

## **Análise Inicial - Parte 1**

Essa primeira instrução constitui etapa central do processo e, caso realizada com consistência técnica, oportunizará uma atuação também consistente do Tribunal de Contas.

O inverso também é verdadeiro, ou seja, uma instrução inicial falha e inconsistente inviabilizará uma deliberação adequada da Corte, razão pela qual será necessário retornar à etapa de instrução para a renovação de atos processuais mal executados, desta feita escoimados dos vícios existentes.

É essencial, então, que a análise inicial possua necessária consistência jurídica e adequada profundidade analítica para alicerçar uma atuação apropriada do controle externo.

Dito isso, convém notar que um roteiro prático para a execução da instrução inicial deve abrigar, ao menos, as seguintes ações por parte do auditor designado:

- 1) identificar o fato ensejador da TCE;
- 2) formar uma visão geral do processo mediante a análise dos relatórios da CTCE e do órgão de controle interno;
- 3) identificar nos autos as evidências e fatos mencionados nos referidos relatórios;
- 4) examinar se a TCE atendeu aos requisitos formais exigidos pela norma de regência ([Resolução nº 102/1998](#)); e
- 5) avaliar se a imputação de responsabilidade efetuada pela CTCE e pelo órgão de controle interno atendem adequadamente os pressupostos da responsabilização subjetiva.

Após essa análise preliminar, o auditor deve ser capaz de elaborar a instrução inicial, a qual seguirá, em linhas gerais, a seguinte estrutura de organização:

- 1) histórico;
- 2) manifestação da CTCE;
- 3) manifestação do controle interno;
- 4) análise do controle externo;
- 5) conclusão e
- 6) proposta de encaminhamento.

Há que se destacar que o auditor não se encontra limitado em seu exame pelas conclusões exaradas pela CTCE ou pelo órgão de controle interno.

É se dizer que não há subordinação de ideias, de modo que o auditor pode ter percepção diversa acerca do caso concreto.

Todavia, nessas situações, possui obrigação de fundamentar seu entendimento, realizando, inclusive, diligências adicionais para suportar seus apontamentos.

Importa ressaltar que a instrução é peça de natureza técnica e, como requisito formal, deve ser sempre concisa, coerente, clara e objetiva.

Isso não significa que deva ser necessariamente simples ou curta, pois temas complexos requerem análises igualmente densas e robustas.

Não obstante, o auditor deve sempre prezar pela objetividade, trazendo para a instrução apenas o necessário para o deslinde das questões em análise.

Dito isso, há que se observar que o ato de instrução não é local para manifestações despropositadas de erudição e rebuscamento ou discussões de teses acadêmicas e jurídicas (a não ser que sejam estritamente necessárias para a solução do caso).

Outro ponto que merece realce é a obrigatoriedade de se observar a jurisprudência do Tribunal em relação às situações descritas nos autos.

Havendo reiteradas deliberações do colegiado sobre casos de natureza similar, deve o auditor trazê-las à instrução a fim de que o corpo deliberativo tome conhecimento dos precedentes.

Isso não significa que o auditor não possua autonomia para expressar convicção quanto à interpretação do direito e dos fatos constantes do processo.

O que não é possível é que o auditor faça proposta contrária à jurisprudência da Corte sem esclarecer na instrução esse fato, colocando em risco a coerência e a uniformidade dos precedentes.

É comum que a instrução de análise inicial entabule as seguintes propostas de encaminhamento:

- 1) citação dos envolvidos para apresentarem defesa ou recolherem a quantia devida;
- 2) arquivamento da TCE sem cancelamento do débito quando o dano ao erário for inferior ao valor de alçada;
- 3) encerramento da TCE quando verificada:
  - (i) ausência de dano;
  - (ii) responsabilidade exclusiva de terceiros;
  - (iii) ressarcimento do dano\*; ou
  - (iv) reposição ou recuperação do bem;
- 4) determinação de reinstrução da TCE nos casos em que a instrução inicial mostrou-se deficiente;
- 5) determinação de diligências necessárias ao saneamento do processo;
- 6) sobrestamento dos autos; e
- 7) trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis (e conseqüente arquivamento).

\*Essa hipótese será melhor delineada em seguida.

Dentre as possíveis propostas de encaminhamento, a mais corriqueira e que merece a mais elevada diligência por parte do auditor é aquela concernente à citação.

É de se notar, como já abordado, que não há citação na fase interna, visto que essa fase constitui etapa de natureza inquisitorial, voltada à coleta de provas.

A citação é ato processual preliminar que formaliza a acusação e proporciona a abertura do contraditório na fase externa da TCE.

É por meio dela que o Tribunal dá ciência ao sujeito passivo acerca da responsabilidade que lhe pesa em face de um determinado prejuízo causado ao erário.

Por conta disso, a citação é formalidade essencial exigida pelo art. 13, inc. II, da [Lei Orgânica do TCDF](#). Sem ela, não há que se falar em responsabilização.

Uma proposta de citação válida requer a precisa caracterização dos pressupostos para a responsabilização subjetiva, que, consoante já examinado, compreendem:

- (i) a caracterização do resultado ilícito (prejuízo ao erário);
- (ii) a individualização da conduta culposa do suposto responsável; e
- (iii) o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito.

Uma citação com informações incompletas ou errôneas limita o exercício do contraditório e da ampla defesa, gerando a necessidade de ser refeita tantas vezes quanto necessário.

Tal retrabalho, com efeito, implica indesejado custo a ser suportado pelo erário, tendo em vista o refazimento de atos processuais e o inerente decurso de prazo.

Além disso, há que se ressaltar que é por meio da citação que ocorre a incidência do princípio da congruência, o qual apregoa que a condenação está limitada juridicamente pela moldura traçada na acusação.

Em outros termos, a citação dará os limites da condenação eventualmente proferida pelo Tribunal.

Tal questão processual implica duas relevantes consequências práticas para a TCE:

- 1) se o responsável for citado pelo cometimento da irregularidade A, não poderá ser condenado pelo cometimento da irregularidade B, ainda que nos autos a irregularidade B esteja fartamente evidenciada; e
- 2) se a citação imputar ao responsável o débito X, este responsável não poderá ser condenado a ressarcir o débito Y, se Y for maior que X.

À vista do quanto foi exposto até aqui, especial atenção deve ser empregada pelo auditor na caracterização das responsabilidades individuais.

Como ainda não houve o exercício do contraditório perante o Tribunal, a instrução inicial que propõe a citação dos envolvidos é, inevitavelmente, marcada pela precariedade e pelo juízo de cognição sumário.

Não obstante, o auditor deve comprometer-se com a busca da verdade material dos fatos e com a necessária consistência jurídica da imputação de responsabilidade.

É preciso sempre ter em consideração que a citação representa a acusação de alguém pelo cometimento de algo ilícito, estando, portanto, em risco o nome, a honra e o patrimônio pessoal dos envolvidos.

Nesse sentido, ganha cada vez mais relevo a utilização de matrizes de responsabilização como peça essencial da instrução inicial que propuser a citação dos agentes implicados.

Nos termos da Portaria Adplan nº 1, de 25 de janeiro de 2010, que traz orientações para auditorias de conformidade no âmbito do TCU:

“A matriz de responsabilização permite a verificação da responsabilidade pelo achado e deve ser preenchida sempre que houver achados que se constituam em irregularidades, cuja proposta de encaminhamento seja pela audiência ou citação de responsáveis, e somente para esses achados.”

O quadro a seguir apresenta um padrão mínimo de matriz de responsabilização possível de ser utilizado nas instruções de citações:

<b>Fato Ilícito</b>	<b>Débito</b>	<b>Responsável</b>	<b>Conduta</b>	<b>Nexo de Causalidade</b>
Descrição da irregularidade	Quantificação do dano ao erário	Responsável (ou responsáveis) pelo resultado ilícito	Ação ou omissão, culposa ou dolosa, praticada pelo responsável	Relação de causa e efeito entre a conduta do responsável e o resultado ilícito

Para que a citação seja considerada adequada, albergando os pressupostos fundamentais da responsabilização subjetiva, não é necessariamente obrigatório explicitar os fundamentos da responsabilização em formato de matriz.

Entretanto, não há dúvidas de que os elementos que compõem a matriz de responsabilização devem estar evidenciados na argumentação desenvolvida pelo auditor, de modo que a matriz funciona como um instrumento de organização desses elementos.

O preenchimento da matriz de responsabilização representa um verdadeiro exercício acusatório a partir dos elementos, documentos e informações constantes nos autos, servindo como ferramenta de auxílio ao auditor na fundamentação da proposta de citação.