

Análise de Mérito

De início, para que não haja mal-entendidos, cumpre esclarecer que o conceito aqui adotado para classificar uma instrução como análise de mérito não é normativo. É se dizer, com isso, que tal classificação não existe formalmente nos normativos de regência do TCDF.

Por conveniência didática, optou-se por considerar como análise de mérito aquela instrução técnica posterior à fase de citação, ou seja, aquela que sucede a análise inicial. É na instrução de análise de mérito que o corpo técnico examinará, caso apresentadas, as alegações de defesa, fixando entendimento pela rejeição ou acolhimento dos argumentos ofertados.

Apesar disso, deve-se registrar que, após o exame das alegações de defesa formuladas pelo responsável, o Tribunal ainda não julgará as contas especiais. Nos termos do art. 13, § 1º, da [LO/TCDF](#), c/c o art. 198, § 4º, do [RI/TCDF](#), o responsável cuja defesa for rejeitada será cientificado para que recolha a importância devida no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias.

Só após o decurso deste prazo, o Tribunal manifestar-se-á a respeito do julgamento das contas. Não havendo pagamento, as contas, como será visto nos tópicos subsequentes, serão julgadas irregulares. Ocorrendo a liquidação do débito, instrumentaliza-se a disposição do art. 13, § 2º, da [LO/TCDF](#), situação que também será examinada adiante.

Dessa forma, vê-se que, ao rejeitar as alegações de defesa do responsável, ocorre um diferimento do julgamento das contas, abrindo-se oportunidade para que o agente recolha a importância devida. Todavia, impõe ressaltar que a apreciação de mérito já ocorre na análise da defesa, em que pese não haja decisão definitiva (julgamento de contas) nesta fase processual.

O [RI/TCDF](#) consigna que, verificada a irregularidade das contas e havendo débito, o Tribunal ordenará a citação do responsável para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente alegações de defesa ou recolha a quantia devida, ou ainda, a seu critério, adote ambas as providências (art. 198, inc. II).

Da análise do referido dispositivo, conclui-se que são quatro os possíveis cenários após a citação válida do responsável:

- 1) apresentação de defesa sem recolhimento do débito;
- 2) apresentação de defesa com recolhimento do débito;
- 3) não apresentação de defesa com recolhimento do débito; e
- 4) não apresentação de defesa sem recolhimento do débito.

No último caso, esgotado o prazo sem que o responsável se manifeste, este será considerado revel. Consoante o Código de Processo Civil ([Lei nº 13.105/2015](#)), à revelia ocorre quando o réu, devidamente citado, deixa de contestar a ação no prazo legal (art. 344).

Para o processo de controle externo, à revelia será reconhecida pelo Tribunal quando o responsável deixar de adotar ambas as providências possíveis, ou seja, (i) não apresentar alegações de defesa e (ii) não recolher o débito. Ainda

que compareça aos autos e solicite prorrogação de prazo, o responsável será considerado revel se não adotar umas das providências no prazo que lhe fora concedido.

Em que pese o [RI/TCDF](#) consigne que a revelia se dará para todos os efeitos legais (art. 198, § 8º), cabe assinalar que, no âmbito do Tribunal, não são aplicáveis de plano os efeitos da revelia inerentes ao processo civil. Vigora no processo de controle externo, como espécie de processo administrativo, o princípio da verdade material ou real, em detrimento do princípio da verdade formal que rege, em regra, o processo civilista.

Sob a ótica do princípio da verdade formal, somente é dado ao julgador valorar aquilo que consta e instrui os autos para formar seu convencimento. Já o princípio da verdade material apregoa que o julgador tem o poder-dever de formar seu convencimento com todos os elementos que possam influenciar sua decisão. Sobre o tema, cabe destacar o ensinamento dos juristas Sérgio Ferraz e Adilson Dallari:

Em oposição ao princípio da verdade formal, inerente aos processos judiciais, no processo administrativo se impõe o princípio da verdade material. O significado deste princípio pode ser compreendido por comparação: no processo judicial habitualmente se tem entendido que aquilo que não consta dos autos não pode ser considerado pelo juiz (ao qual se reconhece, contudo, certa margem de liberdade na investigação da verdade e, mesmo, da produção de provas), cuja decisão fica adstrita às provas ali produzidas; no processo administrativo o julgador deve sempre buscar a verdade, ainda que para isso tenha que se valer de outros elementos além daqueles trazidos aos autos pelos interessados.

A autoridade administrativa competente para decidir não fica na dependência da iniciativa da parte ou das partes interessadas, nem está obrigada a restringir seu exame ao que foi alegado, trazido ou provado, podendo e devendo buscar todos os elementos que possam influir no seu convencimento. (in FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2012.)

Dessa forma, não se aplica à TCE o brocardo *quod non est in actis non est in mundo* (o que não está nos autos, não está no mundo jurídico). Em outros termos, é se dizer que o efeito da presunção de verdade dos fatos é inoperante no âmbito do controle externo. Como exemplo, convém citar trecho inicial de voto proferido pelo Exmo. Ministro do TCU Aroldo Cedraz (Acórdão n.º 436/2010 – 2ª Câmara):

“Embora o responsável nestes autos esteja revel ante esta Corte, as alegações que apresentou perante o concedente na fase interna desta tomada de contas especial (fls. 121/123 do volume principal) contêm informações que, **em nome do princípio da verdade material**, devem ser levadas em conta e me levam a inclinar-me por orientação discrepante daquela alvitrada pela instrução”. (Destacou-se)

Ainda sobre o instituto da revelia, é de se notar que o efeito da preclusão nas alegações de defesa não ocorre de modo absoluto após o prazo fixado pela citação.

Em atenção aos princípios da verdade material e do formalismo moderado, é comum que o Tribunal de Contas aceite a entrega intempestiva das alegações de defesa, conforme facultado pelo art. 126, § 1º, do seu [Regimento Interno](#): *“Desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos”*.

Isso quer dizer que, enquanto a etapa de instrução não for encerrada, serão apreciadas as alegações de defesa, mesmo que apresentadas fora do prazo estipulado.

Cabe destacar que, ainda naqueles casos em que o responsável opte por efetuar o pagamento do débito que lhe foi imputado, possuímos entendimento de que o processo deve seguir para a instrução do corpo técnico. Isso se deve porque, como visto no trilho que abordou as dimensões da TCE, o processo de contas envolve outras repercussões jurídicas, as quais não se limitam ao ressarcimento do débito.

Tal entendimento aparentemente conflita com a hipótese de encerramento da TCE consignada no art. 189, § 6º, inc. III, do [RI/TCDF](#), o qual dispõe que: *“Será encerrada a tomada de contas especial, em quaisquer de suas fases, e determinado o seu arquivamento pelo Tribunal, uma vez constatado que: [...] III - houve o ressarcimento integral do dano”*.

Não obstante, entendemos que a hipótese de encerramento descrita na norma não encontra amparo na própria LO/TCDF, a qual dispõe, em seu art. 13, § 2º, o seguinte: *“Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, **se não houver sido observada outra irregularidade nas contas**”* (Destacou-se).

Reputamos coerente a ressalva em destaque pois ainda se encontra pendente a deliberação do Tribunal quanto ao julgamento das contas e à eventual aplicação das sanções cominadas no Capítulo V de sua [Lei Orgânica](#), ou seja, resta apreciar as implicações das dimensões política e sancionatória do processo de contas.

Tanto é assim, que o TCU, ao tratar do tema em seu Regimento Interno (art. 197, § 3º), normatizou que: *“Na ocorrência de perda, extravio ou outra irregularidade **sem que se caracterize a má-fé de quem lhe deu causa**, se o dano for imediatamente ressarcido, a autoridade administrativa competente deverá, em sua tomada ou prestação de contas ordinária, comunicar o fato ao Tribunal, ficando dispensada desde logo a instauração de tomada de contas especial”*.

Com base no exposto, reconhecemos ser acertado o encerramento da TCE, sem julgamento de mérito, tão somente naquelas situações em que o dano foi ressarcido ainda na fase interna e desde que não esteja configurada a má-fé de quem lhe deu causa. Caso o ressarcimento se dê na fase externa, perante o próprio Tribunal, entendemos que o processo deve seguir para julgamento de mérito, observando-se o que apregoa o art. 13, § 2º, da [LO/TCDF](#).

Nessas situações, cumpre à unidade instrutiva do Tribunal avaliar os elementos que informam os autos, inclusive as alegações de defesa (caso apresentadas), buscando verificar se houve boa-fé na conduta do responsável e se existem

outros elementos de convicção que possam macular como irregulares as contas ([RI/TCDF](#), art. 198, § 3º).

Tal medida visa evitar a perniciosa conduta de se praticar um ilícito que cause prejuízo ao erário (por vezes com benefício direto ao agente causador), vislumbrando-se possibilidade de ulterior absolvição em sede de TCE, caso ocorra o ressarcimento tempestivo do débito após a citação ordenada pela Corte de Contas.

Assim, caso seja evidenciado que a antijuricidade da conduta culposa vai além do dano causado, caracterizando-se como ato passível de conspurcar como irregulares as contas, mesmo que ultimada a indenização do erário, deve o corpo técnico propor ao Plenário o julgamento definitivo do mérito pela irregularidade das contas, além da aplicação das sanções cabíveis em face do caso concreto ([RI/TCDF](#), art. 198, § 6º).

Caso contrário, verificada a boa-fé e a inexistência de outros ilícitos administrativos que conduzam à análise pela irregularidade, deve o corpo técnico sugerir ao colegiado que julgue regulares com ressalvas as contas. Em ambas as situações, como houve liquidação do débito, o Tribunal dará quitação ao responsável.

Por derradeiro, reservou-se para o fim aquele cenário processual mais recorrente, que representa, com efeito, a maior parcela dos processos de TCE. Compreende a situação em que o responsável atende à citação do Tribunal apresentando suas alegações de defesa, sem que recolha, nesse momento processual, o débito lhe foi imputado na análise inicial.

Em síntese, as alegações de mérito podem trazer elementos (i) que contestem a ocorrência do dano (ausência de fato ilícito); (ii) que, apesar de não negar a ocorrência do dano, busquem demonstrar que o agente não deu causa a ele (ausência de nexo causal); e (iii) que afirmem que o agente, em que pese seja responsável pelo dano, não poderia, diante das circunstâncias do caso concreto, ter agido de outro modo, o que afastaria a reprovabilidade de sua conduta (ausência de culpabilidade).

Caso a análise do corpo técnico considere procedentes as alegações de mérito, a instrução deverá propor, entre outros encaminhamentos, que o Plenário julgue: 1) regulares as contas – quando afastada a responsabilidade pelo débito e inexistentes outras falhas imputáveis ao agente; ou 2) regulares com ressalva as contas – nos casos em que, apesar de afastado o débito, ainda persistam outras falhas imputáveis ao agente.

Caso contrário, ou seja, se o entendimento da unidade técnica seja por rejeitar as alegações de mérito ofertadas, a instrução não deverá, já nesta fase, propor o julgamento definitivo pela irregularidade das contas, em razão do que estabelece o art. 13, § 1º, da [LO/TCDF](#): *“O responsável cuja defesa for rejeitada pelo Tribunal será cientificado para, em novo e improrrogável prazo estabelecido no Regimento Interno, recolher a importância devida”*.

A partir da deliberação plenária que rejeitar as alegações de defesa, é deflagrado o prazo improrrogável de 30 (trinta) dias após a cientificação para que o responsável recolha o débito. Tal decisão, em que pese já antecipe o mérito da

análise da defesa, ainda não julga em definitivo as contas apreciadas. Ocorre, como já dito, o diferimento quanto ao julgamento das contas.

Por conta disso, ressalvadas a hipótese de embargos de declaração, não cabe recurso em face dessa decisão colegiada (art. 280 do [R/TCDF](#)). Caso o responsável não comprove o recolhimento do débito no prazo regimental, o Tribunal julgará as contas como irregulares, lavrando-se, em consequência, o acórdão condenatório.

Noutro giro, em caso de recolhimento da quantia devida pelo responsável, operacionaliza-se o comando inscrito no § 5º do art. 198 do [R/TCDF](#): “Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará as contas, e não havendo outra irregularidade nas contas o Tribunal as julgará regulares com ressalva e dará quitação ao responsável”.

A lógica do dispositivo é que, se o responsável que causou o prejuízo não o fez com má-fé (intencionalidade) e, além disso, recolheu o débito após ter rejeitadas suas alegações de defesa, o Tribunal, não tomando ciência de outros ilícitos em desfavor do responsável, afastará a irregularidade das suas contas, ou seja, afastará a sanção política, julgando-as, em consequência, regulares com ressalvas.

Esquemáticamente, para uma melhor visualização, a figura a seguir resume alguns dos principais desfechos processuais após a deliberação plenária que ordenar a citação do responsável:

