

REVISTA DO TCU

ANO 38 . NÚMERO 108 . JAN/ABR 2007



© Copyright 2007, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários
assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

www.tcu.gov.br

Revista do Tribunal de Contas da União. - v.1, n.1 (1970) - . – Brasília :
TCU, 1970- .

v.

De 1970 a 1972, periodicidade anual; de 1973 a 1975, quadrimestral; de
1976 a 1988, semestral; 1989, quadrimestral; 1990 a 2005, trimestral; 2006,
anual; a partir de 2007, quadrimestral.

ISSN 0103-1090

1. Controle de gastos públicos – Brasil. 2. Controle externo – Brasil. I.
Tribunal de Contas da União.

CDU 340.142 (81) (05)
CDD 340.605

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

A instrução processual no Tribunal de Contas da União em face de um processo célere e consistente juridicamente: os desafios dos novos tempos

Odilon Cavallari de Oliveira

1. CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO NO TCU

O Estado, no exercício de sua função de pacificador dos conflitos e de distribuidor da justiça, vale-se do processo como um de seus instrumentos para realizar essa função. Assim ocorre em todos os ramos do direito, guardadas as devidas peculiaridades e fins de cada um.

Não obstante o processo administrativo, em particular o de controle externo, ter características que o distinguem, em certos aspectos, dos processos do Poder Judiciário, trata-se, de qualquer modo, da atuação estatal mediante a utilização de um instrumento comum, o processo, que, reconhecidamente, guarda pontos de convergência com os outros ramos do direito, seja pela sua forma de condução, seja pela incidência de alguns princípios processuais comuns.

Exemplos disso são os princípios do contraditório, da economia processual, da instrumentalidade das formas, da motivação das decisões, da publicidade e tantos outros, alguns de estatura constitucional e outros previstos expressamente na Lei nº 9.784/99 que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal e na própria Lei nº 8.443/92, a lei orgânica do Tribunal de Contas da União.

Nada impede portanto que, para melhor compreensão acerca da forma de atuação processual do Tribunal de Contas da União, tome-se, a título de ilustração, o processo penal relativo à ação penal pública incondicionada, cuja iniciativa é privativa do Ministério Público, conforme determina o art. 129, *caput*, da Constituição Federal.

Nesse diapasão, pode-se asseverar que entre o cometimento de um ilícito penal e o trânsito em julgado da ação penal correspondente há quatro fases individualizadas que retratam os atos praticados pelo Estado, quais sejam, a investigação, a acusação, o julgamento e a revisão dos julgados. Para cada uma dessas fases a atuação estatal ocorre por meio de agentes distintos, com atribuições e competências bem definidas.

Ou seja, a investigação é conduzida, em regra, pela polícia; a acusação é feita pelo Ministério Público; o julgamento, pelo juiz ou tribunal competente; e, por fim, a revisão dos julgados realiza-se pelo tribunal ao qual se recorre. Disso se depreende que é clara a separação entre a atuação do Estado-Acusador e a do Estado-Juiz.

Odilon Cavallari de Oliveira é servidor do TCU, advogado, pós-graduado em direito.

Nos processos de controle externo, por sua vez, como de regra ocorre nos processos administrativos, não se verifica essa rígida separação entre Estado-Acusador e Estado-Juiz, porquanto é o mesmo órgão administrativo quem investiga, acusa, julga e revê os seus julgados.

Malgrado esse acúmulo de atos processuais de diferentes naturezas estarem todos a cargo de um mesmo órgão estatal, no caso específico do Tribunal de Contas da União, há nítida segregação dessas atribuições, pois, nos termos do art. 156, *caput*, do seu Regimento Interno, o processo de controle externo desenvolve-se em quatro etapas que são a instrução, o Parecer do Ministério Público, o julgamento e os recursos, sendo certo que referidas etapas contam com a participação de agentes estatais distintos.

Portanto, tem-se a seguinte situação: a instrução fica a cargo dos analistas de controle externo lotados nas diversas secretarias da atividade-fim do Tribunal; o Parecer do Ministério Público, como o próprio nome indica, é exarado por membro do *parquet* junto ao Tribunal; o julgamento é realizado pelo colegiado competente (câmaras e plenário); e a revisão dos julgados é feita também pelo competente colegiado, com a peculiaridade de que, nesse caso, a instrução do recurso é elaborada pela Secretaria de Recursos, unidade técnica encarregada da instrução de todos aqueles interpostos contra as decisões do TCU, que atua como se fosse a segunda instância de instrução técnica.

Observe-se porém que, nos termos do art. 11 da Lei nº 8.443/92, a instrução do processo está sempre submetida à presidência do relator. Não significa isso dizer que é ele quem realiza a instrução. Ao relator compete o seu comando processual, “determinando, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, o sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos”. No entanto, a execução dos atos de instrução compete às unidades técnicas do Tribunal por meio dos analistas de controle externo lotados no local.

É de se notar, contudo, que a presidência da instrução do processo pelo relator não submete o analista de controle externo a uma relação de subordinação jurídica. No campo das idéias não há hierarquia. Significa isso dizer que o analista de controle externo tem plena autonomia para defender nos autos as suas idéias, a sua percepção acerca do caso concreto que o processo retrata, observadas, é claro, as regras e os princípios processuais, éticos e de urbanidade, aplicáveis a todos os agentes estatais.

A própria Lei nº 8.443/92, no §3º de seu art. 1º, traz implícita essa autonomia ao dispor que do relatório do Ministro-Relator “constarão as conclusões da instrução (do Relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo, bem como do parecer das chefias imediatas, da Unidade Técnica)”. E o Regimento Interno do TCU é mais explícito ainda ao estabelecer, no art. 141, §5º, *caput* e inciso II, que “para efeito da organização de pauta, os processos serão divididos em dois grupos”, cabendo ao grupo II os “processos em que o relator discorda das conclusões de pelo menos um dos pareceres ou do único parecer emitido, bem como aqueles que não contêm parecer”.

Essa fascinante realidade vivida no âmbito do Tribunal de Contas da União tem contribuído muito para o aumento do prestígio de que goza a instituição na sociedade, tendo, inclusive, sido motivo de expresso elogio por parte do Deputado Federal Onyx Lorenzoni quando do comparecimento do Ministro Adylson Motta à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios, no dia 09.02.2006, atendendo a convite daquela comissão para discutir propostas de melhoria do controle no combate à corrupção, oportunidade em que o parlamentar demonstrou o seu apreço pela Corte de Contas, em face da transparência dos trabalhos que realiza, com o absoluto respeito aos atos processuais praticados pelos seus técnicos, mesmo quando deles discorde o relator ou o corpo decisório do Tribunal.

A natureza dialética do processo, portanto, resultante das várias manifestações lançadas pelos diversos agentes estatais - analistas de controle externo, procuradores, relator e colegiado - longe de fragilizá-lo, fortalece-o, na medida em que permite

o oferecimento das múltiplas opiniões que todos os seus agentes tiveram a respeito do assunto, contribuindo assim para que o TCU forme convicção mais refletida acerca do caso concreto.

2. OS DESAFIOS PROCESSUAIS DOS NOVOS TEMPOS

Todavia, se é verdade que a todo bônus corresponde um ônus, a regra neste caso não admite exceção. Se é certo que essa realidade oferece bônus ao analista de controle externo, não menos certo é o fato de que lhe cabe desincumbir-se de alguns ônus, pois a sua participação no processo é de extrema relevância e responsabilidade, porquanto uma boa instrução processual contribui significativamente para a produção de uma boa decisão do Tribunal, podendo, por outro lado, até mesmo inviabilizá-la quando é realizada de forma intempestiva ou inconsistente.

A exigência aumenta de degrau ao se considerar que hoje os trabalhos do Tribunal de Contas da União atendem não apenas a sociedade ou o Congresso Nacional. Diante da tendência cada vez maior de criação de eficiente rede de controle da coisa pública, é crescente a presença da Polícia Federal e do Ministério Público Federal como clientes assíduos dos trabalhos executados pela Corte de Contas que, em muitos casos, dão ensejo ao oferecimento de ações judiciais civis, penais e de improbidade administrativa.

Não se pode desconsiderar, também, o contínuo alargamento da atuação do TCU, tendo as suas decisões alcançado empresas privadas e grandes interesses econômicos, em frequência e intensidade muito maiores do que essas empresas desejariam, o que tem provocado sistemático aumento do número de ações judiciais contra as decisões da Corte, não raras vezes conduzidas por grandes escritórios de advocacia e por renomados juristas.

Para que se tenha noção desse incremento, até o ano de 2003, o Tribunal não havia sofrido, na Justiça Federal, mais de 100 novas ações judiciais, número aproximado de novos mandados de segurança contra suas decisões no Supremo Tribunal Federal. No ano de 2004, impulsionado pelo período de eleições

municipais, houve mais de 600 novas ações judiciais na Justiça Federal e mais de 110 novos mandados de segurança na excelsa Corte. A partir de então, a média de novas ações judiciais tem sido em torno de 500 por ano e em mais de 200 o número de novos mandados de segurança.

Portanto, nunca os trabalhos do Tribunal foram tão demandados, tanto pela sociedade quanto pela imprensa, Congresso Nacional incluindo as Comissões Parlamentares de Inquérito, Polícia Federal e Ministério Público Federal, ao mesmo tempo em que nunca houve tantos questionamentos de suas decisões perante o Poder Judiciário. E nem se diga que esse aumento de demanda judicial decorre da inconsistência das decisões proferidas, porquanto a grande maioria dessas ações tem seus pedidos julgados improcedentes.

A essa nova conjuntura é de se somar a imposição trazida pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que introduziu no art. 5º da Constituição Federal o inciso LXXVIII no sentido de que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Diante desse novo contexto avulta a seguinte constatação: nunca o Tribunal de Contas da União precisou ser tão tempestivo e consistente em suas decisões como se verifica atualmente. E a tendência, ao que tudo indica, é no sentido de ser cada vez maior essa exigência. Referido binômio tempestividade-consistência é desafio que se apresenta à Corte de Contas e a todos os seus agentes estatais, analistas de controle externo, membros do Ministério Público junto ao TCU, Auditores, Ministros e Colegiados.

Na busca desse objetivo, o Tribunal de Contas da União tem investido de forma crescente no treinamento do seu quadro técnico e no aperfeiçoamento da fixação de metas que contemplem o número de processos instruídos, mas também a melhoria da qualidade das instruções processuais. No entanto, o resultado útil do processo para o atendimento do interesse público não será atingido se não forem observados os requisitos formais e materiais dos atos de instrução praticados nos autos.

3. A CONTRIBUIÇÃO DO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS FORMAIS DOS ATOS DE INSTRUÇÃO PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS

A grande preocupação com o aperfeiçoamento da etapa de instrução justifica-se por se tratar de fase processual na qual são lançados os primeiros atos formais no processo sobre os quais se assenta todo o desenrolar da atuação estatal até o seu trânsito em julgado. É nessa etapa que se concretizam, de forma mais veemente, algumas garantias constitucionais, com destaque para o contraditório e a ampla defesa, com todos os meios e recursos a elas inerentes.

É também nessa etapa que se verifica a contribuição decisiva para a atuação tempestiva e consistente da Corte de Contas. Uma instrução processual tempestiva e consistente não é garantia absoluta de futura decisão com as mesmas características mas, com certeza, o inverso é verdadeiro, ou seja, uma instrução intempestiva fulmina de morte qualquer pretensão do TCU de ser tempestivo, assim como, uma instrução inconsistente praticamente inviabiliza uma decisão consistente, razão pela qual, nesses casos, será preciso o retorno do processo à etapa de instrução para a renovação dos atos processuais, desta feita escoimados dos vícios existentes, o que, mais uma vez, repercute negativamente na celeridade processual.

Os requisitos formais dos atos de instrução, especialmente dos pareceres emitidos nos autos, concernem à sua forma de apresentação, o que, em um primeiro momento, pode transmitir a idéia de se tratar de assunto óbvio, sem maiores dificuldades; mas não o é. Da mesma forma que textos doutrinários ou de literatura podem ter o seu conteúdo prejudicado em virtude da forma de apresentação, uma peça processual mal escrita milita contra a celeridade, pois demanda mais tempo do leitor para que possa ser compreendida e ainda pode dar ensejo à oposição de embargos de declaração, por obscuridade, nos termos do art. 34 da Lei Orgânica do TCU. Desse modo, alguns cuidados merecem redobrada atenção.

É voz corrente o argumento no sentido de que a peça processual deve ser concisa, clara e objetiva. Essa assertiva dificilmente é contestada. No entanto, concisão, clareza e objetividade são conceitos

recebidos de forma distinta por cada pessoa, pois ser objetivo para uns pode significar um parecer de dez laudas, ao passo que, para outros, um de duas. O foco da discussão, porém, deve ser outro. O número de páginas pode, sim, ser um bom parâmetro de objetividade, mas nunca deve ser usado como regra inflexível. A complexidade trazida por algumas questões pode requerer também soluções que a simplicidade não resolve e, ao contrário, serve apenas para empobrecer o conteúdo do parecer.

Não se pode pretender “matar mosquito com bala de canhão”, assim como não se consegue vencer um gigante com armas pequenas. O princípio da proporcionalidade dos meios em relação aos fins que se quer atingir também aqui tem plena aplicação. Encontrar esse meio termo entre os dois extremos é um desafio que se apresenta, portanto, a todo aquele que tem como tarefa do cotidiano produzir peças processuais, sob pena de comprometimento da própria exposição do conteúdo e, pior, da celeridade processual, pois um parecer rebuscado prejudica-a, ao passo que um parecer pobre compromete a consistência do trabalho e, provavelmente, irá requerer o retrabalho.

Alguns parâmetros, contudo, podem ser adotados como forma de auxiliar na busca da solução. Nesse desiderato, não se pode perder de vista o fim público do processo, na medida em que serve de instrumento para realização da atuação estatal em suas diversas áreas. No específico caso do Tribunal de Contas da União, tem-se que o processo é o instrumento por meio do qual a Corte de Contas busca cumprir a sua missão de contribuir para assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade, seja orientando, seja aplicando sanções aos que cometem ilícitos.

Por essa razão, todos os atos processuais devem ser produzidos com vistas à formação da melhor decisão de controle externo, o que faz despontar a sociedade como o cliente principal do TCU. Portanto, o processo deve conter peças voltadas para a solução mais justa do caso concreto, não cabendo a inserção de textos de natureza acadêmica ou que revelem muito mais a preocupação do seu autor em demonstrar erudição do que em resolver a situação do processo. As discussões acadêmicas e as teses, especialmente as jurídicas, por mais empolgantes

que possam ser, se não forem estritamente necessárias para a solução do caso concreto, devem ser reservadas aos foros adequados, revistas especializadas e meios universitários.

Aludida questão, hoje, tornou-se tão presente em todos os ramos do direito que mereceu menção da ministra Ellen Gracie, no seu discurso de posse na presidência do Supremo Tribunal Federal que, por sua clareza, merece ser reproduzido em parte:

Por isso, entendo que a difusão e fortalecimento dos juízos de primeiro grau deva ser priorizado. Que todos os cidadãos tenham acesso fácil a um juiz que lhes dê resposta pronta é o ideal a ser buscado. Que o enfrentamento das questões de mérito não seja obstaculizado por bizantino formalismo, nem se admita o uso de manobras procrastinatórias. Que a sentença seja compreensível a quem apresentou a demanda e se enderece às partes em litígio. A decisão deve ter caráter esclarecedor e didático. Destinatário de nosso trabalho é o cidadão jurisdicionado, não as academias jurídicas, as publicações especializadas ou as instâncias superiores. Nada deve ser mais claro e acessível do que uma decisão judicial bem fundamentada.¹

Compromete, de igual modo, a objetividade e a concisão processuais a excessiva citação de doutrina sobre temas que já estão pacificados na jurisprudência, exceto se a intenção é exatamente a de superá-la, hipótese em que, com mais razão ainda, será preciso citá-la, a fim de permitir que o Tribunal tome conhecimento acerca da existência de precedentes contrários sobre o assunto e melhor reflita quanto a nova proposta contida na instrução processual relativamente a sua superação. O que não pode acontecer é a tentativa de reinventar a roda, tratando como novo algo que já está suficientemente resolvido pela jurisprudência, ou, o que é mais grave, fazer proposta contrária à jurisprudência sem esclarecer nos autos do processo essa realidade, colocando, assim, em risco a própria coerência dos precedentes jurisprudenciais e exigindo, com isso, que se provoque o incidente de uniformização de jurisprudência, previsto no art. 91 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

4. A CONTRIBUIÇÃO DO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS MATERIAIS DOS ATOS DE INSTRUÇÃO PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS

É de se ver, portanto, que os requisitos formais dos atos de instrução estão imbricados com os seus requisitos materiais, os quais dizem respeito ao próprio conteúdo das peças processuais, o que, naturalmente, varia de acordo com o momento processual. Pode-se afirmar que a instrução revela-se de três maneiras nitidamente distintas, conforme o momento processual em que se concretiza: a investigação, ou mais convencionalmente denominada no âmbito da Corte de Contas de apuração dos fatos, a acusação e a proposta de encaminhamento que, na maioria dos casos, resulta na proposta de julgamento de mérito.



A investigação ou a apuração dos fatos depende da boa aplicação das técnicas de auditoria e da sagaz análise dos fatos, de modo a permitir a descoberta dos reais acontecimentos e da necessária juntada das provas aos autos, pois a expressão popular “está na cara que ele é culpado” não atende os princípios que informam qualquer tipo de processo de responsabilização, porquanto não basta “estar na cara”, tem de estar nos autos.

A acusação, por sua vez, materializa-se com a realização da citação ou da audiência, por serem atos processuais com dupla finalidade: formalizar a acusação e abrir o contraditório, porquanto é na citação e na audiência que o Tribunal dá ciência ao agente público acerca da imputação de responsabilidade pela prática de suposto ato ilícito. Se para alguns pode parecer estranho usar a expressão “acusação” em processo de controle externo, para o Supremo Tribunal Federal e também para os próprios envolvidos referida expressão é adequada e usual, conforme se depreende da discussão travada no mandado de segurança nº 24.584.

“ Com efeito, é de se reconhecer que a celeridade processual e a consistência jurídica estão em permanente tensão entre si, cabendo ao operador do direito ponderá-los de modo que um não prejudique o outro, mas, ao contrário, obtenha-se de ambos o máximo de eficiência. ”

A acusação, por sua vez, requer a precisa caracterização do fato ilícito, a individualização da conduta culposa do agente (*lato* ou *stricto sensu*) e o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito. Em se tratando de processo de controle externo, na maioria dos casos, a demonstração desses elementos é extremamente facilitada em virtude de o ônus da prova recair sobre o ordenador de despesa, pois todos aqueles que gerem recursos públicos têm o dever de provar a sua boa e regular aplicação, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que “em direito financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público” (ALVES, Moreira. Revista Trimestral de Jurisprudência, 1983, p. 952).

De qualquer modo, a demonstração, nos autos, dos elementos do ilícito é requisito essencial para imputação a alguém da prática de irregularidade. E não é só, pois será preciso, ainda, considerar a existência ou não de alguma excludente de ilicitude, como, por exemplo, o estado de necessidade, o caso fortuito ou a culpa exclusiva da administração, entre outras. Mais que isso, se for o caso de se aplicar sanção, fundamental será a demonstração da presença da culpabilidade, ou seja, da reprovabilidade de conduta, desde que ainda seja possível a sua aplicação, por não existir nenhuma causa de extinção da punibilidade, como a morte do agente público.

É nesse momento processual que incide o princípio da congruência, no sentido de que a condenação está limitada pela moldura traçada pela acusação, isto é, não se pode proferir condenação maior do que a acusação, o que revela a importância de uma acusação bem fundamentada, pois, do contrário, não será possível produzir uma condenação juridicamente sustentada.

Por essa razão, a terceira fase da instrução processual, que é a proposta de encaminhamento contempladora de uma proposta de julgamento de mérito, é diretamente decorrente da acusação. Como etapa conclusiva da instrução processual, ao menos na unidade técnica da Corte de Contas, a instrução processual deve conter o fecho lógico de um consistente trabalho de apuração e de acusação.

5. RISCOS E CAUTELAS DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL DIANTE DOS NOVOS DESAFIOS

Em face do que se expôs, é de se perguntar: dada a relevância da instrução processual e do desafio a ser vencido acerca da atuação tempestiva e consistente, qual deve ser a postura do analista de controle externo diante do processo? Retomando o que se afirmou no início quanto à comparação feita com o processo penal, é razoável afirmar que o analista de controle externo deve adotar postura assemelhada à que adotam outros agentes públicos que também atuam na apuração dos fatos e na fase processual de acusação, a exemplo do delegado de polícia quanto ao inquérito, e do procurador da república quanto à ação penal, todos em suas respectivas áreas de atuação, comprometidos com a busca da verdade material e com a produção de um resultado útil para a sociedade, de forma célere e juridicamente consistente.

No tocante à instrução processual propriamente dita, por maior que seja a pressão da sociedade por uma solução rápida da matéria analisada, não se pode pretender que o processo seja tratado como apenas um amontoado de papel e como uma meta a ser cumprida para fins estatísticos. Não obstante a exigência, hoje constitucional, da celeridade, é de se ter sempre presente que em cada processo é o nome e a honra de uma pessoa que estão em risco de ser atingidos, pois uma decisão desfavorável do Tribunal de Contas da União pode comprometê-los seriamente. Sem dúvida que a celeridade processual é sempre um objetivo a ser perseguido. Isso, porém, não pode infirmar a necessária consistência jurídica de um processo de responsabilização, sob pena de serem cometidas graves injustiças, reveladas tanto em condenações indevidas quanto em isenções impróprias de responsabilidades. O caminho mais curto não corresponde necessariamente ao mais justo.

Com efeito, é de se reconhecer que a celeridade processual e a consistência jurídica estão em permanente tensão entre si, cabendo ao operador do direito ponderá-los de modo que um não prejudique o outro, mas, ao contrário, obtenha-se de ambos o máximo de eficiência. Não sem razão, o inciso

LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, ao prever que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, usou o termo **razoável**, que traz consigo o princípio da proporcionalidade, no sentido de que a duração do processo deve ser proporcional à complexidade do caso em análise, ou seja, deve ser conduzido de modo eficiente, para não ser moroso, e de modo consistente juridicamente, a fim de não sucumbir diante da pressa desarrazoada. Em outras palavras, não se trata de celeridade incondicional, mas de celeridade proporcional, cujo objetivo é a maior rapidez possível, sem comprometimento da qualidade da decisão que se pretende seja justa.

De igual modo, idéias preconcebidas em alguns núcleos sociais, como “todo rico é ladrão” e “todo pobre é honesto”, são incompatíveis com o princípio da imparcialidade que deve nortear também os processos de controle externo, pois as atribuições constitucionais da Corte de Contas destacam a preocupação do Estado com o que é justo no campo do controle das finanças públicas, o que exige dos agentes estatais atuação imparcial e impulsionada pelo princípio da persuasão racional, de plena incidência também na fase de instrução do processo. Parafraseando Eugênio Pacelli de Oliveira², ao se referindo-se ao Ministério Público, o que interessa ao Tribunal de Contas da União não é condenar, mas, sim, condenar o culpado e isentar de responsabilidade o inocente.

Por fim, a sanha de vingança que muitas vezes se manifesta na sociedade não tem lugar nos processos conduzidos pela Corte de Contas, porquanto a atuação de controle externo pauta-se pelos fatos e pelas provas dos autos. Punir todo e qualquer erro como forma de amenizar o sentimento de impunidade, hoje tão presente no meio social, seria uma agressão ao princípio da culpabilidade, pois é o grau de culpabilidade, ou seja, de reprovabilidade da conduta, que dá a medida da sanção ou justifica a sua dispensa, motivo pelo qual, para os casos de menor culpabilidade, a Lei Orgânica do TCU previu nos arts. 18 e 43, inciso I, a possibilidade de a Corte de Contas expedir determinações corretivas ao gestor, sem aplicar sanção.





6. CONCLUSÃO

A dificuldade de um processo de responsabilização é comum a todos os ramos do direito, mas insuficiente para dispensar a exigência da prova nos autos acerca da materialidade e da autoria, assim como para afastar o princípio da culpabilidade. Por esses motivos, os desafios da atuação tempestiva e consistente, para serem vencidos, requerem a fiel observância dos princípios e das regras processuais e de direito material, especialmente os concernentes à responsabilização de agentes públicos *lato sensu*, ainda que para tanto o Tribunal de Contas da União, como ocorre com outras expressões do Estado Democrático de Direito, a exemplo do Poder Judiciário, tenha de pagar o preço da crítica feroz motivada pela incompreensão dos leigos e pelo pouco compromisso com a Constituição, revelado por aqueles que, como autômatos, preferem transformar suspeitas em condenações, sem o devido processo legal.

É nesse cenário que a instrução processual desponta como firme sustentáculo do processo, pela sua relevante contribuição para uma atuação célere e juridicamente consistente, porquanto abriga a investigação, a acusação e a proposta de julgamento de mérito do processo. Não se pode esperar que esses princípios e regras processuais e direito material sejam a fórmula mágica para a produção de instruções e decisões justas, porquanto o ser humano não é perfeito, razão pela qual também não o é a justiça que aplica, mas compete a cada agente processual fazer o melhor em um processo que envolve ao mesmo tempo o erário, o nome e a honra de uma pessoa, porquanto cada um desses agentes tem a sua parcela de responsabilidade em relação ao processo e, com certeza, dela prestará contas, cedo ou tarde.

NOTAS

- ¹ Discurso de posse da Ministra Ellen Gracie na Presidência do Supremo Tribunal Federal, no dia 27.04.2006.
- ² OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. Curso de processo penal. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.