive, que o processo de controle externo do TCU não tem natureza propriamente administrativa, uma vez que o seu objeto não é regular as suas próprias atividades. A sua finalidade é apreciar as condutas e os atos de gestão da administração pública que envolva recursos federais, competência estabelecida pela Constituição Federal. Portanto, sua natureza nesse ponto se assemelha mais ao processo civil.
>
> 9. Posto isto, impende observar que, no curso do processo, o Relator ou o Tribunal podem adotar as medidas necessárias para sanear o processo, corrigindo erros de procedimento e adotando as providências necessárias para esclarecer os fatos de que depende a decisão de mérito. Essa possibilidade ocorre tanto no processo civil quanto no processo de controle externo do TCU.
>
> 10. Essas providências são adotadas de ofício, já que é atribuição do Relator, na presidência do processo, eliminar defeitos e dar impulso ao feito. Podem também ser adotadas a partir de provocação dos interessados. De fato, nada impede que os responsáveis acompanhem a marcha processual, apontando ao Relator eventuais incorreções que precisam ser sanadas.
>
> 11. Contudo, proferido o julgamento de mérito, o órgão julgador se vê limitado pelo sistema a modificar a decisão, ante o valor conferido pelo ordenamento à estabilidade do acórdão, como ato de encerramento e de definição do resultado do processo.
>
> 12. '*Proferida a sentença, o juiz termina seu ofício jurisdicional, não podendo revogá-la, ainda que supostamente ilegal, sob pena de (...) ensejar instabilidade nas situações jurídicas*' (STJ, REsp 93.813). É esse o motivo da previsão contida no artigo 463 do Código de Processo Civil - CPC, que assim dispõe:
>
> > Art. 463. Publicada a sentença, o juiz só poderá alterá-la:
> >
> > I - para lhe corrigir, de ofício ou a requerimento da parte, inexatidões materiais, ou lhe retificar erros de cálculo;
> >
> > II - por meio de embargos de declaração.
>
> 13. A incidência do art. 463, I, do CPC ao processo de controle externo já foi, inclusive, objeto de súmula pelo TCU, com o seguinte teor:
>
> > SÚMULA Nº 145: O Tribunal de Contas da União pode alterar as suas Deliberações (Regimento Interno, art. 42, itens IV e V), para lhes corrigir, de ofício ou a requerimento da parte, da repartição interessada ou do representante do Ministério Público, inexatidões materiais ou erros de cálculo, na forma do art. 463, I, do Código de Processo Civil, ouvida previamente, nos dois primeiros casos, a Procuradoria junto ao Colegiado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54837430.

14. Proferida a decisão, portanto, só há duas formas de alterá-la.

15. Uma delas (correção de erros materiais, inclusive erro de cálculo) permite a atuação de ofício do órgão julgador e também a provocação do interessado de modo mais simples. Esses erros, no entanto, não se prestam a alterar o mérito decidido no processo. A propósito:

> 'Consoante iterativa jurisprudência desta Corte, o erro material não transita em julgado, podendo ser corrigido a qualquer tempo pelo Juiz ou Tribunal prolator da decisão, tendo em vista que a sua correção não implica em alteração do conteúdo do provimento jurisdicional' (STJ, AgRg nos EDcl no REsp 871.564).

16. A outra forma de alterar uma decisão posta é o recurso, meio de impugnação típico e que requer a iniciativa do interessado (o Tribunal não pode agir de ofício), respeitando-se os requisitos definidos em lei.

17. O recurso permite a reapreciação da causa exatamente por seu efeito devolutivo, cujo papel é o de 'devolver' ao julgador a atribuição de mais uma vez solucionar o caso concreto. Esse é um efeito comum aos recursos, existente para excepcionar a regra de que '*nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas*' (artigo 471 do CPC). Por força do efeito devolutivo do recurso, o rejulgamento torna-se possível.

18. Essa possibilidade, porém, é sujeita a certas exigências (requisitos de admissibilidade próprios de cada espécie de recurso), entre elas a regularidade formal, o que inviabiliza o processamento de pedidos veiculados por simples petições. A maior liberdade de iniciativa das partes conferida pelo sistema na fase anterior ao julgamento de mérito não é mantida após a decisão definitiva do processo.

19. E não se trata de excessivo rigor técnico. Não fosse assim, ficariam elididos vários princípios do devido processo legal, como a previsão expressa dos recursos admitidos pelo sistema (princípio da taxatividade). Se a parte pudesse veicular sua contrariedade com a decisão de forma livre, seria desnecessário a Lei 8.443/1992 ter previsto os recursos cabíveis contra as decisões adotadas pelo Tribunal.

20. Além disso, se a impugnação por simples petição fosse aceita e processada em tempo hábil, seria possível à parte interpor, na sequência, o recurso cabível, no tempo ainda restante, ferindo-se o princípio da unirrecorribilidade.

21. Por essas e outras razões (razoável duração do processo, efetividade do processo, etc.), o sistema impõe aos responsáveis o uso do recurso como o caminho hábil para buscar a modificação da decisão adotada no processo. Em reforço dessa exigência, igualmente veda ao órgão julgador 'decidir novamente questões já decididas' ou alterar sentenças já publicadas, em respeito à estabilidade das situações (princípio da segurança jurídica) e da necessidade de preservação do devido processo legal, tal como estabelecido nas normas processuais.

22. No caso dos autos, inclusive, observa-se que a requerente fez uso dos embargos de declaração (peça 62, R001) e recurso de reconsideração (peça 113, R004), apreciados, respectivamente, pelos Acórdãos 5205/2012 e 2858/2013, ambos da 1ª Câmara desta Corte.

23. No âmbito destas impugnações, portanto, é que a responsável deveria apontar eventuais erros de procedimento no processo, que envolviam atos anteriores ao julgamento originário, realizado por meio do Acórdão 1632/2012 – TCU – 1ª Câmara, ou foram dele decorrente. Não o fazendo, restou preclusa a oportunidade para apresentar novamente impugnações ao processo em tela, em respeito à estabilidade das decisões e à segurança jurídica.

24. Neste aspecto, observa-se oportuno também tratar das decisões que transitaram em julgado.

25. A coisa julgada representa atributo específico de jurisdição e se divide em três elementos fundamentais: a indiscutibilidade, a imutabilidade e a coercibilidade. A indiscutibilidade e imutabilidade, em especial, advêm da própria Constituição Federal e se referem à proteção

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54837430.

destinada a conservar a inalterabilidade das manifestações dos órgãos julgadores, criando situação de certeza, de estabilidade e de segurança para as relações jurídicas.

26. Por esse motivo o artigo 474 do CPC estabelece que, '*passada em julgado a sentença de mérito, reputar-se-ão deduzidas e repelidas todas as alegações e defesas, que a parte poderia opor assim ao acolhimento como à rejeição do pedido*'.

27. Assim, como já mencionado, cabe ao responsável ou interessado aduzir todos os seus argumentos que entender cabíveis, sob pena de preclusão, se não o fizer dentro dos prazos e das formas estabelecidas pelos normativos pertinentes.

28. A única exceção a essa regra é a decisão proferida em processo que correu à revelia do responsável/interessado, por falta ou vício na citação inicial. Esta falha pode ser examinada a qualquer tempo e por meio de simples petição, pois a relação jurídica processual não se consolidou. O interessado ou responsável foi atingido por uma decisão em processo no qual não atuou, por falha no seu chamamento a juízo. A correção deste vício no processo civil é possível a qualquer tempo por meio do instituto da **querela nullitatis**, previsto especialmente como um meio de impugnação à execução da sentença (artigo 475-L, I, CPC) e como hipótese de embargos à execução (artigo 741, I, CPC).

29. Também merece destaque o vício ou a falta de notificação do julgamento, que deve ser arguido quando se demonstra o atendimento aos requisitos de admissibilidade recursais (tempestividade), previamente aos argumentos de mérito.

30. No entanto, este não é o caso dos autos. Na peça em exame, observa-se que a responsável apontou vícios em razão de não ter sido comunicada da vistoria **in loco** da quadra poliesportiva, por não ter sido intimada para sanear as irregularidades apontadas nos autos e por não ter sido intimada para comparecer ao julgamento do presente processo. Também indicou que houve vício por não ter sido inserido o nome da procuradora no acórdão que apreciou a TCE e sustentou omissão na motivação para aplicação do débito imputado.

31. Essas supostas falhas envolviam atos praticados em momento anterior à interposição dos recursos da requerente. Conforme exposto, a Associação Comunitária de Ananas/TO fez uso dos embargos de declaração (peça 62, R001) e do recurso de reconsideração (peça 113, R004), momento em que deveria ter apontado os vícios mencionados, considerando-se o efeito devolutivo próprio destes recursos.

32. Não o fazendo, como já mencionado, não se verifica viável que a qualquer tempo a responsável compareça aos autos, por meio de expediente não previsto nos normativos desta Corte, para rediscutir supostas nulidades e suscitar outras questões de direito, sob pena de se eternizar o processo neste Tribunal, tornando inefetiva a sua decisão e ineficaz a sua função constitucional de controle externo.

33. Tal entendimento também é corroborado pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, como no julgamento do RE 594350, relatado pelo Ministro Celso de Mello.

34. Naquela oportunidade, destacou o Exmo. Ministro que '*a própria jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal vinha proclamando, já há quatro décadas, a respeito da invulnerabilidade da coisa julgada em sentido material, enfatizando, em tom de grave advertência, que sentenças transitadas em julgado, ainda que inconstitucionais, somente poderão ser invalidadas mediante utilização de meio instrumental adequado, que é, no domínio processual civil, a ação rescisória*'.

35. Conforme o julgador, a coisa julgada é consequência da exigência de segurança jurídica, enquanto expressão do Estado Democrático de Direito, devendo ser observada por '*qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado, para que se preservem, desse modo, situações consolidadas e protegidas pelo fenômeno da* '**res judicata**'.

19. Por essas razões, acolho a proposta em tela, no sentido de que seja determinado ao Serviço de Cadastros e Cobrança Executiva (Scbex) da Secretaria-Geral Adjunta de Controle

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54837430.

Externo (Adgecex) a continuidade da tramitação dos processos de cobrança executiva TCs 029.995/2014-0 e 029.993/2014-8.

20. Determino, também, a juntada de cópia deste despacho aos citados autos de cobrança executiva e o posterior envio desses processos ao Scbex para as providências a seu cargo.

Gabinete, de fevereiro de 2016.

Ministro JOÃO RIBEIRO AUGUSTO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54837430.