

# Aplicação da pesquisa documental na instrução dos processos de tomada de contas especial

## Saulo Marques Mesquita

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (PPGDP-UFG).

## Fabício Motta<sup>1</sup>

Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás). Doutor em Direito do Estado (USP). Mestre em Direito Administrativo (UFMG). Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (2017-2019).

**Resumo:** Este artigo busca explorar a aplicação das técnicas inerentes à pesquisa documental no âmbito dos processos de tomada de contas especial. Incumbe aos Tribunais de Contas o exercício do controle externo, em auxílio ao Poder Legislativo, valendo-se de tais processos para possibilitar a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano. A condução da respectiva instrução probatória deve observar os princípios gerais processuais, razão pela qual, na busca da verdade real, assume relevo a aplicação das técnicas inerentes à pesquisa documental. Com isso, a cientificidade da investigação enseja a verificação da autenticidade, da credibilidade, da representatividade e do sentido do documento, redundando em inequívocos benefícios à fidedignidade dos resultados alcançados nos processos de tomada de contas especial.

**Palavras-chave:** Processos de tomada de contas especial. Princípios processuais. Busca da verdade real. Dilação probatória. Pesquisa documental. Técnica de pesquisa. Aprimoramento da instrução.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Dos Tribunais de Contas – 3 Da tomada de conta especial – 4 Da aplicação dos princípios processuais à tomada de contas especial – 5 Da pesquisa documental aplicada aos processos de tomada de contas especial – 6 Conclusão – Referências

## 1 Introdução

Embora se trate de tema relacionado diretamente à metodologia científica, é possível estabelecer uma aplicação prática para a pesquisa documental no que diz respeito ao procedimento de tomada de contas especial, o qual é utilizado pelos Tribunais de Contas para o enfrentamento de situações de crise desencadeadoras de danos ao erário. Tendo em vista sua aptidão para produzir bons resultados, seria desarrazoado limitar-se as técnicas relacionadas à pesquisa documental ao estrito campo da realização de pesquisas científicas. Até mesmo em virtude da cientificidade inerente à pesquisa documental, que tem o condão

de imprimir segurança e certeza aos resultados obtidos, é recomendável que a respectiva técnica venha a espalhar seus efeitos a outros campos da realidade vivenciada. Assim, mostra-se bastante profícua sua utilização também no campo processual, de modo a conferir aos respectivos operadores subsídios confiáveis para uma adequada aplicação do direito.

No presente caso, tendo em vista as evidentes vantagens quanto à adoção das técnicas inerentes à pesquisa documental, abordar-se-á sua utilização no âmbito das tomadas de contas especiais a cargo dos Tribunais de Contas. Seu emprego proporciona, sem sombra de dúvida, maior confiabilidade aos resultados obtidos na busca da apuração dos fatos, da identificação dos responsáveis e, bem assim, da quantificação do dano. Isso, por certo, tem o condão de tornar a respectiva deliberação, se não imune, menos propensa à revisibilidade pela via recursal, ensejando a constituição de um título executivo hábil a proporcionar a efetiva reparação do dano. Com isso, viabiliza-se o atendimento ao interesse público subjacente à busca por justiça efetiva, ao que se adiciona a efetivação da preservação do erário.

Para que a análise dessa temática ocorra de modo satisfatório, sem ignorar todos os elementos institucionais e processuais a ela inerentes, impõe-se compreender as bases de funcionamento dos Tribunais de Contas e dos instrumentos de fiscalização por ele utilizados, dentre os quais ressaí o processo de tomada de contas especial.

## 2 Dos Tribunais de Contas

O movimento republicano de 1889 colocou termo à vigília que se prologava à espera do ocaso da monarquia no Brasil. O 15 de Novembro

<sup>1</sup> A participação do coautor neste artigo decorre de pesquisa desenvolvida com apoio institucional do PPGDP-UFG e seus financiadores.

assinalou o resplandecer de uma nova aurora, marcada pela esperança da consagração da primazia do interesse público, com o expurgo de quaisquer resquícios de uma atuação estatal voltada à subordinação utilitária da *res publica* a interesses privados.

Como corolário dessa mudança de paradigma, inspirada no pensamento socrático de que “o governante autêntico não deve visar ao seu próprio interesse, mas ao do governado” (PLATÃO, 1997, p. 30), era necessária a idealização de uma instituição provida dos meios e recursos necessários à verificação da compatibilidade da atuação fazendária com os anseios republicanos. Afinal, ao se reconhecer a natureza pública dos bens, dinheiros e atividades inerentes à incipiente Administração Pública que ali palmilhava um novo caminho, tornava-se imprescindível assegurar que isso ocorresse com o devido respeito ao interesse geral da população.

Por essa razão, a Carta Constitucional, promulgada aos 24 de fevereiro de 1891, cuidou em instituir, no bojo do artigo 89, “um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade”.<sup>2</sup> Ao lado disso, dada a relevância dessa função, definiu que seus membros seriam nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado.

A essa disposição do Poder Constituinte originário seguiu-se a edição do Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, em cujo artigo 1º restou instituído o Tribunal de Contas da União, incumbindo-lhe o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações relativas às receitas e despesas da República.<sup>3</sup>

A implantação de tal instituição de tutela do erário muito se deveu aos esforços de Rui Barbosa, primeiro Ministro da Fazenda do novíssimo governo republicano, a respeito de quem se afirmou:

A propósito, o próprio Rui Barbosa critica o sistema de contabilidade pública da época, citado em sua exposição de motivos ao decreto de novembro de 1890, na seguinte conformidade: ‘É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso em seu mecanismo e fraco na sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à

administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil’ (SPECK, 2000, p. 42). Nota-se que o modelo proposto por Rui Barbosa seguia o da França, onde a nova instituição de controle ganhou amplas garantias de independência, desempenhando com certa autonomia funções em apoio à administração e ao Legislativo ao mesmo tempo. (SILVA, 2014, p. 7)

Com efeito, esse corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, incumbido da tutela do erário, acompanhou a evolução da República brasileira, resistindo mesmo aos mais rígidos períodos de exceção e vindo, finalmente, a obter notável consagração no bojo da Carta Constitucional promulgada em 1988. Nesse texto fundamental, restou assegurada a existência do Tribunal de Contas da União (TCU), integrado por nove Ministros, com sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional.<sup>4</sup> Cabe-lhe o exercício do controle externo, em auxílio ao Congresso Nacional, mediante a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.<sup>5</sup>

Nessa mesma linha, atento ao princípio federativo, aprovou ao legislador constituinte estabelecer, para o âmbito das contas estaduais e municipais, a existência dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, determinando a adoção de simetria com o modelo federal.<sup>6</sup> Assim, cada Estado possui um Tribunal de Contas, ao qual incumbe o exercício do controle externo, em auxílio à respectiva Assembleia Legislativa.

Quanto aos Municípios, há uma particularidade, uma vez que a Constituição Federal vedou a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.<sup>7</sup> Assim, apenas aquelas instituições já existentes em 05 de outubro de 1988 tiveram sua existência assegurada. É o caso do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 13 jun. 2019.

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/1851-1899/D00966-A.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1851-1899/D00966-A.html). Acesso em: 13 jun. 2019.

<sup>4</sup> Constituição Federal, artigo 73, *caput*.

<sup>5</sup> Constituição Federal, artigos 71, *caput*, e 70, *caput*.

<sup>6</sup> Constituição Federal, artigo 75, *caput*.

<sup>7</sup> Constituição Federal, artigo 31, §4º.

(TCM/SP) e do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ). São eles, assim, os dois únicos Tribunais de Contas municipais existentes no Brasil. Todos os demais municípios do país estão sujeitos ao controle externo exercido pelos Tribunais estaduais, quer sejam Tribunais de Contas do Estado, quer sejam Tribunais de Contas dos Municípios. Esses últimos, é importante notar, são órgãos estaduais, não se confundindo com Tribunais de Contas municipais, dos quais existem apenas os dois representantes já mencionados. Assim, dentro do modelo estabelecido, os Tribunais de Contas dos Estados também auxiliam, mediante controle externo, o Poder Legislativo de cada municipalidade, exceto onde há Tribunais de Contas dos Municípios. E, havendo estes, tal fiscalização é por eles exercida. De observar-se que existem apenas três desses Tribunais no país (nos Estados de Goiás, Bahia e Pará).

Releva notar, não obstante a diversidade da amplitude jurisdicional, que a atividade de controle externo exercida pelos Tribunais de Contas, mediante a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, é inerente ao regime republicano adotado no país. Afinal, é da essência da República que haja a devida utilização dos bens, dinheiros e valores públicos em benefício de toda a coletividade, não se podendo admitir desvios que importem em sua usurpação em favor de interesses privados. Disso resulta a importância de atores constitucionais voltados à fiscalização da correta utilização de tais bens e valores, de modo a assegurar que não haja indesejáveis desvirtuamentos.

Feita essa ponderação, não se pode, contudo, perder de vista que o adequado exercício do múnus constitucional atribuído aos Tribunais de Contas somente poderá ser levado a efeito se lhes forem proporcionados os instrumentos necessários a tal mister. E, dentro de um notável plexo de instrumentos outorgados pela legislação infraconstitucional (como auditorias, inspeções, levantamentos e acompanhamentos), assume relevo a figura da tomada de contas especial.

### 3 Da tomada de conta especial

Os Tribunais de Contas têm se valido constantemente do processo de tomada de contas

especial nas situações em que constatado algum desvio de curso na conduta dos agentes responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, particularmente quando há indícios de dano ao erário. Trata-se de um mecanismo eficiente, cujos principais objetivos se consolidam na apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. Quanto ao tema, é importante mencionar as seguintes conceituações:

Tomada de Contas Especial é um processo excepcional de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário. (...) é, na fase interna, um procedimento de caráter excepcional que visa determinar a regularidade na guarda e aplicação de recursos públicos e, diante da irregularidade, na fase externa, um processo para julgamento da conduta dos agentes públicos. (FERNANDES, 2005, p. 32-33)

A tomada de contas especial, em uma definição objetiva, é o processo instaurado no âmbito da administração pública e julgado pelos Tribunais de Contas, que tem como escopo a verificação da ocorrência de dano ao Erário, a quantificação do dano e a identificação de responsabilidades. (PIMENTA, 2006, p. 1)

Como se percebe, a tomada de contas especial se constitui em um processo dotado de rito próprio, cujo escopo precípua é a apuração da responsabilidade de quem deu causa a algum prejuízo ao erário. Diante disso, deve ser instaurada “depois de sanadas todas as tentativas, por via administrativa, para a correção das possíveis irregularidades” (SILVA, 2015, p. 106). Afigura-se primordial, assim, que a autoridade administrativa, diante da constatação a respeito da existência de eventual dano aos cofres públicos, adote medidas administrativas preliminares destinadas ao respectivo ressarcimento. Caso restem elas frustradas, aí sim terá cabimento a instauração da tomada de contas especial.

Destaque-se, por relevante, que a presente análise tem por pano de fundo a tomada de contas especial no âmbito do Tribunal de Contas, sem ignorar, contudo, que tal procedimento também pode ser instaurado perante o próprio órgão onde ocorrido o dano, quando ali mesmo será realizada a fase interna e preliminar da apuração. De todo modo, a fase externa, destinada ao efetivo julgamento do processo, ocorrerá, indefectivelmente, perante o Tribunal de Contas. Percebe-se, assim, que a tomada de contas especial poderá tramitar

apenas parcialmente perante referida Corte, onde serão praticados os atos de instrução destinados a subsidiar o julgamento. O trâmite, contudo, será integral quando sua instauração ocorrer no âmbito do próprio Tribunal de Contas, ainda que resultante da conversão de procedimento de outra espécie.

Feitas essas considerações, cumpre assinalar que a tomada de contas especial possui natureza jurídica de processo administrativo. Não se trata, naturalmente, de um processo judicial, uma vez que sua utilização ocorre no âmbito de atuação dos Tribunais de Contas, os quais se constituem em cortes administrativas. Essa característica, no entanto, não subtrai a natureza jurisdicional (observe-se, não judicial) das decisões nela adotadas. Afinal, ao decidir um processo de tomada de contas especial, o Tribunal de Contas aplica o direito ao caso concreto. Entendida a jurisdição como “a função do Estado de declarar e realizar, de forma prática, a vontade da lei” (THEODORO JUNIOR, 1998, p. 37), resta evidente que as decisões adotadas em sede de tomada de contas especial travestem-se de tal natureza, ainda que não se trate de atividade judiciária. E, até mesmo por isso, uma vez que cabe ao Tribunal de Contas aplicar o direito na seara de suas competências constitucionais, o mérito de tais deliberações tampouco se sujeita a controle judicial, restando autorizada a intervenção do Poder Judiciário apenas no que se refere à observância do devido processo legal. Nesse sentido:

No caso de países como o Brasil, onde existe o monopólio da jurisdição com os órgãos do Judiciário, as decisões dos Tribunais de Contas são normalmente questionadas apenas quando não tiver sido obedecido o direito de defesa pelo órgão de fiscalização das contas ou contiverem ilegalidade manifesta. A regra é a de que o conteúdo da apreciação de contas não tenha revisão – exceto nos casos citados – até porque, como afirmava Seabra Fagundes, tendo os Tribunais de Contas competências precisas e fixadas pela Constituição para exercer o controle e fiscalização das contas públicas e o fazendo na forma da lei, não há porque o Judiciário fazê-lo de novo em autêntico ‘bis in idem’. (CITADINI, 1995, p. 63-64)

Nessa linha, quando o Tribunal de Contas aprecia um processo de tomada de contas especial, fá-lo no exercício de suas atribuições constitucionais, aplicando o direito ao caso concreto subjacente. Por desaguar em um ato jurisdicional,

concretizado por intermédio de deliberação impedida pelos ventos da marcha procedimental, importa saber se em seu âmbito há incidência dos princípios processuais vigentes.

#### 4 Da aplicação dos princípios processuais à tomada de contas especial

Como defende Grinover (1997, p. 51), a Constituição Federal é “a plataforma comum que permite a elaboração de uma teoria geral do processo”, uma vez que estabelece os princípios sobre os quais se embasam todas as disciplinas processuais. Como sustentáculos da legitimidade da atuação estatal, os princípios processuais encontram-se indissolúvelmente conectados à movimentação da máquina procedimental, tanto na esfera judicial quanto na administrativa.

Não é sem razão, com efeito, que a Carta Magna preconiza que “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”<sup>8</sup> e, também, que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.<sup>9</sup>

Tratam-se de garantias fundamentais (a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal) que refletem, em seu âmago, verdadeiros princípios de ordem processual, dentre tantos outros que ao legislador constituinte aprovou consagrar. Seu eventual desrespeito pode levar o processo à nulificação, o que torna imperiosa a devida observância por parte dos agentes envolvidos em sua condução. E não há distinção quanto ao âmbito de sua aplicabilidade, sendo certo que sua observância é cogente, quer seja na esfera judicial, quer seja na esfera administrativa. É por essa razão que se afirma que “todo e qualquer processo está sujeito ao controle de sua justiça processual como condição indispensável para sua legitimidade perante nossa ordem constitucional” (SARLET, 2017, p. 768).

Com a tomada de contas especial não é diferente. Por se constituir ela em processo administrativo, é obrigatória a observância dos princípios processuais vigentes no sistema pátrio, verdadeira condição de legitimidade para a atuação do Tribunal de Contas. Assim, não apenas a instauração do procedimento, mas também a formação

<sup>8</sup> Constituição Federal, artigo 5º, inciso LV.

<sup>9</sup> Constituição Federal, artigo 5º, inciso LIV.

da relação jurídica processual, a oportunização de defesa, a instrução probatória e o ato decisório final deverão observar tais balizas.

Tal observação assume ainda maior relevo quando consideramos que os processos no âmbito do Tribunal de Contas restringem a formação da prova à modalidade documental, inexistindo a produção de prova oral. A oralidade no procedimento somente se afigura possível por ocasião das sessões de julgamento, quando se admite a realização de sustentação oral. No mais, o fato é que a prova é estritamente documental, o que exige do presidente da instrução maior cautela quanto ao respeito aos princípios processuais vigentes, de modo a impedir que tal restrição resulte em prejuízo à persecução da verdade real.

A respeito da utilização de prova estritamente documental, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela possibilidade, não importando tal limitação em qualquer prejuízo ao princípio da ampla defesa:

A circunstância de a produção dessas provas naquele Tribunal ser feita apenas de forma documental não conduz (...) ao reconhecimento da alegada contrariedade ao princípio da ampla defesa, não sendo demais lembrar que também no mandado de segurança o único meio de prova admitido é documental.<sup>10</sup>

Diante disso, devendo a instrução processual cingir-se à prova escrita, baseada fundamentalmente em documentos, afigura-se importante a observância das técnicas relacionadas à pesquisa documental, as quais podem validamente ser emprestadas do campo acadêmico, de modo a viabilizar a correta aferição dos fatos investigados e a adequada responsabilização do agente encontrado em alcance.

## 5 Da pesquisa documental aplicada aos processos de tomada de contas especial

É impossível negar a importância da pesquisa documental no campo acadêmico. Sua utilidade em investigações empíricas é inequívoca, independentemente de se tratar de pesquisas quantitativas ou qualitativas. Ainda que o foco principal da pesquisa não esteja voltado para a

pesquisa documental, em algum momento será necessária a análise de documentos, o que, *de per se*, revela a importância do conhecimento e manejo das respectivas técnicas.

Transportar a pesquisa documental do campo da investigação científica para a seara jurídica, mais especificamente no que toca à produção de provas no âmbito dos processos de tomada de contas especial, mostra-se providência de todo salutar, em especial por favorecer a obtenção de ganhos quanto à fidedignidade da análise a ser realizada. Afinal, caso o presidente da instrução processual não esteja atento às armadilhas e obstáculos inerentes à análise de documentos, é bem possível que não faça o melhor uso possível das provas produzidas. A respeito do tema, vale mencionar a observação feita por Reginato (2017, p. 191):

Reconhecer um documento, muito embora fundamental, porque nos remete aos registros específicos dessa forma de pesquisa, não é a maior dificuldade encontrada quando tratamos uma fonte documental. Cellard (2008, p. 296) chama a atenção para o fato de que 'o pesquisador que trabalha com documentos deve superar vários obstáculos e desconfiar de inúmeras armadilhas'. Lidar com documentos exige, antes mesmo que possamos analisar seu conteúdo, que se avalie o próprio documento, sua autenticidade, credibilidade, representatividade e sentido (Scott, 1990, p. 2006).

Assim, o agente responsável pela condução da instrução probatória, no âmbito da tomada de contas especial, deve estar atento à autenticidade, credibilidade, representatividade e sentido dos documentos insertos nos autos.

É de bom alvitre considerar que a tomada de contas especial, via de regra, será instaurada com base em prova documental pré-produzida. Em geral, ela é antecedida por procedimentos preliminares ou processos de fiscalização específicos (como auditorias, inspeções, levantamentos e acompanhamentos), no bojo dos quais são identificados possíveis prejuízos ao erário. A partir daí, é possível proceder-se à conversão de tais processos, transmutando-os em tomada de contas especiais ou, ainda, proceder-se à instauração de um processo específico com essa natureza. Em qualquer caso, no entanto, a prova documental pré-constituída será utilizada para fundamentar o trâmite da tomada de contas especial, servindo de baliza, inclusive, para a abertura do contraditório.

<sup>10</sup> Supremo Tribunal Federal, MS 29137/DF, Min. Cármen Lúcia, 18/12/2012.

Sem embargo disso, inevitavelmente ocorrerá a produção de provas documentais complementares. Assim, a apresentação de defesa pelo agente investigado possivelmente se fará acompanhar dos documentos que ele entender necessários e suficientes à comprovação de suas alegações. E não somente isso, mas caberá também ao presidente da instrução determinar a realização das diligências necessárias à formação de seu convencimento, o que poderá ocorrer mediante a requisição de informações e documentos perante os órgãos públicos envolvidos e até mesmo junto a particulares que tenham, de algum modo, relação com os fatos apurados. Também poderão a unidade técnica do Tribunal, o Ministério Público de Contas e o corpo de Auditores propugnar pela produção de provas escritas, o que, mais uma vez, revela a importância da utilização de boas técnicas de análise documental.

Nessa linha, é importante que o presidente da instrução tenha ciência da distinção entre fontes primárias e secundárias, o que se revela de suma importância para a definição do grau de importância e confiabilidade do documento obtido (REGINATO, 2017, p. 197). Assim, cabe-lhe analisar se aquele documento lhe permite se aproximar do evento investigado ou se ele se constitui em uma representação indireta do fato observado. Para esse fim, é importante entender a diferença entre as fontes primárias (de primeira mão) e secundárias (de segunda mão), a qual pode ser assim estabelecida:

(...) os documentos são tipificados em dois grupos principais: fontes de primeira mão e fontes de segunda mão. Os de primeira mão são os que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações, gravuras, pinturas a óleo, desenhos técnicos, etc. Os de segunda mão são os que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas, manuais internos de procedimentos, pareceres de perito, decisões de juízes, entre outros. (GERHARDT, 2009, p. 69)

Como dito, tal distinção é fundamental para que se proceda a um juízo a respeito do grau de importância e confiabilidade do documento. Assim, avaliar a qualidade das fontes é medida de suma importância, especialmente em se levando em conta que, em algumas situações, os documentos acostados aos autos da tomada de

contas especial poderão ter sido produzidos a partir da rede mundial de computadores. Nesse sentido:

(...) alguns autores destacam que as informações eletrônicas, em sua grande maioria, ainda dispõem de baixo grau de relevância. Outras vezes, o acúmulo de dados desarticulados não passa de mero lixo. Segundo esses estudiosos, isso ocorre porque a inclusão de algumas informações na rede não passa por um processo de tratamento e avaliação prévia em relação ao conteúdo a ser disponibilizado. Daí a importância de se avaliar não apenas a qualidade das fontes, mas, sobretudo, o valor da informação. (BARROS, 2016, p. 83)

Além disso, é importante que o presidente da instrução proceda a uma análise da autenticidade do documento, apurando se há alguma dúvida quanto à sua origem. Isso implica saber se a origem do documento é inquestionável.

A dificuldade quanto a isso é menor em relação à prova pré-constituída, materializada nos documentos que inicialmente embasaram a conversão ou a instauração da tomada de contas especial, bem como em relação àqueles obtidos mediante diligências junto a instituições oficiais.

Com efeito, a verificação da autenticidade representa um maior desafio em relação aos documentos apresentados pelos agentes investigados, haja vista a possibilidade de alterações que favoreçam os argumentos por eles mesmos aduzidos. Essa dificuldade, contudo, não se constitui em um óbice intransponível, uma vez que está sempre presente a possibilidade de se realizar diligências complementares com vistas à verificação da respectiva autenticidade. Eventuais inconsistências no conteúdo ou em relação ao contexto da produção do documento podem indicar a necessidade de tais diligências.

De todo modo, a verificação quanto à autenticidade é primordial e, nesse ponto, em especial quanto aos documentos oficiais, assume relevo a aplicação da crítica diplomática, abrangendo os elementos extrínsecos e intrínsecos da peça apresentada, visando fundamentar sua validade por intermédio de um “sistema institucional pré-estabelecido” (NASCIMENTO, 2009, p. 92).

Além disso, deve o presidente da instrução estar atento à credibilidade do documento, verificando se ele se encontra livre de erros e distorções. Equívocos de quaisquer espécies, quer seja de forma, quer seja de conteúdo, podem colocar em risco a avaliação a ser realizada quanto à

autoria do ilícito investigado e, bem assim, quanto à própria existência e valoração do dano.

Tomemos por exemplo uma nota de empenho, obtida junto à administração financeira do órgão jurisdicionado, a qual se destina a comprovar a realização indevida de determinada despesa. Uma vez confirmada sua autenticidade, impõe-se a verificação quanto à respectiva credibilidade, cabendo ao presidente da instrução avaliar a fidedignidade dos dados estampados, em especial quanto à identificação do ordenador da despesa e ao valor empenhado. Eventual equívoco em algum desses campos poderá prejudicar a busca da verdade real, levando à indevida condenação de inocentes ou à insuficiente reparação do erário. Trata-se, portanto, de um momento em que se realiza a aferição dos documentos, o que, nas palavras de Reginato (2017, p. 202), é levado a efeito mediante a conferência da honestidade e precisão das informações documentadas.

Também a representatividade do documento deve ser analisada, em especial quanto à relevância de seu conteúdo para os fins probatórios a que se destina. De nada adianta, no bojo da instrução probatória de uma tomada de contas especial, a juntada de documentos que não guardem qualquer relação com os fatos apurados. Além de não redundar na evidenciação de elementos que possam influir nos rumos da deliberação a ser levada a efeito, tal ocorrência tumultua a análise dos fatos, resultando em prejuízos à observância dos princípios da economia processual, da celeridade e da razoável duração do processo.<sup>11</sup>

No exemplo da nota de empenho, pode-se considerar a hipótese de que, após a devida análise, o presidente da instrução venha a verificar que ela se refere a despesa diversa daquela que provocou o dano apurado. Nesse caso, estará ausente o requisito da representatividade, sendo conveniente seja determinado o desentranhamento daquele documento dos autos processuais.

Finalmente, faz-se mister a apreciação quanto ao sentido do documento. Nesse ponto, incumbe ao presidente da instrução a realização de uma avaliação textual, verificando-se a clareza quanto aos fatos documentados, ao que se adiciona a inteligibilidade do respectivo conteúdo. De nada adiantaria a confirmação quanto à autenticidade, à credibilidade e a representatividade de um documento se, ao final, em virtude da ausência de

clareza e inteligibilidade, não se pudesse levar a cabo a produção de um resultado útil, voltado para a comprovação dos fatos relacionados ao objeto da tomada de contas especial.

Com efeito, percebe-se a relevância da análise a ser realizada pelo presidente da instrução, valendo-se das técnicas de pesquisa documental para subsidiar a realização de uma dilação probatória mais profícua e afinada com a busca da verdade real. Se tais regras básicas “não podem ser ignoradas em uma pesquisa que mobilize documentos em qualquer nível” (NASCIMENTO, 2009, p. 200), tampouco podem ser olvidadas na seara de um instrumento processual tão relevante como a tomada de contas especial, assegurando-se certeza quanto à existência, valoração e autoria do dano apurado. Isso é importante porque, ao aplicador da lei, na seara específica dos Tribunais de Contas, não é dado ignorar que “o mundo, como o conhecemos e o experienciamos, isto é, o mundo representado e não o mundo em si mesmo, é constituído através de processos de comunicação (Berger & Luckmann, 1979; Luckmann, 1995)” (BAUER, 2017, p. 20). É necessário ter clareza quanto a isso. Afinal, os documentos carreados aos autos se tornam uma representação do mundo vivenciado, não se confundindo com ele próprio. E seu conteúdo é construído por meio de processos de comunicação, sendo possível que vícios ocorram em virtude de problemas com os emissores e receptores dos respectivos dados, sem falar nas possíveis intercorrências inerentes ao próprio processo de transmissão.

Essa percepção é importante porque, muitas vezes, uma leitura rasa e superficial pode levar a uma interpretação equivocada do documento, com prejuízos à finalidade da instrução probatória. O que resta, assim, ao intérprete, é se prevenir quanto a essa possível equivocidade, de modo a imprimir a melhor utilização possível do documento para os fins a que se destina a tomada de contas especial.

## 6 Conclusão

Os Tribunais de Contas foram concebidos como instituições essenciais ao controle da boa gestão dos recursos públicos. Tendo por atribuição prestar auxílio ao Poder Legislativo, em especial quanto à fiscalização contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação

<sup>11</sup> Constituição Federal, artigo 5º, inciso LXXVIII.

das subvenções e renúncia de receitas, pode-se afirmar que se tratam de instituições inerentes ao próprio regime republicano adotado no Brasil. Afinal, não haverá verdadeira república sem respeito ao patrimônio material e imaterial pertencente à generalidade dos cidadãos brasileiros, patrimônio este que em seu benefício deve ser exclusivamente empregado. Sem o adequado controle, eventuais desvios não serão evitados ou, se concretizados, não serão devidamente corrigidos.

Nesse esboço, o processo de tomada de contas especial ressurte como um importante instrumento a ser utilizado em situações de crise desencadeadoras de prejuízos aos cofres públicos. Com o devido respeito aos princípios processuais vigentes, dentre os quais os da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, desenvolve-se a tomada de contas especial mediante plena instrução probatória, de modo a viabilizar a apuração do fato, com a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano. Como tal, deve o Tribunal de Contas fazer uso de adequadas técnicas de investigação, com o propósito último de viabilizar a correta elucidação dos fatos, mediante a descoberta da verdade real, de modo a proporcionar, com precisão, a devida reparação do erário.

Com essa perspectiva, não se olvida que a cientificidade inerente às técnicas de pesquisa documental assegura a fidedignidade dos resultados obtidos em uma investigação acadêmica. A adequada observação fenomenológica, ao que se adiciona a respectiva análise crítico-analítica, possibilita um grau satisfatório de segurança da pesquisa científica. Essa segurança quanto aos resultados obtidos é sempre esperada quando os trabalhos são conduzidos segundo os preceitos científicos aplicáveis. Isso torna recomendável e, até mesmo exigível, sejam transplantadas as respectivas técnicas de pesquisa documental para o campo da tomada de contas especial, dada a relevância desse instrumento processual para a preservação do erário.

Tendo o escopo de possibilitar a apuração de danos ao erário, com sua quantificação e a identificação dos respectivos responsáveis, referido processo é um mecanismo valioso de controle da coisa pública, em especial por ensejar a devida reparação dos cofres públicos. Por tal razão, faz-se mister que a respectiva dilação probatória seja conduzida de forma técnica e objetiva. Para tanto, o emprego dos preceitos inerentes à boa

técnica da pesquisa documental certamente tem o condão de impulsionar uma atuação mais fidedigna, haja vista ensejar resultados consistentes ao ponto de subsidiar a boa formação do convencimento do julgador.

Assim, ao se munir do adequado conhecimento inerente à cientificidade da pesquisa documental, terá o julgador, ciente das distinções entre as fontes formais e materiais, condições de proceder com maior acuidade à apreciação dos documentos produzidos durante a instrução. Poderá, assim, se atentar para critérios relevantes, como a apreciação da autenticidade, da credibilidade, do sentido e da representatividade da peça apreciada. Isso, com certeza, ensejará a realização de uma análise mais segura dos documentos em questão, subsidiando uma aplicação mais justa do direito no âmbito da tomada de contas especial, atendendo ao interesse público inerente à resolutividade da situação de crise ocasionadora de dano ao erário. Se o presidente da instrução processual estiver atento ao manejo de referidas técnicas, estará dando um passo seguro em direção à prestação de um serviço de melhor qualidade à coletividade.

#### Application of documentary research in the instruction of special accounting processes

**Abstract:** This article aims to explore the application of the techniques inherent in documentary research within the framework of special accountability processes. It is incumbent upon the Courts of Auditors to exercise external control, to the aid of the Legislature, making use of such processes to enable the determination of the facts, the identification of those responsible and the quantification of the damage. The conduct of the respective probatory instruction must observe the general procedural principles, which is why, in the search for real truth, the application of the techniques inherent in documentary research becomes relevant. Thus, the scientificity of the investigation allows the verification of the authenticity, credibility, representativeness and meaning of the document, resulting in unequivocal benefits to the reliability of the results achieved in the special accounting processes.

**Keywords:** Special accountability processes. Procedural principles. Search for the real truth. Probatory dilation. Documentary research. Research technique. Improvement of instruction.

#### Referências

- BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. *Teoria e prática da pesquisa em jurisprudência*. Da procura e uso da informação para sustentar teses e estudos jurídicos. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. Um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2017.

CITADINI, Antonio Roque. *O controle externo da Administração Pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de Contas Especial: processo e procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et alii*. *Teoria geral do processo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. v. I. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

NASCIMENTO, Lúcia Maria Barbosa do. *Análise documental e análise diplomática: perspectivas de interlocução de procedimentos*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 2009.

PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkimim. Aspectos de inconstitucionalidade no processo de tomada de contas especial. *Revista Fórum Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, ano 6, n. 66, ago. 2006.

PLATÃO. *A República*. Tradução de Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

REGINATO, Andréa Depieri de A. *Uma introdução à pesquisa documental*. In: MACHADO, Máira Rocha. *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de estudos empíricos em direito, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang *et alii*. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, Ana Clara Oliveira da. Tomada de contas especial e a reparação do dano. *Revista Controle RTCE*. Belo Horizonte: Fórum. Ano 13, n. 1, jan/maio 2015.

SILVA, Moacir Marques da. *Controle Externo das Contas Públicas: os processos nos Tribunais de Contas do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2014.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023: 2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MESQUITA, Saulo Marques; MOTTA, Fabrício. Aplicação da pesquisa documental na instrução dos processos de tomada de contas especial. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 20, n. 229, p. 68-76, mar. 2020.

---