



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 004/2022

INTERESSADO: PREFEITO MUNICIPAL E DEMAIS SECRETARIAS MUNICIPAIS DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY.

CONSIDERANDO que a fiscalização sobre os atos praticados com dinheiro público torna-se cada vez mais necessária à sociedade, órgãos de controle e repassadores de recursos;

CONSIDERANDO que é dever do administrador público adotar medidas imediatas, com vistas ao ressarcimento de dano ao Erário, independentemente da atuação do Tribunal de Contas;

CONSIDERANDO que os processos de ressarcimento de dano ao Erário devem pautar-se pelos princípios da racionalidade administrativa, do devido processo legal, da economia processual, da celeridade, da ampla defesa e do contraditório;

CONSIDERANDO que, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste ao Tribunal de Contas o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas específicas sobre a matéria, visando simplificar a formalização, o trâmite e o julgamento das tomadas de contas especiais, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade, nos termos do art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 e art. 156 do seu Regimento Interno;

CONSIDERANDO que dentro do dever constitucional da prestação de contas, destaca-se o processo de tomada de contas especiais (TCE), que tem o objetivo intimar o gestor público que espontaneamente não prestou contas a prestá-las, resguardando o erário e responsabilizando o mau administrador de recursos públicos;

CONSIDERANDO que a finalidade principal de uma Tomada de Contas Especial é o ressarcimento aos cofres públicos dos prejuízos sofridos;

CONSIDERANDO que a Tomada de Contas Especial será, desde logo, encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES para julgamento, se o dano ao erário for de valor igual ou superior à quantia fixada em ato normativo próprio;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

CONSIDERANDO as atribuições legais conferidas a esta Controladoria Geral do Município – CGM (Lei Municipal nº 1.076/2013), a Controladora Geral vem, muito respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, para apresentar:

**ORIENTAÇÃO TÉCNICA SOBRE O PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS
ESPECIAL NA JURISPRUDÊNCIA DO TCE-ES**

com fundamento nos arts. 31, 37, 70, 74 e 75 da Constituição Federal, na Resolução TCE-ES nº 227/2011, na Instrução Normativa TCE-ES nº 32/2014 e a IN SCI 005/2020, bem como na Instrução Normativa TCE-ES nº 68/2020, ao **CHEFE DO PODER EXECUTIVO E ORDENADORES DE DESPESA**, com o fito de esclarecer os principais aspectos relacionados ao processo de Tomada de Contas Especial (TCE).

1. DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES, por força no disposto no art. 71, inc. III, da Constituição Estadual, tem competência para proceder à tomada de contas especial de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das entidades integrantes da administração indireta, não importando se prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica.

De maneira simples, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2020, p. 101), explica que Tomada de Contas Especial (TCE) é “um processo administrativo destinado à apuração de responsabilidade por danos à Administração”.¹

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES, acolhendo o contínuo esforço da doutrina em prol do alcance de uma definição mais precisa sobre o tema, por meio da Instrução Normativa TC nº 32, de 04 de novembro de 2014, apresentou o seguinte conceito no art. 1º, *caput*:

Art. 1º. Tomada de contas especial é um processo instaurado pela autoridade administrativa competente, de ofício, depois de esgotadas as medidas administrativas internas, ou por determinação do Tribunal, com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o

¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Manual do ordenador de despesas à luz do novo regime fiscal. Belo Horizonte: Fórum, 2020.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

respectivo ressarcimento, quando caracterizado pelo menos um dos fatos descritos adiante: ²(Grifos nossos)

Pergunta-se: Quais são os objetivos da Tomada de Contas Especial? O processo de Tomada de Contas Especial tem como alguns de seus objetivos: a) apuração dos fatos; b) identificação dos responsáveis; c) quantificação do dano; e d) obtenção do respectivo ressarcimento.

É importante lembrar que, a Tomada de Contas Especial (TCE) constitui medida de exceção, portanto, a Administração Pública do Poder Legislativo Municipal deve esgotar todas as medidas administrativas antes de formalizar a instauração de um processo de TCE.

2. DO PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

A Tomada de Contas Estadual (TCE) constitui um instrumento de *controle a posteriori*, de natureza administrativa, destinado à verificação da regularidade na guarda e aplicação dos recursos públicos, tendo em perspectiva a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano ocasionado.

De par com a rigidez, diante da ocorrência de qualquer fato que justifique a abertura de uma TCE – art. 1º da IN TCE-ES nº 32/2014,³ a instauração do respectivo processo pode ser autorizada: a) por iniciativa da autoridade administrativa máxima do órgão/entidade; b) *ex officio*, por determinação do Tribunal de Contas do Estado;⁴ e c) por recomendação da Controladoria Geral do Município. Nessa trilha, confira o disposto no art. 3º da Instrução Normativa TCE-ES nº 32/2014:

2A Tomada de Contas Especial (TCE) é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento. (art. 2º, *caput*, da IN/TCU 71/2012).

3 IN TCE-ES nº 32/2014 – Art. 1º [...] quando caracterizado pelo menos um dos fatos descritos adiante: I – omissão no dever de prestar contas ou a não comprovação da correta aplicação de recursos repassados mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congêneres; II – ocorrência de desfalque, alcance, desvio, desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos; III – ocorrência de extravio, perda, subtração ou deterioração culposa ou dolosa de valores e bens; IV – prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário; V – concessão irregular de quaisquer benefícios fiscais ou de renúncia de receitas de que resulte dano ao erário.

4 Art. 7º da IN TCE-ES nº 32/2014. No curso dos processos em trâmite no Tribunal, o Plenário ou as Câmaras poderão, a qualquer tempo, determinar a instauração de tomada de contas especial, se presentes os pressupostos para adoção da medida.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

Art. 3º. A instauração da tomada de contas especial, salvo disposição em contrário, compete ao titular de cada unidade jurisdicionada, podendo ser delegada mediante ato formal devidamente publicado. (Grifos nossos)

Cabe alertar que, ocorrendo uma das hipóteses previstas no artigo 1º da IN TCE-ES nº 32/2014, a autoridade competente deverá:

a) providenciar, antes da instauração da tomada de contas especial, a imediata adoção das medidas administrativas necessárias para a caracterização ou elisão do dano, observados os princípios constitucionais e administrativos, nos termos do art. 2º da IN TCE-ES nº 32/2014, *in verbis*:

Art. 2º. Ocorrendo uma das hipóteses previstas no artigo 1º, a autoridade competente deverá providenciar, antes da instauração da tomada de contas especial, a imediata adoção das medidas administrativas necessárias para a caracterização ou elisão do dano, observados os princípios constitucionais e administrativos, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias a contar:

I – da data do evento ou, quando desconhecida, da data da ciência do fato pela autoridade competente;

II – da data fixada para a apresentação da prestação de contas, nos casos de omissão da prestação ou da falta de comprovação da aplicação de recursos repassados mediante convênio, acordo ou outro instrumento congêneres.

Parágrafo único. Em se tratando de prestação de contas de convênio, o prazo da adoção das medidas administrativas será o fixado em sua legislação, salvo quando este for superior ao estabelecido nesta Instrução Normativa. (Grifos nossos)

Outra coisa: doutrinariamente, divide-se a Tomada de Contas Especial em **fase interna e fase externa**. Na **fase interna** a TCE corresponde a um procedimento de caráter excepcional de controle, destinado a verificar a regularidade na guarda e aplicação dos recursos públicos. Na **fase externa** a TCE constitui um processo que tem por objetivo o julgamento da regularidade das contas e da responsabilidade dos agentes na aplicação dos recursos públicos.

Para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2020, p. 102), a divisão é útil para que o gestor perceba que durante a TCE, ele não tem a competência para o julgamento desse procedimento. Assim, a sua atuação se restringe à fase interna da TCE. A fase externa, que se refere ao julgamento da regularidade das contas, fica a cargo dos órgãos de controle, ou seja, ao TCEES.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

A única exceção à regra descrita acima é quando o valor do dano for inferior ao valor de alçada, conforme previsto no art. 83, § 3º e § 4º da Lei Complementar nº 621/2012.⁵ Pergunta-se: **Existe valor mínimo para abrir uma TCE?** A resposta é: Sim! Confira o disposto no art. 9º da IN TCE-ES nº 32/2014 e a IN SCI 005/2020:

Art. 9º. Salvo determinação em contrário do Tribunal fica dispensado o encaminhamento da tomada de contas especial quando o valor do débito, atualizado monetariamente, for igual ou inferior a 20.000 VRTE (vinte mil Valores de Referência do Tesouro Estadual), caso em que a quitação somente será dada ao responsável, pelo tomador das contas, mediante o pagamento, ao qual continuará obrigado. (Grifos nossos)

Como se vê, a Egrégia Corte de Contas e Controle capixaba, sensível ao **princípio da economia processual**, definiu valor de alçada (valor mínimo) dispensando o encaminhamento da tomada de contas especial quando o valor do débito, atualizado monetariamente, for igual ou inferior a **20.000 VRTE** (vinte mil Valores de Referência do Tesouro Estadual).

Cabe **alertar** que, a dispensa de que trata o art. 9º da IN TCE-ES nº 32/2014 não desobriga a autoridade competente de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento. Nesse caso, **o gestor fará o inventário dos danos e informará ao órgão de controle interno que a Tomada de Contas Especial (TCE) não foi instaurada em razão da economicidade para que junte as informações na prestação de contas anual.**⁶

Observa-se, ainda:

Art. 10 da IN TCE-ES nº 32/2014. Serão arquivadas as tomadas de contas especiais, antes do encaminhamento ao Tribunal, nas hipóteses de:

- I – recolhimento integral do débito, devidamente atualizado;
- II – em se tratando de bens, sua respectiva reposição ou restituição da importância equivalente;
- III – aprovação da prestação de contas de convênio ou outro instrumento congênere, ou a regular comprovação da aplicação dos recursos, mesmo que extemporaneamente;
- IV – comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis.

⁵ LC nº 621/2012 – Art. 83. § 3º A tomada de contas especial será, desde logo, encaminhada ao Tribunal de Contas para julgamento, se o dano ao erário for de valor igual ou superior à quantia para esse efeito fixada em ato próprio pelo Tribunal. § 4º Se o dano for de valor inferior à quantia referida no § 3º, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do administrador ou ordenador de despesa, para julgamento em conjunto.

⁶ Isso se justifica pelo alto custo de um processo de TCE que, em regra, mobiliza os órgãos repassadores de recursos e o Tribunal de Contas em questão (QUINTAO & CARNEIRO, 2015).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

Importante frisar que, a aplicação de uma Tomada de Contas Especial (TCE) possui rito próprio, e por isso não se confunde com a prestação de contas ordinária ou semelhante. Não por outra razão, o Tribunal de Contas do estado do Espírito Santo – TCE-ES, estabeleceu que a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo constatada no Relatório Conclusivo da Tomada de Contas, importa no arquivamento do feito, sem resolução de mérito – Acórdão TCE-ES nº 01247/2021-8.

Além disso, de acordo com o **Prejulgado TC 018/2017**, no procedimento de envio, pela autoridade administrativa, ao TCE-ES, de Tomada de Contas Especial cujo valor do débito, atualizado monetariamente, seja igual ou inferior a valor determinado em normativo do Tribunal de Contas de dispensa para encaminhamento ao Tribunal de Tomada de Contas Especial instaurada em unidade jurisdicionada, o respectivo processo será arquivado e a Tomada de Contas Especial é devolvida à origem para o devido prosseguimento.

3. DOS ALERTAS E RECOMENDAÇÕES DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Não há dúvidas de que, no apoio ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES, os órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno (SCI) **poderão alertar, formalmente, a autoridade administrativa competente para que instaure Tomada de Contas Especial**, sempre que tiver conhecimento de qualquer das ocorrências referidas no art. 1º da Instrução Normativa TCE-ES nº 32/2014, *in verbis*:

Art. 1º. Tomada de contas especial é um processo instaurado pela autoridade administrativa competente, de ofício, depois de esgotadas as medidas administrativas internas, ou por determinação do Tribunal, com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento, quando caracterizado pelo menos um dos fatos descritos adiante:

I – omissão no dever de prestar contas ou a não comprovação da correta aplicação de recursos repassados mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congêneres;

II – ocorrência de desfalque, alcance, desvio, desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos;

III – ocorrência de extravio, perda, subtração ou deterioração culposa ou dolosa de valores e bens;

IV – prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário;

V – concessão irregular de quaisquer benefícios fiscais ou de renúncia de receitas de que resulte dano ao erário.

Conforme se extrai do anexo único da Instrução Normativa TCE-ES nº 32/2014, a Tomada de Contas Especial (TCE) será instruída, também, com o **relatório da Unidade Central de Controle Interno (UCCI)**, motivo pelo qual a Controladoria Geral do Município – CGM, sob



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

o manto do princípio da boa prática administrativa – art. 37, *caput*, da CRFB/88, **RECOMENDA** fortemente:

- a) a leitura integral das normas aqui mencionadas, principalmente, da Instrução Normativa TCE-ES nº 32/2014;
- b) oportunizar aos membros da comissão e aos agentes de controle interno a participação em cursos de capacitações relativas à Tomada de Contas Especial (TCE);
- c) que a Procuradoria deve fornecer à Comissão, nos processos de Tomada de Contas Especial (TCE), todo o amparo jurídico necessário à conclusão dos seus trabalhos, com o fito de garantir a observância do devido processo legal e, também, o atendimento do princípio da segregação de funções⁷;

E mais:

ALERTA:

- c) a Tomada de Contas Especial (TCE) deve ser conduzida por servidores públicos, titulares de cargo ou emprego público, de provimento efetivo, designados em comissão ou mesmo individualmente (ato formal), competindo-lhes a formação, condução e instrução do procedimento;

O gestor, os agentes de controle interno e os servidores públicos designados devem ficar atentos a cada etapa do processo, principalmente, com relação ao cumprimento dos prazos relativos à conclusão e ao encaminhamento da Tomada de Contas Especial (TCE) ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES, se for o caso. Isso porque, o art. 16 da IN TCE-ES nº 32/2014 prevê aplicação de sanções. Confira:

Art. 16. O descumprimento dos prazos ou das obrigações instituídas nesta Instrução Normativa sujeita à autoridade administrativa a imputação de multa no valor compreendido entre R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do artigo 389, inciso IX, do Regimento Interno do Tribunal, sem prejuízo das demais sanções cabíveis e da responsabilidade solidária, conforme disposto na Lei Complementar Estadual nº 621/2012. (Grifos nossos)

⁷ Segundo o princípio da segregação de funções, nenhum servidor deve controlar todas as fases inerentes a uma operação, ou seja, cada fase deve ser executada por pessoas e setores independentes entre si, possibilitando a realização de um controle cruzado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

Observa-se, ainda, que decorridos os prazos previstos na Instrução Normativa TCE-ES nº 32/2014, e verificada a omissão da autoridade administrativa competente, o responsável pela Unidade Central de Controle Interno (UCCI) dará ciência, **de imediato**, à Egrégia Corte de Contas e Controle capixaba (art. 17, § 1º).

d) esgotadas as medidas administrativas previstas no artigo 2º da Instrução Normativa TCE-ES nº 32/2014 – em anexo, sem a elisão do dano, a autoridade competente providenciará a instauração da Tomada de Contas Especial, mediante autuação de **processo específico, comunicando o fato ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias;**

É importante lembrar que, o processo de Tomada de Contas Especial deve ser encaminhada ao Tribunal no prazo de até **90 (noventa) dias**, contados a partir do ato de sua instauração. E mais: **o referido prazo poderá ser prorrogado por até igual período**, mediante solicitação da autoridade competente, fundamentada e tempestiva, a ser concedida a critério do Relator, em decisão monocrática (art. 14 da IN TCE-ES nº 32/2014).

e) são pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo de Tomada de Contas Especial (TCE) a existência de elementos fáticos e jurídicos suficientes para **comprovação da ocorrência de dano e a identificação das pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou concorreram para a ocorrência do dano;**

f) os agentes de controle interno não devem integrar a Comissão de Tomada de Contas Especial, por força do princípio da segregação de funções – art. 37, *caput*, da CRFB/88 c/c arts. 11 e 12 da Resolução TCE-ES nº 227/2011 e, também, art. 6, § 1º, da Instrução Normativa TCE-ES nº 32/2014.

Por fim, ressalta-se que **todos devem observar**, no processo de Tomada de Contas Especial (TCE), **os princípios constitucionais e administrativos**, principalmente, os princípios da racionalidade administrativa, do devido processo legal, da economia processual, da celeridade, da ampla defesa e do contraditório, da publicidade e, também, o princípio da verdade real. Isso porque, nos processos administrativos deve buscar-se a verdade real, não sendo suficiente a verdade formal, produzida, às vezes, pela omissão dos envolvidos.

4. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Controladoria Geral do Município – CGM, por meio das suas orientações técnica e pedagógicas, e das suas recomendações, objetiva auxiliar na prevenção de práticas ineficientes, antieconômicas, fraudulentas e que possam acarretar prejuízos ao Poder Público,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

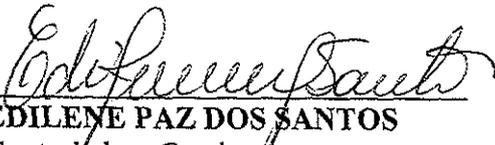
além de assegurar o cumprimento de leis, regulamentos e diretrizes da Administração Pública do Poder Legislativo Municipal.

Como se sabe, como ferramenta de legalidade, a Controladoria Geral do Município desempenha papel de agente fiscalizador, principalmente quanto ao cumprimento de normas e princípios da administração.

Salvo melhor juízo, é a nossa **Orientação Técnica**.

Sem mais para o momento, a Controladoria Geral do Município – CGM renova protestos de estima e distinta consideração.

Presidente Kennedy/ES, 10 de agosto de 2022.


EDILENE PAZ DOS SANTOS
Controladora Geral
Município de Presidente Kennedy/ES