

A EXECUÇÃO DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: A OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA COMO CONDIÇÃO DE EFICÁCIA PARA OS TÍTULOS EXECUTIVOS. O PROBLEMA DA COMUNICAÇÃO DOS ATOS PROCESSUAIS AOS INTERESSADOS

* *Edgard Távora de Sousa*

* *João de Deus Moreira Calheiros Júnior*

Trabalho proposto para apresentação no XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, a ser realizado em Fortaleza-CE, em novembro de 1999.

ÍNDICE

Introdução

1. O Processo Administrativo e a Doutrina

2. Princípios Norteadores do Processo Administrativo

3. A Importância do Processo Administrativo no Âmbito dos Tribunais de Contas

4. A Eficácia das Decisões dos Tribunais de Contas e os Princípios do Devido Processo Legal, do Contraditório e Ampla Defesa

5. A Comunicação Válida e Oportuna. Condição Necessária para o Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

5.1 Meios de Comunicação

5.2 Oportunidade da Comunicação

5.3 Sujeito da Comunicação

6. Conclusões

Bibliografia

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas é o órgão que realiza o controle externo da administração pública, auxiliando nesse mister, como prega nossa Lei Maior, o Poder Legislativo³⁰. No desempenho de suas funções e como resultado de suas deliberações, as Cortes de Contas se pronunciam através de pareceres prévios, acórdãos e decisões, os quais assumirão a natureza de título executivo quando imputarem débito ou multa, conforme determinado no artigo 71, § 3º da Constituição Federal. Todavia, a sucessão de atos necessária para a deliberação final deve ser formalizada obedecendo sempre as regras constitucionais exigidas para o *processo administrativo* derivadas do princípio do devido processo legal, cujos mandamentos hão de ser obedecidos quando da constituição e tramitação dos processos de prestações de contas dos administradores públicos protocolizados no âmbito dessas Instituições

Destarte, alguns princípios devem ser respeitados, a fim de que seus processos não sejam contaminados por vícios de forma e suas decisões, conseqüentemente, não se tornem passíveis de nulidade pelo controle judicial exercido pelo Poder Judiciário. Dentre eles, tema deste trabalho, en-

³⁰ Registre-se a existência de polêmicas discussões a respeito do termo *auxiliar* presente no texto constitucional. Todavia, não faz parte do escopo deste trabalho a discussão sobre o tema.

contra-se o princípio do contraditório e da ampla defesa, garantidos explicitamente pela Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LV. Trata-se, portanto, de direito fundamental, definido pelo Constituinte como *cláusula pétrea*.

A condição primeira que possibilita ao acusado ou interessado exercer seu direito ao contraditório e a ampla defesa é o conhecimento tempestivo das ações ilegais que lhe são imputadas e das provas que contra ele foram produzidas, permitindo-lhe, assim, apresentar sua defesa e contraditar os fatos.

O procedimento que oferece a oportunidade da defesa e viabiliza a concretização do contraditório é, pois, realizado através da comunicação que a Corte de Contas faz ao acusado ou interessado. Essa comunicação se operacionaliza através de três figuras jurídicas: citação, intimação e notificação.

A questão da comunicação dos atos processuais ganha relevância quando a jurisprudência assente em nossos Tribunais Judiciais entende que o cerceamento de defesa nos processos administrativos acarreta vício de nulidade dos seus julgados. Sendo assim, é fundamental que o Tribunal de Contas realize a comunicação dos atos processuais aos acusados ou interessados no momento oportuno e na forma prescrita em lei, sob pena de posteriormente vir a ter os julgados declarados nulos na via judicial, prejudicando irremediavelmente a execução de suas decisões.

O presente trabalho procurará explorar esta questão, vital para a eficácia das decisões da excelsa Corte de Contas. Inicialmente será visto no que consiste o processo administrativo à luz da doutrina e a sua importância no âmbito dos Tribunais de Contas (TCE).

A seguir, será demonstrada a vinculação da eficácia das decisões das Cortes de Contas com os princípios do *devido processo legal*, do *contraditório e ampla defesa*, retratando-se, novamente, a posição da doutrina fixadora da dimensão dos pilares e dos contornos desses princípios.

Demonstrar-se-á, ainda, como vem sendo procedida a comunicação dos atos processuais aos administradores acusados pelo TCE-PE, bem como o momento e a forma que se pensam ideais para a comunicação desses atos à parte interessada no processo; processo este que instrumentaliza a elaboração das decisões no âmbito de todos os Tribunais de Contas do Brasil. Por fim, procurar-se-á identificar o(s) sujeito(s) das comunicações ora em debate.

Advirta-se da dificuldade na elaboração das pesquisas referentes à regulamentação do processo administrativo no Colendo Tribunal de Contas de Pernambuco, haja vista o ainda incipiente nível de normatização da matéria. A fim de suprir as lacunas que se apresentaram, foram utilizados os ensinamentos da doutrina pátria processual-administrativa e processual – civil, bem como o regramento contido no Código de Processo Civil (CPC). Acrescente-se que a situação encontrada no TCE-PE se estende por outras Cortes de Contas, conforme se depreende das pesquisas realizadas nos seus regulamentos.

1. O PROCESSO ADMINISTRATIVO E A DOUTRINA

Para a professora Odete Medauar,³¹ a processualidade está presente em vários âmbitos da experiência jurídica e apresenta um núcleo de elementos comuns, quais sejam:

- a) A processualidade exprime o “vir a ser” de um fenômeno; há um período de dinâmica, em que atuações evoluem.
- b) Os vários pontos no tempo significam atos e atuações que se sucedem uns aos outros, num encadeamento em que o momento precedente impulsiona o subsequente até a meta final. Para que o encadeamento se efetue, o Direito prevê deveres e ônus para quem está legitimado a atuar no momento posterior. Desse modo, nem

³¹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*, 2ªed., Revista dos Tribunais, pp.180 e 181.

toda sucessão de atos para chegar a um resultado final se apresenta como processualidade; esta é figura mais específica que a soma de atos.

- c) O encadeamento sucessivo dos atos ocorre não como algo eventual ou meramente lícito, mas como algo juridicamente necessário e obrigatório.
- d) A figura jurídica do processo é distinta da figura do ato, mas ambas guardam correlação como instrumentalidade da primeira em relação ao segundo.
- e) O esquema processual abrange, na sua série, todos os atos que, de modo mediato ou imediato, são teleologicamente vinculados à elaboração do ato final. Embora dotados de vida própria, os atos da série processual encontram sua razão de ser na decisão final. No entanto, esse vínculo teleológico a um resultado unitário não elimina a relevância dos atos parciais, sobretudo no tocante à garantia de direitos e ao seu papel de oferecer condições para uma decisão correta.
- f) O esquema processual compõe-se de atividades providas de muitas pessoas físicas, quer sejam ou não representantes de órgãos da entidade que emite o ato final. Quando determina a atuação mediante esquema processual, o ordenamento está exigindo a coadjuvação de muitas pessoas ou órgãos, de acordo com pautas preordenadas juridicamente. O ato resultante da cooperação de várias pessoas é imputado ao ente estatal que o emite.
- g) Os sujeitos que exercem atividades no esquema processual estão interligados por direitos, deveres, ônus, poderes, faculdades; essa complexa ligação entre os sujeitos compõe-se, então, de posições jurídicas ativas e passivas de cada um deles.

A renomada professora ainda esclarece o significado do processo, "*implica, além do vínculo entre atos, vínculos jurídicos entre os sujeitos, englobando direitos, deveres, poderes, faculdades, na relação processual. Processo implica, sobretudo, atuação dos sujeitos sob prisma contraditório.*"³²

Para o saudoso professor Hely Lopes Meirelles, "*processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo*"³³.

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro dá a lição de que "*a expressão processo administrativo, na linguagem corrente, é utilizada em sentidos diferentes:*

1. *num primeiro sentido, designa o conjunto de papéis e documentos organizados numa pasta e referentes a um dado assunto de interesse do funcionário ou da administração;*
2. *é ainda usado como sinônimo de processo disciplinar, pelo qual se apuram as infrações administrativas e se punem os infratores; nesse sentido é empregado no artigo 41, § 1º, da Constituição Federal, quando diz que o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;*
3. *em sentido mais amplo, designa o conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia no âmbito administrativo;*
4. *como nem todo processo administrativo envolve controvérsia, também se pode falar em sentido ainda mais amplo, de modo a abranger a série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração.*"³⁴

Entende Marcelo Harger³⁵, que a importância do processo administrativo sobressai-se quanto aos seguintes aspectos:

³² Ob. cit., p.181.

³³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 20ªed, Malheiros, p. 586.

³⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*, 10ªed., Atlas, pp. 406 e 407.

³⁵ HARGER, Marcelo. *A Importância do Processo Administrativo*.

- a) possibilidade de controle da atividade da administração pelos particulares e pelo Judiciário;
- b) permite uma administração mais clarividente;
- c) resguarda os administrados contra atitudes arbitrárias por parte do Poder Público;
- d) legitima a atividade administrativa.

Odeto Medauar³⁶ apresenta as seguintes finalidades do processo administrativo:

1. **Garantia** – na função garantista, o processo administrativo vem finalizando a garantia jurídica dos administrados, pois tutela direitos que o ato administrativo pode afetar. No esquema processual o cidadão não encontra ante si uma Administração livre, e sim uma Administração disciplinada na sua atuação.
2. **Melhor conteúdo das decisões** – No processo administrativo os interessados são ouvidos, apresentam argumentos e provas, oferecem informações. Contribuem, para a determinação do fato ou da situação objeto do processo.
3. **Legitimação do poder** – Os dados do problema que emergem no processo permitem saber se a solução é correta ou aceitável e se o poder foi exercido de acordo com as finalidades para as quais foi atribuído.
4. **Correto desempenho da função** – O processo administrativo, ensejando o afloramento de vários interesses, posições jurídicas, argumentos, provas, dados técnicos, obriga a consideração dos interesses e direitos co-presentes em certa situação. Muitas vezes o desempenho incorreto da função provém do insuficiente conhecimento ou consideração dos dados da questão.
5. **Justiça na Administração** – O processo administrativo direciona-se à realização da justiça não só pelo contraditório e ampla defesa vistos do ângulo do indivíduo, mas também por propiciar o sopesamento dos vários interesses envolvidos numa situação.

6. **Aproximação entre Administração e cidadãos** – Mediante a colaboração individual ou coletiva de sujeitos no processo administrativo realiza-se a aproximação entre Administração e cidadãos. Rompe-se com a idéia de Administração contraposta à sociedade. O processo administrativo instrumentaliza as exigências pluralistas do contexto sociopolítico do fim do século XX e a demanda de democracia na atuação administrativa.

7. **Sistematização de atuações administrativas** – O processo instituído implica organização racional da edição de muitos atos administrativos. Sistematizam-se, desse modo, várias atividades. Representa meio de simplificar práticas, pois não se pode pedir a cada servidor que invente, a cada questão que surge, todas as medidas que devam ser adotadas. Para o administrado, permite o conhecimento do modo de exercício de funções administrativas, em contraste com funções não processualizadas, cujo modo de exercício dificilmente se dá a conhecer.

8. **Facilitar o controle da Administração** – A colaboração dos sujeitos e o conhecimento do modo de atuação administrativa, decorrentes do esquema processual, facilitam o controle por parte da sociedade, do Poder Judiciário e de todos os outros entes que fiscalizam a Administração.

2. PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Os princípios são regras que orientam toda a estruturação do sistema jurídico. Por isso o aplicador jurídico deve sempre tê-los em consideração para extrair o conteúdo exato de determinado regramento legal.

“Existem alguns princípios comuns aos processos administrativo e judicial e que constituem objeto de estudo da teoria geral do processo: tais são os princípios da publicidade, da ampla defesa, do contraditório, do impulso oficial, da obediência

³⁶ MEDAUAR, Odeto. *Direito Administrativo Moderno*, 2ªed., Revista dos Tribunais, pp. 182-184.

à forma e aos procedimentos estabelecidos em lei. E existem outros princípios que são próprios do direito administrativo, como o da oficialidade, o da gratuidade, o da atipicidade.”³⁷

Princípio da Publicidade – É previsto expressamente no art. 37, da Constituição Federal. A atividade que a Administração exerce é pública. Por isso, os processos que ela desenvolve devem ser plenamente acessíveis aos interessados. Esse direito só pode ser restringido por razões de segurança da sociedade e do Estado ou quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

Princípio da Oficialidade – Assegura a possibilidade de instauração do processo por iniciativa da Administração, como também a possibilidade de impulsionar o processo, adotando as medidas necessárias a sua instrução. Esse princípio autoriza a Administração a requerer diligências, investigar fatos que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos, informações, rever os próprios atos e praticar tudo que for necessário para a consecução do interesse público.

Princípio da Obediência à Forma e aos Procedimentos – Em relação a este costuma-se falar em Princípio do Informalismo ou do Formalismo Moderado. Este não significa ausência de forma; “o processo administrativo é formal no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo aquilo que ocorre no seu desenvolvimento; é informal no sentido de que não está sujeito a formas rígidas.”³⁸ A necessidade de maior formalismo existe nos processos que envolvem interesses dos particulares, como é o caso dos processos de licitação, disciplinar, tributário e os realizados pelo Tribunal de Contas no exercício de suas competências constitucionais. “Evidente que exigências decorrentes do contraditório e da ampla defesa, tais como prazo para alegações, notificação dos sujeitos, motivação, não podem ser consideradas ‘filigranas’ ou formalidades dispensáveis, como por vezes é invocado ao se pretender ocultar razões pessoais subjacentes; portanto, o princípio do formalismo moderado não há de ser chamado para

sanar nulidades ou para escusar o cumprimento da lei. Visa a impedir que minúcias e pormenores não essenciais afastem a compreensão da verdadeira finalidade da atuação.”³⁹

Princípio da Gratuidade – Pelo fato de a Administração compor uma das partes do processo, não se justifica a mesma onerosidade existente no processo judicial.

Princípio da Atipicidade – No direito administrativo são muito poucas as infrações descritas em lei, a maior parte fica sujeita à discricionariedade da autoridade que vai enquadrar o ilícito que muitas vezes encontra-se previsto de modo indefinido na legislação estatutária. Por isso, a motivação do ato administrativo pela autoridade julgadora é de vital importância para demonstrar o correto enquadramento da falta e a dosagem adequada da pena.

Princípio da Pluralidade de Instâncias – Decorre do poder de autotutela que tem a Administração para rever os próprios atos, quando ilegais, inconvenientes ou inoportunos. Por este princípio, o administrado que se sentir lesado em razão de decisão administrativa, pode interpor recurso hierárquico até chegar à autoridade máxima da organização. Também quanto a este princípio existe diferença de aplicação no processo civil e no processo administrativo; neste último é possível, ao contrário daquele: a) alegar em instância superior o que não foi argüido de início; b) reexaminar a matéria de fato; c) produzir novas provas. Só não há a possibilidade de instâncias quando a decisão já partiu da autoridade máxima, hipótese em que caberá apenas pedido de reconsideração; se não atendido só restará recorrer ao judiciário.

Princípio da Economia Processual – Devem ser evitados os formalismos excessivos que emperram a máquina administrativa. Desse princípio decorre outro, que é o do aproveitamento dos atos processuais, que admite o saneamento do processo quando se tratar de nulidade sanável, cuja inobservância não prejudique a Administração ou o Administrado.

³⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*, 10ªed., Atlas, p.409.

³⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*, 10ªed.,Atlas, p.411.

³⁹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*, 2ªed., Revista dos Tribunais, p.191.

Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório – Será explorado mais adiante, de forma mais aprofundada, já que constitui o eixo principal do presente trabalho.

Além de todos os princípios elencados podemos citar também os princípios da lealdade e boa-fé e da verdade real ou material.

O princípio da lealdade e boa-fé prescreve que a Administração deve agir de maneira honesta, sincera, ficando proibidos os comportamentos astuciosos, ardilosos. Dessa forma, para que tal princípio não venha a ser violado e, conseqüentemente, o contraditório não seja cerceado, todos os atos de instrução processual devem constar dos autos.

O princípio da verdade material ou verdade real determina que a Administração deve buscar sempre a verdade substancial tendo em conta a realização do interesse público. No âmbito do Tribunal de Contas, em face da existência desse princípio, entendo que a defesa oferecida intempestivamente, desde que seja feita antes do julgamento ou mesmo oralmente na audiência de julgamento, deve ser considerada. Se for necessário para melhor análise da defesa intempestiva, o processo pode ser retirado de pauta ou solicitada vista dos autos.

3 – A IMPORTÂNCIA DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A Constituição Cidadã incumbiu o Tribunal de Contas de realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Sendo assim, os Tribunais de Contas dos Estados apreciam anualmente as contas prestadas pelos seus governadores mediante parecer prévio; julgam 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 e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; apreciam para fins de registro a legalidade dos atos de admissão de pessoal; realizam inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; aplicam aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei; assinam prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; sustam, se não atendidos, a execução do ato impugnado; representam ao Poder competente sobre irregularidade ou abusos apurados.

Para que esse mister surta o efeito pretendido pelo legislador, as Cortes de Contas, como já visto, emitem *pareceres prévios*, concedem *registros*, proferem *decisões* e *acórdãos*. Estes, na verdade, são atos finais resultantes de todo um *processo* anterior. O processo é importante para que o Tribunal apure a questão, colha provas e forme seu convencimento. "*Nem todos os atos administrativos são editados de imediato pelos agentes administrativos. Em muitos casos, o ordenamento impõe a precedência de uma série encadeada de fases, cujo momento final é a edição de um ato administrativo. Assim, alguns atos são emitidos como resultado de um processo administrativo.*"⁴⁰

4. A EFICÁCIA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E OS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA

Em breve síntese evolutiva podemos dizer que a cláusula do devido processo legal (o conceito, não a expressão) teve suas raízes fincadas na Magna Carta inglesa de 1215 de João Sem Terra. A locução que hoje é consagrada, *due process of law*,

⁴⁰ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*, 2ªed., Revista dos Tribunais, p.179.

somente foi utilizada em lei inglesa de 1354, depois acolhida pela Constituição dos Estados Unidos (1791), ao dizer que nenhuma pessoa pode ser privada da vida, liberdade e propriedade sem o devido processo legal.

No momento atual, a expressão significa “o conjunto de garantias constitucionais que de um lado asseguram às partes o exercício de suas faculdades e poderes processuais e, de outro, são indispensáveis ao correto exercício da jurisdição”.⁴¹

A Constituição de 1988 consagra o princípio no art. 5º, inc.LIV. *In verbis*: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

“O princípio caracteriza-se pela sua excessiva abrangência. As inferências que dele se podem tirar são, no fundo, ilimitadas. Algumas delas vêm desdobradas na própria Constituição como direitos autônomos nos parágrafos subseqüentes. São exemplos que aparecem no mesmo art. 5º: o direito de petição aos Poderes Públicos (XXXIV), a não-exclusão da apreciação do Poder Judiciário de lesão ou ameaça de lesão (XXXV), o juiz natural (XXXVII). Assim também o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, vêm assegurados em todos os processos, inclusive administrativos, desde que neles haja acusados ou litigantes (LV).”⁴²

É certo que em face da abrangência do princípio do devido processo legal, este comporta uma série de formulações. No entanto, para efeito do presente estudo faz-se necessária que sejam focados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, previu o princípio do contraditório e da ampla defesa mesmo nos processos administrativos. *In Verbis*: “LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”

Para Odete Medauar, “em essência o contraditório significa a faculdade de manifestar o próprio ponto de vista ou argumentos próprios, ante fatos, documentos ou pontos de vista apresentados por outrem.”⁴³ Cândido Dinamarco sintetiza o contraditório como sendo “informação necessária e reação possível”⁴⁴.

A professora Odete Medauar⁴⁵ desdobra o princípio do contraditório em três direitos: a) informação geral, b) ouvida dos sujeitos ou audiência das partes e c) motivação.

Informação geral – significa o direito, atribuído aos sujeitos e à própria administração, de obter conhecimento adequado dos fatos que estão na base da formação do processo e de todos os demais documentos, provas e dados que vieram à luz no curso do processo. Daí resultam exigências impostas à Administração no tocante à comunicação, aos sujeitos, de elementos do processo em todos os seus momentos.

Ouvida dos sujeitos ou audiência das partes – consistiria na possibilidade de manifestar o próprio ponto de vista sobre fatos, documentos, interpretações e argumentos apresentados pela Administração e por outros sujeitos. Aí se incluem o direito paritário de propor provas, o direito de vê-las realizadas e apreciadas e o direito a um prazo suficiente para o preparo de observações a serem contrapostas. **Motivação** – a oportunidade de reagir ante a informação não existiria se não fosse possível verificar se a autoridade administrativa efetivamente tomou conhecimento e sopesou as manifestações dos sujeitos.

“O princípio do contraditório, que é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo: quando uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-se-lhe oportunidade de resposta.

O princípio do contraditório supõe o conhecimento dos atos processuais pelo acusado e o seu direito de resposta ou de reação. Ele exige: 1) noti-

⁴¹ CINTRA, GRINOVER E DINAMARCO. Antônio Carlos de Araújo, Ada Pellegrini e Cândido R.. Teoria Geral do Processo, Malheiros, 13ª ed., 1997, p.82.

⁴² GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Devido Processo Legal e o Procedimento Administrativo.

⁴³ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno, p.187.

⁴⁴ DINAMARCO, Cândido R.. Fundamentos do Processo Civil Moderno, 2.ed, p.93.

⁴⁵ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno, pp.187 e 188.

*ficção dos atos processuais à parte interessada; 2) possibilidade de exame das provas constantes do processo; 3) direito de assistir à inquirição de testemunhas; e 4) direito de apresentar defesa escrita.*⁴⁶

*“O contraditório se insere no contexto da ampla defesa, a ponto de quase com ela confundir-se, considerando-se que não há como uma defesa não ser contraditória.”*⁴⁷

Em artigo de autoria de Osvaldo Rodrigues de Souza, auditor-substituto de conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, apresentado em congresso dos tribunais, refere-se ao entendimento do Procurador da República Gilmar Ferreira Mendes acerca do princípio do contraditório: *“baseando-se em doutrina alemã, considera, em abordagem clara e convincente, que esse preceito contém os seguintes direitos: a) direito de informação, a obrigar o órgão julgador a ter de informar à parte contrária dos atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes; b) direito de manifestação, que assegura ao defendente interessado a possibilidade de manifestar-se oralmente ou por escrito sobre os elementos fáticos e jurídicos existentes no processo; c) direito de ver seus argumentos considerados, que exige do julgador capacidade, apreensão e imparcialidade (isenção de ânimo) na contemplação das razões oferecidas.”*⁴⁸

É através da manifestação da parte interessada, dos elementos colacionados ao processo, que *“a defesa ganha um caráter necessariamente contraditório. É pela afirmação e negação sucessivas que a verdade irá exurgindo nos autos. Nada poderá ter valor inquestionável ou irrefutável. A tudo terá de ser assegurado o direito do réu de contraditar, contradizer, contraproduzir e até mesmo de contra-agir processualmente”*.⁴⁹

O processo administrativo sem oportunidade de defesa ou com defesa cerceada é nulo, segundo reiteradas manifestações do Poder Judi-

ciário. No âmbito do processo administrativo que se desenvolve no Tribunal de Contas, o direito ao contraditório e à ampla defesa também deve ser igualmente respeitado, sob pena de declaração da nulidade de suas decisões.

A respeito da revisibilidade das decisões do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal, registra firme jurisprudência, no sentido de que o julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos é de competência exclusiva das Cortes de Contas, salvo nulidade por irregularidade formal grave (MS nº 6.960,1959), ou manifesta ilegalidade (MS nº 7.280,1960). Nestes casos o Poder Judiciário pode rever as decisões da Corte de Contas para declarar sua nulidade.

Vale a pena mencionar a decisão proferida pela juíza de Direito Maria Fernanda de Toledo Rodovalho Podval, da 9ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo (Autos nº 1.217/95) na ação declaratória ajuizada visando à nulidade da decisão do Tribunal de Contas do Município de São Paulo que, ao rejeitar as contas municipais do exercício de 1991, relativas à gestão da prefeita Luiza Erundina, determinou a responsabilidade do ordenador da despesa resultante da contratação de serviços de pareceres.

A sentença julgou nula a decisão do Tribunal de Contas que responsabilizou o autor pelas despesas com contratação de pareceristas, considerando o parecer do Tribunal de Contas formalmente irregular, por configurar-se violação ao princípio do contraditório, posto que o acusado não havia sido cientificado da acusação.

Diante do exposto, conclui-se que as decisões do Tribunal de Contas só terão sua eficácia garantida se no processo administrativo que a originou tiver sido assegurado o direito ao contraditório e a ampla defesa pois se assim não ocorrer o indivíduo prejudicado pode socorrer-se do Poder Judiciário para declarar a nulidade daquela decisão.

⁴⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo, 10ªed, Atlas, p.412.

⁴⁷ GUIMARÃES, Edgar Antonio Chiuratto. O Princípio Constitucional do Contraditório e da Ampla Defesa nas Licitações.

⁴⁸ SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. O Exercício Constitucional da Ampla Defesa e o Contraditório no Tribunal de Contas, Anais do Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, 1993, São Luís, p. 253.

⁴⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional, Saraiva, São Paulo, 18ª ed., 1997, p.226.

5.A COMUNICAÇÃO VÁLIDA E OPORTUNA. CONDIÇÃO NECESSÁRIA PARA O EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA

Neste item serão tratados pontos importantes ligados à questão da comunicação dos atos processuais. Em primeiro lugar falaremos do meio pelo qual se deve dar a comunicação. Depois será a vez de discutir em que oportunidades devem ser feitas as comunicações dos atos processuais nos diversos processos que tramitam nos Tribunais de Contas estaduais, partindo do exemplo do Estado de Pernambuco, após o que será hora de verificar quem deve receber a comunicação. Por fim, cabe tratar do momento em que se considera o interessado notificado ou citado, uma vez que este momento é importante para a contagem dos prazos de pronunciamento do interessado nos autos.

5.1 MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Como foi visto, o processo no Tribunal de Contas não prescinde do respeito aos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. A efetivação do contraditório e da ampla defesa depende da comunicação dos atos processuais ao interessado ou acusado. Só assim, tomando conhecimento, poderá opor resistência.

“O procedimento se desenvolve sob o signo da publicidade e do contraditório. Não há surpresa para as partes nem para terceiros que eventualmente tenham que prestar colaboração à solução da lide ou que tenham que suportar conseqüências dela.

Há, por isso, um sistema de comunicação dos atos processuais, pelo qual o juízo põe os interessados a par de tudo o que ocorre no processo e os convoca a praticar, nos prazos devidos, os atos que lhes compete.”⁵⁰

No Tribunal de Contas de Pernambuco e, ao que parece, em todos ou quase todos os Tribunais de Contas estaduais ou municipais, a questão da

comunicação dos atos processuais é problemática. O problema existe, principalmente, pela precariedade da regulamentação de diversos institutos processuais no âmbito destas Cortes e também pelo desconhecimento ou má formação no que diz respeito aos princípios que norteiam o processo administrativo, bem como relativamente a algumas regras de hermenêutica jurídica.

Tal fato enseja dúvidas quer por parte daqueles que fazem a Corte de Contas quer, de outro lado, pelos que são chamados a responder por alguma irregularidade. As dúvidas em relação a comunicação processual residem principalmente nos aspectos de como e quando fazê-la. Na solução destas dúvidas iremos daqui por diante empreender nossos esforços.

A primeira regra que alguém que pretenda ser aplicador do direito não deve olvidar é que o direito deve ser visto como um sistema perfeito. De logo, entende-se que se uma norma contiver uma lacuna, haverá de existir outra norma ou princípio no sistema que servirá para o julgador subsidiariamente aplicar na solução da questão. O nome desse instituto que o aplicador jurídico se vale para suprir a lacuna da lei é integração. Daí porque existe o princípio jurídico da proibição do “*non liquet*”. Por ele o juiz não pode deixar de sentenciar alegando ausência ou obscuridade da lei haja vista que o direito é um sistema perfeito.

No processo administrativo, caso do TCE, quando a regulamentação não é completa buscam-se no processo civil as regras para solução da questão. No caso prático a questão não é de tão fácil solução porque, além de procurar as regras no processo civil, há a necessidade de se verificar se estas são compatíveis com os princípios que norteiam o direito administrativo e conseqüentemente o processo administrativo, já que este é visto como um capítulo daquele, não possuindo o grau de autonomia de outros direitos processuais como o civil, penal e até mesmo o trabalhista.

Os atos de comunicação processual, de acordo com o Código de 1939, classificavam-se em citações, notificações e intimações. O Código de

⁵⁰ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil, vol.1, 19ª ed., Forense, p. 249.

Processo Civil vigente acabou com a distinção entre notificação e intimação. Hoje, no procedimento ordinário só existe a citação e a intimação.

De acordo com o Código de Processo Civil a citação é o ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado, a fim de se defender. Já a intimação é o ato pelo qual se dá ciência a alguém dos atos e termos do processo, para que se faça ou deixe de fazer alguma coisa.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco não prevê a figura da intimação mas sim a notificação. A questão é tão somente do “*nomen juris*”, a natureza jurídica dos dois institutos é a mesma. No que pertine à forma de comunicação da citação e da notificação não há nenhuma distinção no âmbito do TCE-PE. Logo, o que for dito para uma serve para outra e vice-versa.

A respeito das comunicações dos atos processuais o art. 28 da Lei Orgânica do TCE-PE, no seu inciso I, dispõe tão-somente que os prazos contam-se da data do recebimento da comunicação pelo responsável ou interessado. Não há previsão de como será feita essa comunicação, se através de servidor ou pelo correio com aviso de recepção. Só no inciso II deste mesmo dispositivo é que há previsão do uso do Diário Oficial do Estado nos casos em que o interessado não for localizado. Apesar de a Lei Orgânica não mencionar como deve ser feita a comunicação, na prática ela é feita pelo correio mediante aviso de recepção. Aliás, essa é a regra utilizada pelo nosso Código de Processo Civil.

A Lei nº 8.710/93 alterou a regra básica de citação até então presente no processo civil brasileiro. Anteriormente utilizava-se a citação por oficial de justiça (mandado); após a mudança, a regra é a citação pelo correio (CPC 222.). A exceção reside nas hipóteses previstas nos incisos do CPC 222, bem como quando a citação postal restar frustrada.

Entendemos, com base no uso subsidiário do CPC, haja vista a lacuna na lei, que a regra da comunicação pelos correios deve ser seguida tam-

bém pelo TCE. No caso de Pernambuco, assim já se procede. No entanto, entendemos que é possível outra forma de comunicação, antes de se recorrer à publicação de edital.

Estamos falando agora da possibilidade de designação de servidor do Tribunal de Contas para dar diretamente ciência ao responsável ou interessado. Embora a Lei Orgânica e o Regimento Interno não prevejam tal hipótese, vislumbramos, mesmo na ausência de disposição expressa sobre o assunto, que é possível a realização da comunicação pelo servidor, desde que determinada pelo Plenário, qualquer das Câmaras ou pelo Relator.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União já previu tal hipótese em seu art. 164, inc. I, o qual dispõe que a citação e a notificação serão feitas mediante ciência do responsável ou do interessado, efetivada por intermédio de servidor designado, quando assim determinar o Plenário, qualquer das Câmaras ou o Relator.

Ora, o que impediria o servidor de assim proceder? Nada. Estaria ele cumprindo uma determinação do Tribunal, exercitando o seu dever, assim como o faz quando cientifica algum agente público dos documentos que deve apresentar para que possa ser realizada a auditoria.

No caso da citação e também da notificação, o sentido teleológico da lei, o fim a que ela se presta, é que o acusado tome ciência dos atos processuais. O próprio comparecimento espontâneo do réu supre a falta de citação. Logo, não há nenhum óbice quanto à possibilidade de designação de servidor para realizar a comunicação dos atos processuais.

O único problema com relação à designação de servidor é o custo com deslocamento e diárias que torna esse tipo de citação muito mais onerosa. Sendo assim, só deve ser admitida em casos excepcionais sob pena de violação do princípio da economicidade e da economia processual.

O artigo 28, inc.II, da Lei Orgânica do TCE-PE prevê a citação ou notificação por edital quando o responsável ou interessado não for localizado.

Não nos parece, todavia, que a norma retro diga respeito a qualquer hipótese em que o interessado não seja localizado. A norma é por certo imprecisa.

Valendo-nos subsidiariamente do art. 231, inc.II, do Código de Processo Civil, podemos concluir que o réu só deve ser citado por edital quando não for localizado por ser ignorado, incerto ou inacessível o lugar em que se encontrar.

Alguns problemas persistirão: 1 – quando o AR (aviso de recepção) for assinado sem que se consiga identificar o receptor ou quando este não corresponder ao acusado ou interessado; 2 – o endereço estava incorreto; 3 – o AR não foi juntado ao processo; e 4 – o acusado recusou-se a assinar o AR.

Em todos os casos, o simples comparecimento espontâneo do réu já supre a citação (CPC, art. 214, § 1º), seja para apresentar a sua defesa ou para pedir prorrogação do prazo para o fazer. No Tribunal de Contas do Estado de PE, à guisa de exemplo, são comuns os deferimentos de sucessivos pedidos de prorrogação. Entendem alguns Conselheiros relatores de agir assim preocupados com a possibilidade de futura alegação de cerceamento de defesa.

Permissa vênua, não se deve entender assim. O pedido de prorrogação de prazo para defesa já caracteriza que o réu tomou conhecimento dos fatos que lhe são imputados e que, portanto, encontra-se suprida a citação. Os prazos para apresentação da defesa são estabelecidos em lei, a prorrogação destes só deve se dar quando devidamente motivada e comprovados os argumentos. Não se procedendo assim, restará violado o princípio da celeridade processual e prejudicado o interesse público que pretende uma Corte de Contas ágil, no sentido de proporcionar respostas rápidas à sociedade.

Em relação à prorrogação de prazo, há que se deferir o pedido quando o AR não tiver sido entregue diretamente ao acusado ou interessado, pois nesse caso a pessoa que recebeu pode ter passado alguns dias antes de entregar a citação ao acusado.

Quando o AR for assinado sem que se

identifique o receptor ou sem que este corresponda ao acusado ou interessado e se o réu não comparecer ao processo, a Corte de Contas deverá tomar a precaução de designar servidor para realizar a comunicação antes de efetivá-la por edital. Se assim não agir corre o risco futuro de o acusado alegar cerceamento de defesa, já que possuía domicílio certo e de fácil acesso.

No caso de endereço incorreto o TCE deve procurar se informar melhor. Se descobrir o endereço correto deve expedir nova citação. Caso contrário, só resta o recurso da publicação de edital.

Quando o AR for extraviado, nova citação deve ser realizada se o réu não comparecer espontaneamente aos autos. O motivo é simples: pode ter havido extravio da citação. Por fim, há o caso em que o acusado pode se recusar a assinar o AR. Nesta hipótese, deve ser designado servidor para cientificá-lo. Se este não obtiver êxito pela mesma razão anterior, deverá certificar o fato e a citação então será feita através da publicação de edital.

Em relação às formalidades que a publicação por edital deve possuir não há nenhuma previsão legal sobre as mesmas. As formalidades previstas no CPC, nesse caso, não são cabíveis subsidiariamente. Enxerga-se, assim, espaço para o predomínio do princípio do informalismo que, nesse caso, deve prevalecer, posto que também norteia a formalização de processos no âmbito da administração pública. **Tal princípio não significa a ausência de formas e sim a existência de formas mais brandas.** No entanto, seria razoável – e responderia ao princípio da publicidade – caso o TCE afixasse em sua sede cópia dos editais de citação ou notificação.

5.2 OPORTUNIDADE DA COMUNICAÇÃO

Talvez a mais delicada fase do processo administrativo, em face dos aos prazos constitucionais impostos aos Tribunais de Contas relativamente ao julgamento das contas sob sua apreciação. Mais ainda, os custos envolvidos aumentam de

forma diretamente proporcional ao tempo despendido na finalização do processo. Essa preocupação decorre do dever imposto às Cortes de Contas, enquanto órgãos da administração pública, de obediência aos princípios da economicidade e da economia processual.

Todavia, a observância aos princípios supra-referidos não pode macular o princípio do contraditório e ampla defesa, posto que, como já vimos, colocar-se-ia em risco a eficácia do *decisum*, que poderia vir a ser derrubado pelo Judiciário em ações movidas pelos envolvidos em falcaturas comprovadas, por um insanável vício de forma: o cerceamento de defesa.

A dificuldade reside, então, em identificar o momento oportuno da comunicação, encontrando o ponto de equilíbrio onde os princípios citados formariam entre si uma equação perfeita. Nesse sentido, diz Osvaldo Rodrigues de Souza: "*a garantia de ampla defesa e o contraditório previstos no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal obriga o Tribunal de Contas (...) a respeitá-los, de modo adequado, em grande parte de suas atividades institucionais, em especial no julgamento de tomadas e prestações de contas, quando da decisão resultar imputação de débito ou (cumulativamente ou não) a aplicação de sanção pecuniária ou de qualquer outro tipo. (...) Noutros eventos procedimentais, (...) de cujo decisum decorrer a imposição de penalidade, por igual está a Corte de Contas obrigada a observar adequadamente o princípio do contraditório, assegurado pela Carta Magna Federal*" Acrescenta "*Nas atividades em que o Colegiado de Contas exerce mero controle de legalidade de atos de gestão administrativa, especificamente os de admissão de pessoal e os de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, em relação aos quais não cabe falar em desempenho de função jurisdicional, pelo que as portas do Judiciário estarão abertas sem qualquer restrição àqueles que se sentirem prejudicados em seus interesses, é de todo recomendável o exercício do direito de defesa, pelos interessados, sempre que da decisão possa advir restrição a benefício que lhes tenha sido deferido pela Administração.*

Se houver pedido nesse sentido, essa oportunidade se torna obrigatória, em face do enfocado dispositivo do magno texto."⁵¹.(grifos no original)

Mormente importante falar-se das fases internas do processo, quando são apreciadas as defesas prévias. No Tribunal de Contas de Pernambuco, durante um determinado período, as apreciações das defesas dos acusados – realizadas ainda como instrução processual – não constavam dos autos do processo. Isto porque não se queria dilatar os prazos de tramitação dos mesmos, no sentido de se respeitar os princípios da economia e da celeridade processuais, uma vez que, juntada aos autos a apreciação, entendia-se que se estaria obrigado a nova comunicação.

Todavia, verificou-se que, em assim procedendo, arriscar-se-ia o Tribunal a ferir de morte o princípio da lealdade e boa-fé. Diante da possibilidade, evoluiu-se. As peças apreciativas, quando solicitadas pelo Relator, são agora juntadas aos autos dos processos, restando obrigatória nova comunicação tão-somente quando do surgimento de fato novo e estranho aos autos originais contra os quais o interessado não se tenha ainda manifestado, respeitando-se, então, todos os princípios até aqui debatidos.

5.3. SUJEITO DA COMUNICAÇÃO

Outra grande questão que envolve o problema da eficácia da decisão dos Tribunais de Contas decorrente da problemática da comunicação é **quem deve ser comunicado sobre as ilegalidades apuradas pelos auditores**. Observa-se, por demais, uma tendência em simplificar os procedimentos, comunicando-se apenas o ordenador de despesa identificado.

Ora, é sabido que a administração, por mais centralizada que seja, encontra-se estruturada hierarquicamente. Isto quer dizer que existem cargos com suas respectivas atribuições. É o caso, por exemplo, das comissões de licitações, os tesou-

⁵¹ SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. O Exercício Constitucional da Ampla Defesa e o Contraditório no Tribunal de Contas, Anais do Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, 1993, São Luís, pp. 263-264.

reiros, os contadores, etc. Esses profissionais possuem responsabilidade sobre suas funções. Portanto, devem também ser convocados aos autos a fim de esclarecerem irregularidades apontadas contra atos advindos de suas respectivas áreas

Fala-se aqui, como não poderia deixar de ser, de **responsabilidade jurídica**. A questão da comunicação se apresenta posteriormente ao problema da responsabilização, constituindo-se fundamental importância para a definição de **quem se deve comunicar**. Como se sabe, é assunto largo, extenso, que extrapola os limites do Direito Administrativo, avançando sobre o campo do Direito Civil e Penal. Estas, pois, as três instâncias da responsabilização jurídica. Muito embora a competência deliberativa dos Tribunais esteja adstrita ao âmbito administrativo, os ilícitos cometidos pelos administradores numa determinada instância podem determinar ilícitos também em outras instâncias. Este fato exige de seus auditores e julgadores a identificação precisa dos responsáveis em todas elas, a fim de viabilizar uma comunicação efetiva de suas deliberações como também permitir a atuação integrada com os demais órgãos de controle, evitando, por último, futuras alegações de cerceamento de defesa por parte daqueles que por ventura deixem de ser chamados aos autos.

Depreende-se do anteriormente exposto, que se está, mais uma vez, frente a frente com o tema da eficácia das decisões das Cortes de Contas. Desta feita, pelo fato de constituir-se relevante necessidade a correta e perfeita responsabilização dos envolvidos nos ilícitos detectados pela sua ação fiscalizatória. Isto posto, defende-se aqui que a comunicação não se deve restringir ao ordenador de despesas, mas a todos que, direta ou indiretamente, derem causa ao ilícito comprovado.

7 – CONCLUSÕES

É grande a dificuldade que se encontra quando se busca estudar o processo administrativo no âmbito dos Tribunais de Contas. A própria natureza peculiar deste tipo de processo, em si mesma, revela-se importante barreira para a com-

preensão de tais peculiaridades. O processo administrativo, diferentemente do penal e civil, que há tanto tempo vêm sendo estudados, não possui ainda uma doutrina capaz de determinar sua codificação. Dessa forma, justifica-se a diversidade de procedimentos adotados pelos órgãos que dele se utilizam, mormente os Tribunais aqui em questão.

Ressaltou-se o respeito que as Cortes de Contas devem ter relativamente à correta formalização de seus processos administrativos, em face de um dos direitos fundamentais insculpidos na Carta Magna, qual seja, o princípio do contraditório e da ampla defesa, apresentando ainda proposta para uma comunicação eficaz dos atos decorrentes de sua ação fiscalizadora.

Outros princípios, constitucionais ou infra-constitucionais, obviamente, deverão ser observados para que o processo administrativo dos Tribunais de Contas possam oferecer garantia de eficácia às suas decisões. Vários aspectos relativos à questão da execução das decisões dos Tribunais podem e devem ser examinados, como é o caso da competência dos Ministérios Públicos Especiais, os quais poderiam desempenhar papel fundamental no acompanhamento das execuções desses títulos, hoje levado a cabo pelas procuradorias estaduais e municipais.

Outra possibilidade – ou medida – que, acredita-se, poderia vir a ser importante na batalha pela eficácia das decisões aqui tão debatidas, seria a evolução das auditorias. Hoje predominantemente *a posteriori*, poderiam passar para uma auditoria *concomitante*, onde se objetivariam, além do acompanhamento da execução orçamentária e financeira das entidades, o acompanhamento das decisões que imputaram débitos aos seus respectivos gestores.

Entretanto, a opção aqui adotada foi de enfocar um aspecto que se acredita anterior ao problema da execução propriamente dita das decisões. Se os princípios básicos defendidos pela doutrina como vitais para a observância de princípios fundamentais não forem atendidos, é muito certo que todo o esforço e custo despendidos em meses de exaustivo trabalho não irão produzir os resultados esperados pela sociedade que, em última e principal instância, é o usuário financiador dos serviços prestados pelos Tribunais de Contas.

Escolheu-se, como objeto de estudo, a comunicação aos acusados ou interessados nos processos administrativos dos Tribunais de Contas, imposta pelo princípio do contraditório e ampla defesa. Isto porque se verifica a grande dificuldade enfrentada pelas Cortes de Contas no sentido de darem conhecimento aos acusados, dos atos presentes nos processos por elas formalizados, seja por carência normativa ou mesmo financeira.

Por fim e como principal objetivo, procurou-se apresentar um modelo de comunicação (citação, intimação ou notificação) válido e oportuno que, acredita-se, venha a contribuir para minimizar um problema real e comum enfrentado pelas Cortes de Contas de todo o Brasil que é a eficácia na execução de suas decisões.

A proposta aqui apresentada constituiu-se na designação de servidor quando não surtir efeito a comunicação pelos Correios e que deve ser procedida sempre que fato novo modifique instrução já presente nos autos originais. Por fim, há de ser apurada a responsabilização de todos aqueles que – ordenadores de despesas ou não – tenham contribuído para a ilicitude comprovada.

BIBLIOGRAFIA

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. Ed. Saraiva. São Paulo, 18ª ed..
- CINTRA, GRINOVER E DINAMARCO, Antônio Carlos de Araújo, Ada Pellegrini e Cândido R.. *Teoria Geral do Processo*. Ed. Malheiros. 13ª ed..

- DINAMARCO, Cândido R.. *Fundamentos do Processo Civil Moderno*. 2ª.ed..
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Devido Processo Legal e o Procedimento Administrativo*. Boletim de Direito Administrativo. Janeiro/99.
- GUIMARÃES, Edgar Antonio Chiuvatto. *O Princípio Constitucional do Contraditório e da Ampla Defesa nas Licitações*. Boletim de Direito Administrativo. Junho/98.
- HARGER, Marcelo. *A Importância do Processo Administrativo*. Boletim de Direito Administrativo. Maio/99
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. Revista dos Tribunais. 2ªed..
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros. 20ªed..
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. Atlas. 10ªed..
- SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. *O Exercício Constitucional da Ampla Defesa e o Contraditório no Tribunal de Contas*, Anais do Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, 1993, São Luís.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. Ed.Forense.19ªed..

*** Edgar Távora**

– *Bacharel em Administração e Auditor das Contas Públicas do TCE/PE.*

*** João de Deus Moreira Calheiros,**

Bacharel em Direito e Administração e Auditor das Contas Públicas do TCE/PE.,