

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – MPPGAV.

FÁBIO ASSUNÇÃO DE CASTRO

FORMALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS NO PROCESSO
DE INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS NA UFPB: uma contribuição para
Comissão Especial de Servidores

JOÃO PESSOA-PB

2018

FÁBIO ASSUNÇÃO DE CASTRO

FORMALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS NO PROCESSO DE
INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS NA UFPB: uma contribuição para Comissão
Especial de Servidores

Estudo de Caso (Trabalho Técnico) apresentado ao
Programa de Pós-Graduação Profissional em
Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da
Educação Superior da Universidade Federal da
Paraíba em cumprimento às exigências para
obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da
Educação Superior.

Orientador: Prof. Drº Luiz de Sousa Junior

JOÃO PESSOA-PB

2018

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C355f Castro, Fábio Assunção de.

Formalização de procedimentos administrativos no processo de instauração da tomada de contas na UFPB: uma contribuição para comissão especial de servidores / Fábio Assunção de Castro. - João Pessoa, 2018.
151 f. : il.

Orientação: Luiz de Sousa Junior.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. Formalização. 2. Manual técnico. 3. Procedimentos administrativos. 4. Tomada de Contas Especial. 5. Comissão Especial de Servidores. 6. UFPB. I. Sousa Junior, Luiz de. II. Título.

UFPB/BC

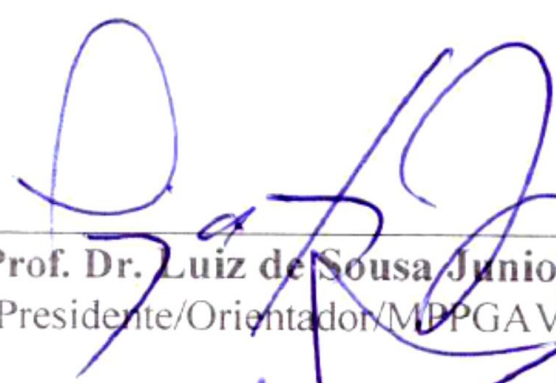
FÁBIO ASSUNÇÃO DE CASTRO

FORMALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS NO PROCESSO DE INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS NA UFPB: uma contribuição para Comissão Especial de Servidores

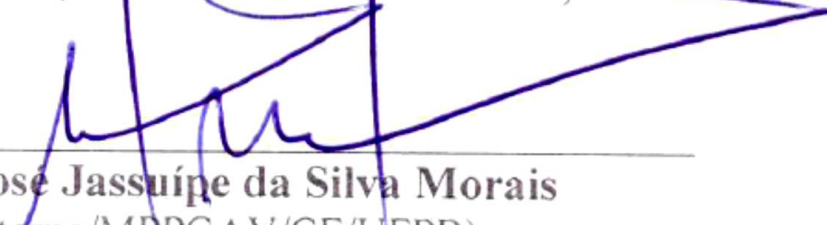
Estudo de Caso (Trabalho Técnico) apresentado ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior da Universidade Federal da Paraíba, em cumprimento às exigências para obtenção do título de MESTRE.

Aprovado em: 13/12/2018

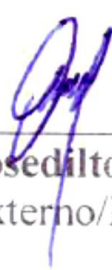
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Luiz de Sousa Junior
(Presidente/Orientador/MPPGAV/CE/UFPB)



Prof. Dr. José Jassuípe da Silva Moraes
(Membro Interno/MPPGAV/CE/UFPB)



Prof. Dr. Josediton Alves Diniz
(Membro Externo/PPGCC/UFPB)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer a Deus em nome do seu filho Jesus, o nosso maior mestre, sabedor de todas as coisas, pela dádiva da vida e por ter me dado saúde e coragem para ultrapassar todos os obstáculos presentes nessa caminhada.

À minha amada esposa Juliana Polari, pelo companheirismo, cumplicidade e principalmente, por me dispensar tanta dedicação.

Aos meus amados filhos Mateus Polari e Maria Eduarda Polari, por serem verdadeiramente presentes de Deus em minha vida.

À minha família, especialmente meus Pais, Geraldo de Castro e Zilda Assunção, por sempre acreditar em minha capacidade e principalmente por terem me dado sempre a oportunidade de estudar e crescer como cidadão.

Ao meu orientador, o Professor Luiz de Sousa Junior, pela orientação e confiança de que esse estudo poderia ser realizado.

À Universidade Federal da Paraíba, por acreditar que a capacitação profissional de seus servidores técnicos administrativos é o verdadeiro caminho para uma transformação universitária e social que contribuirá significativamente para o desenvolvimento da Educação no Brasil.

RESUMO

Este trabalho apresenta um manual técnico com procedimentos administrativos devidamente formalizados para instauração da Tomada de Contas Especial na Universidade Federal da Paraíba. O resultado do presente estudo tem como finalidade contribuir com a melhoria no desempenho das comissões especiais de servidores designadas e atender as exigências dos órgãos de controle externo e a legislação vigente. Essa pesquisa foi desenvolvida em seis etapas, tendo iniciado com a coleta das informações através do levantamento da legislação aplicada, bem como da bibliografia e dos documentos que tratam sobre o assunto. Na sequência, foram analisados, os processos de Tomadas de Contas instaurados na UFPB como resultado do acórdão do TCU nº 1454/2014 e elaborados os procedimentos administrativos necessários para o cumprimento de todas as fases processuais. Por fim, foram consolidados todos os procedimentos devidamente formalizados, tendo como produto final o manual técnico para instauração, demonstrando para cada etapa do processo, *checklist* dos procedimentos, a relação dos documentos necessários, a base legal e o fluxo ideal para sua movimentação. Deste modo, se torna um importante instrumento para melhoria dos resultados, a ser utilizado pelas comissões especiais de servidores quando da instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB, bem como por todo público geral interessado.

Palavras-Chave: Formalização. Manual Técnico. Procedimentos Administrativos. Tomada de Contas Especial. Comissão Especial de Servidores.

ABSTRACT

This paper presents a technical manual with duly formalized administrative procedures for the establishment of Special Accounts at the Federal University of Paraíba. The purpose of this study is to contribute to the improvement of the performance of the special commissions of designated servers and to meet the requirements of the external control bodies and the current legislation. This research was developed in six stages, starting with the collection of the information through the survey of the applied legislation, as well as of the bibliography and the documents that deal with the subject. Subsequently, the processes of taking of accounts established at the UFPB were analyzed as a result of the judgment of TCU No. 1454/2014 and the administrative procedures necessary to comply with all the procedural steps were elaborated. Finally, all the procedures duly formalized were consolidated, having as final product the technical manual for instituting, demonstrating for each step of the process, checklist of the procedures, the list of necessary documents, the legal basis and the ideal flow for its movement. In this way, it becomes an important instrument for improving results, to be used by the special commissions of servers when the establishment of Special Accounts in the UFPB, as well as by all interested general public.

Keywords: Formalization. Technical manual. Administrative Procedures. Special Account Making. Special Commission of Servers.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Fluxo dos procedimentos metodológicos	21
FIGURA 2 – Fluxo dos procedimentos que antecedem a instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB	89
FIGURA 3 – Fluxo dos procedimentos para instauração da Tomada de Contas Especial pela comissão de servidores na UFPB	90
FIGURA 4 - Fluxo dos procedimentos para conclusão do processo de instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB e envio para julgamento no TCU	91

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Processos instaurados de Tomada de Contas Especial na UFPB como determinação do Acórdão nº 1454/2014 - TCU	56
QUADRO 2 – Causas, motivação e apuração do dano ao Erário Público	63
QUADRO 3 – Dados de apresentação da Tomada de Contas Especial	70
QUADRO 4 – Ficha de qualificação dos responsáveis	75
QUADRO 5 – Demonstrativo da quantificação do dano.....	76
QUADRO 6 – Demonstrativo das notificações expedidas	78
QUADRO 7 - <i>Checklist</i> do processo da Tomada de Contas Especial.....	80

LISTA DE SIGLAS

CADIN - Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal
CGU - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União
CI - Controle Interno
DAC – Divisão de Acordos e Convênios
DN - Departamento Nacional
FJA- Fundação José Américo
GR – Gabinete da Reitoria
IES – Instituição de Ensino Superior
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
IN – Instrução Normativa
LDB – Lei de diretrizes e base da educação nacional
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
MPDG – Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão
MPOG - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
SE – Secretaria Executiva
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira
SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos do Governo de Repasse
SIPAC - Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCE – Tomada de Contas Especial
TCU – Tribunal de Contas da União
UFPB – Universidade Federal da Paraíba
UG – Unidade Gestora
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 PROBLEMATIZAÇÃO	14
1.2 JUSTIFICATIVA	15
1.3 OBJETIVO GERAL	17
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
1.5 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	18
1.6 QUANTO AOS MÉTODOS DE ABORDAGEM.....	20
1.7 ESTRUTURA GRÁFICA DA PESQUISA	20
 2 PRESTAÇÃO DE CONTAS, ACCOUNTABILITY E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	22
 3 DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA UNIVERSITÁRIO NO BRASIL E A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO.....	32
3.1 DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA UNIVERSITÁRIO NO BRASIL	32
3.2 REFORMA GERENCIAL DO ESTADO.....	39
 4 INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NA UFPB.....	42
4.1 NORMAS E LEGISLAÇÃO VIGENTE..	43
4.2 FASES DE EXECUÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.....	50
4.3 COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.....	52
4.4 ANÁLISE DOS PROCESSOS DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL COMO RESULTADO DO ACÓRDÃO TCU Nº 1454/2014	55
 5 ESTRUTURA DO MANUAL DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	59
5.1 INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	60
5.1.1 Instrução Processual na UFPB..	61
5.1.2 Composição do Processo.....	68
5.1.3 Fluxo do Processo.....	89
5.1.4 Legislação Aplicada.	91
 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
 7 REFERÊNCIAS	96
 ANEXO 01 - Modelo do Manual de Procedimentos Formalizados para Instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB.....	102
ANEXO 02 - Modelo de Relatório do Tomador de Contas Especial.....	140
ANEXO 03 - Modelo de Parecer Acerca das Notificações Expedidas e da Análise das Justificativas Apresentadas.....	144
ANEXO 04 - Modelo de Ofício para Notificação dos Responsáveis.....	146
ANEXO 05 - Modelo de Memorando para Solicitação de Inclusão da Inadimplência	148
ANEXO 06 - Modelo de Memorando para Notificação da Apresentação de Documentos ...	150
ANEXO 07 - Modelo de Memorando para Envio do Processo de TCE	151

1 INTRODUÇÃO

As universidades são instituições de ensino superior responsáveis pela formação profissional e pessoal do cidadão, cuja principal atividade consiste no exercício do ensino, da pesquisa e da extensão. Conseguindo exercê-la em sua plenitude, através da produção de novos conhecimentos e da transmissão dos saberes culturais, científicos e tecnológicos adquiridos pela humanidade no decorrer da sua história.

Nesse sentido, as universidades públicas para o efetivo exercício das suas atividades, precisaram se adequar rapidamente as profundas mudanças sociais, tecnológicas, políticas e econômicas verificadas na história recente, e ao deparar-se com a obsolescência da sua estrutura gerencial, necessitaram encontrar modelos administrativos alternativos e eficientes, que atendessem as demandas específicas exigidas na atualidade.

Foi nesse contexto, que ocorreram reformas gerenciais significativas no Brasil dos últimos anos, modificando consideravelmente os modelos de gestão aplicados ao setor público e afetando diretamente as rotinas administrativas dentro das universidades públicas federais. Como resultado dessas reformas, houve aumento da burocracia e no rigor da legislação, provocando uma maior demanda de exigências para adequação processual por parte dos órgãos de controle, e a necessidade de articulação das atividades desenvolvidas nas universidades com as políticas públicas educacionais vigentes, sob pena de comprometer o repasse orçamentário destinado para manutenção das suas operações.

Em consequência da descentralização orçamentária e das últimas políticas públicas para educação implementadas no Brasil, tornou-se cada vez mais presente na rotina diária das universidades federais, o aumento da complexidade nos procedimentos administrativos para a execução das suas atividades, juntamente com a realização do ensino, da pesquisa e da extensão, isso em decorrência dos relevantes recursos públicos recebidos, gerando a obrigação cada vez mais frequente do dever de prestar contas de forma eficiente e de acordo com as exigências dos órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas da União.

Anualmente, as universidades públicas federais no Brasil, são obrigadas a elaborar o relatório de gestão, contendo toda a prestação de contas dos recursos

recebidos e a demonstração do alinhamento da sua aplicação com as políticas públicas implementadas, sujeitando-se a auditoria interna pela Controladoria Geral da União e depois o julgamento das suas contas pelo Tribunal de Contas da União, sob pena de caso não sejam aprovadas, da responsabilização dos seus gestores e do ressarcimento aos cofres públicos dos recursos antes recebidos.

Sendo assim, diante do atual contexto em que as universidades federais estão inseridas, se tornou necessário o conhecimento sobre os principais instrumentos que dispõem a Administração Pública para fazer que sejam ressarcidos ao Erário nas situações de dano, os recursos repassados, dentre eles, o mais eficiente e constantemente utilizado denominado de Tomada de Contas Especial, amplamente conhecida como TCE.

A Tomada de Contas Especial não pode ser considerada como um fim, mas sim como meio para se recuperar os recursos públicos repassados aos diversos agentes quando são desviados ou aplicados com fim diverso do seu objeto, com foco em recompensar os danos causados ao Erário.

Na esfera da União, a Tomada de Contas Especial tem amparo legal no Art.71º da Constituição Federal de 1988, quando diz que cabe ao controle externo: “julgar as contas (...) daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;” e também no Artigo 8º da Lei nº 8.443/1992, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, quando dispõe que:

Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte danos ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

Considerando a Tomada de Contas Especial como uma medida de exceção, utilizada apenas quando esgotadas todas as ações na esfera administrativa, trata-se de uma ação com rito próprio instaurada pelo ordenador da despesa pública que na maioria das vezes se acumula com a função do gestor público, por motivação própria ou por ordem dos órgãos de controle diante do indício de danos ao Erário, com o objetivo de apurar e quantificar o dano, identificando os seus responsáveis de forma a instruir o julgamento pelos Tribunais de Contas, a quem pertence a competência de acordo com a legislação

vigente de definir o mérito, determinando de modo coercitivo o ressarcimento do dano apurado.

Cabe ressaltar que compete ao gestor público, na posição de autoridade administrativa a instauração da Tomada de Contas Especial e as normas vigentes, indicar formas para que de maneira solidária se possa responsabilizar o gestor envolvido quando esse é omissor no dever de instaurar. Sendo assim, a Tomada de Contas não pode se confundir com um processo para apuração disciplinar ou com inquéritos de natureza policial, dado que a sua principal função não consiste na punição dos envolvidos e sim no ressarcimento ao Erário Público, mesmo que conjuntamente, os Tribunais de Contas na atribuição de suas funções apliquem sanções no julgamento final dos processos de Tomada de Contas Especial.

Enfatiza-se que o sucesso de uma Tomada de Contas Especial depende de um processo administrativo bem instaurado, de acordo com as normas vigentes e obedecidos pontualmente todos os trâmites processuais determinados. Convém também destacar que dentro do processo de Tomada de Contas quando concedido o contraditório e a ampla defesa, não só o respeito aos direitos fundamentais serão observados, mais também a garantia do surgimento de um instrumento operacional para apuração de uma verdade material que permitirá o ressarcimento mais justo dos valores antes repassados.

O processo de ressarcimento pela via da Tomada de Contas Especial percorre um rito próprio, desde a percepção do desvio e das medidas preliminares tomadas na busca do ressarcimento na esfera administrativa, até a instauração propriamente dita, com sua finalização quando da emissão do relatório final com o parecer dado pelo controle interno e julgamento pelo Tribunal de Contas da União, com a possibilidade ainda da investidura de ação com cobrança judicial e a consequente execução de bens.

Porém, convém explicitar como desvantagens pontuais o fato da Tomada de Contas Especial ser um processo longo, que envolve atores diversos, necessários e que enfrenta no seu transcorrer não só a burocracia exigida pela legislação vigente, com todo trâmite processual definido e os prazos a serem obedecidos, mais também a interferência legal dos representantes dos acusados. Esses representantes legais, tem a possibilidade de, através dos procedimentos recursais, obter o direito de que as ações de cobranças judiciais proferidas, alcancem apenas os seus sucessores até o limite dos patrimônios transmitidos, nesse caso, sem garantias quanto o ressarcimento real do total do dano causado.

A Tomada de Contas Especial constitui-se de um instrumento eminentemente de exceção, previsto nas ações processuais do setor público, na qual gestores ou demais agentes na execução direta ou por meio de parceria em convênios, recebem recursos para um determinado fim público e pela ausência de prestação de contas ou pela inexecução dos objetos pactuados nos contratos firmados, estes gestores e agentes se veem obrigados a restituir os valores recebidos para o órgão repassador, acrescidos com o pagamentos de juros e atualizações monetárias calculados até a data do ressarcimento.

No Artigo 82º da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n.º 507/2011, fica definido que a “Tomada de Contas Especial é um processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário, visando ao seu imediato ressarcimento”.

Já no Artigo 2º da Instrução Normativa TCU n.º 71/2012, a Tomada de Contas Especial – TCE, fica estabelecida de forma específica, a respeito da apuração de responsabilidade na ocorrência do dano à administração pública federal, quando define:

Tomada de Contas Especial 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.

Uma peça importante que concorre com a finalização da Tomada de Contas Especial, seria a emissão do Relatório Final que deve ser elaborado por uma Comissão Especial constituída unicamente para esse fim, através de portaria interna emitida pelo gestor responsável pela instauração e que tem como componentes servidores do quadro efetivo desse mesmo órgão público. Essa comissão ao final dos seus trabalhos poderá evidenciar no seu relatório a irregularidade das contas com a devida apuração das causas e dos responsáveis pelo dano, bem como, com seus valores devidamente quantificados, situação essa que, após a emissão do parecer pelo órgão de controle interno, serão anexados aos autos devidamente constituídos e remetidos ao Tribunal de Contas, para julgamento do mérito.

Precisamente nesse momento, a Tomada de Contas Especial assume a condição de processo propriamente dita, quando o órgão instrutivo, apreciando a apuração promovida pela comissão constituída pelos servidores públicos e os demais elementos dos autos que concordaram com a emissão do relatório final, destacará os aspectos

relevantes, passando diretamente, ou após a decisão do colegiado das cortes de contas para o plenário ou câmara, para depois acontecer a manifestação do ministério público, que funciona em caráter especializado junto a esse referido tribunal.

A necessidade do total esgotamento das vias administrativas antes da instauração da Tomada de Contas Especial, vem expressamente prevista nos Artigo 3º e Artigo 4º da Instrução Normativa TCU n.º 71/2012 quando dispõe:

Art. 3º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte danos ao Erário, a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.

Art. 4º Esgotadas as medidas administrativas de que trata o art. 3º desta Instrução Normativa sem a elisão do dano, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, observado o disposto nesta norma.

Assim fica demonstrado que mesmo sendo o tomador de contas (comissão especial) e o coordenador do órgão de controle interno, responsáveis por emitir o relatório e o parecer final conclusivo quanto à comprovação da ocorrência do dano, da sua quantificação e da imputação de responsabilidade pelo seu ressarcimento no processo de Tomada de Contas Especial, caberá exclusivamente ao Tribunal de Contas da União o julgamento final do mérito, bem como a possibilidade de decidir pelo arquivamento ou pela aplicação de sanções com vistas ao ressarcimento imediato aos cofres do Erário Público.

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

Na condição de Servidor Técnico Administrativo da UFPB, atuando como presidente na comissão especial de servidores, identificou-se que havia uma problematização em função da ausência de procedimentos, fluxo de processos, instrução processual e coletânea da legislação e normas como fonte de informação para instauração dos processos de Tomada de Contas Especial.

Essas informações obtidas através de procedimentos formalizados previamente definidos, serão de suma importância para a orientação dos interessados quanto à elaboração dos instrumentos processuais a serem realizados na UFPB para atendimento das exigências dos órgãos de controle externo.

Sendo assim, a pergunta que se faz para tal problema é: **A formalização de procedimentos administrativos no processo de instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB poderá contribuir com a melhoria no desempenho das comissões de servidores?**

Atualmente a comissão de servidores é designada através de portaria interna emitida pela reitora da UFPB para instauração dos processos de Tomada de Contas Especial de forma discricionária, com publicação em boletim de serviços ou quando por determinação do Tribunal de Contas da União como resultado da publicação de acórdão, sem que haja a devida formalização dos procedimentos administrativos específicos, que servem de base para nortear a preparação desses servidores quando da execução de suas atividades.

1.2 JUSTIFICATIVA

No âmbito da UFPB, foram evidenciados através dos trabalhos de fiscalização realizados em auditorias pelo Tribunal de Contas da União - TCU, supostas irregularidades e impropriedades nos processos de convênios celebrados pela UFPB e as suas fundações de apoio ao ensino, pesquisa e extensão. Pode-se citar como exemplo, o caso específico da Fundação José Américo, que em virtude de apresentar várias irregularidades na execução dos contratos de repasse firmados, ficou impedida de receber novos recursos financeiros oriundos da UFPB, sendo logo em seguida, instauradas com base em determinação expedida pelo TCU a abertura de vários processos de Tomada de Contas Especial o que provocou posteriormente o encerramento das atividades dessa fundação.

Tais fatos foram evidenciados pelo TCU com a publicação do Acórdão nº 1454/2014 – TCU – Plenário, mais precisamente no item 9.2, conforme descrito abaixo:

9.2. Determinar à UFPB que, no prazo de 30 (trinta) dias, se ainda não o fez, instaure, se for o caso, e/ou conclua as Tomadas de Contas Especiais referentes aos convênios 209/2006, 210/2006, 213/2006, 214/2006, 219/2007, 220/2007, 222/2007, 223/2007, 224/2007, 225/2007, 227/2007, 228/2007, 229/2007, 231/2007, 232/2007,

233/2007, 239/2007 e 240/2007 e aos contratos 01/2010, 02/2010, 03/2010, 04/2010 e 041/2010; [...] (BRASIL, 2014).

Nesse direcionamento a UFPB emitiu a primeira portaria interna para instauração de Tomada de Contas Especial, no ano de 2012, determinando a criação de comissão especial com servidores da própria instituição, em cumprimento às recomendações constantes no Relatório de Auditoria Especial realizada à época pela Coordenação de Controle Interno.

Desde então, foram instaurados e executados mais de 40 processos de Tomada de Contas Especial dentro da UFPB pelas comissões especiais designadas, formadas por servidores da instituição lotados em diversas áreas de atuação, a fim de atender as exigências dos órgãos de controle externo e a legislação vigente.

As comissões especiais de Tomada de Contas designadas desde 2012, vem apresentando alguns problemas para sua composição em função da elevada rotatividade dos servidores e da falta de padronização nos procedimentos administrativos, dificultando assim a sua preparação para a realização da instrução processual necessária, de forma a atender todas as exigências legais dos órgãos de controle.

A justificativa para elaboração de um manual técnico com procedimentos administrativos formalizados para instauração de Tomada de Contas Especial se deve à importância para UFPB em atender as demandas exigidas pelos os órgãos de controle externo e também da necessidade de inserir rotinas que estabeleçam procedimentos padronizados para uma melhor instauração e finalização dos processos de Tomada de Contas Especial.

Com a elaboração deste manual técnico, busca-se direcionar os servidores participantes da comissão especial na UFPB quanto a formalização dos procedimentos administrativos para instauração da Tomada de Contas Especial e aos demais interessados, considerando para isso as suas características, os pressupostos dos procedimentos para a instauração, sua instrução processual, o cálculo do valor devido a ser ressarcido e a legislação aplicável, além de outros elementos que possam, de alguma maneira, nortear as ações durante o andamento dos processos.

O que se pretende com este manual será evitar erros na execução dos processos de Tomada de Contas Especial a partir da sua instauração até a sua finalização, facilitando a sua realização por qualquer servidor designado a compor a comissão especial e

resguardando a integridade da instituição com o correto atendimento aos órgãos de controle externo e a legislação vigente.

Cabe ressaltar também que, após realizadas várias pesquisas com o objetivo de se verificar os estudos já feitos e relacionados com esse tema, através dos bancos de dados mais utilizados no meio universitário brasileiro responsáveis por armazenar periódicos, artigos científicos e trabalhos acadêmicos, foi constatado que não havia nenhum trabalho semelhante ao manual aqui proposto, tendo como objetivo adequar os procedimentos para formalização da instauração de Tomada de Contas Especial, especificamente para atender as demandas das comissões especiais de servidores das universidades públicas federais.

Verificou-se ainda que as pesquisas feitas atualmente sobre o tema de Tomada de Contas com elaboração de manual técnico com procedimentos formalizados, direcionam-se para o atendimento das necessidades dos governos estaduais e municipais.

A nível federal identificou-se nessa pesquisa como destaque o manual de Tomada de Contas Especial elaborado pela Controladoria Geral da União – CGU, que serve como um balizador para os processos instaurados pelos órgãos vinculados a União, mais que se difere bastante desse objeto por se tratar apenas de uma sequência de apontamentos equivalentes a um sistema de perguntas e respostas, abrangendo os aspectos mais importantes da legislação aplicada sem se ater especificamente aos procedimentos necessários para sua realização.

Sendo assim, justifica-se a elaboração de um manual técnico com procedimentos administrativos devidamente formalizados, com a possibilidade de ser utilizado na UFPB pelas comissões especiais de servidores designados quando da execução de suas atividades, bem como por todo público geral interessado.

1.3 OBJETIVO GERAL

Com base nos atuais procedimentos de Tomada de Contas Especial executados na UFPB, os quais não estão devidamente normatizados, pretende-se com a preparação de um instrumento devidamente formalizado, contribuir com a melhoria do desempenho das comissões de servidores designados no processo de instauração, com a finalidade de orientar os procedimentos administrativos necessários para atender aos órgãos de controle externo e a legislação vigente.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Discutir prestação de contas, *accountability* e Tomada de Contas Especial.
- b) Verificar a legislação específica vigente e as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União através dos acórdãos publicados, em relação aos processos de Tomada de Contas Especial instaurados na UFPB.
- c) Identificar e analisar os processos de Tomada de Contas Especial instaurados na UFPB pelas comissões especiais de servidores designados, como resultado do que foi determinado no acórdão do TCU nº 1454/2014.
- d) Elaborar um manual técnico com procedimentos administrativos formalizados, em conformidade com as exigências legais vigentes para instauração da Tomada de Contas Especial, com a finalidade de ser utilizado pelas comissões de servidores da UFPB na execução de seus trabalhos.

1.5 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Trata-se de pesquisa que visa construir um instrumento devidamente formalizado para servir de apoio aos processos para instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB. Começa trazendo uma discussão sobre prestação de contas, *accountability* e logo depois passa pela análise das mudanças acontecidas no sistema universitário brasileiro, particularmente nas universidades públicas federais e da reforma gerencial do Estado, que serviram de base para instauração dos procedimentos administrativos atuais.

Dando sequência a pesquisa apresenta toda a base normativa e regulamentar que servirá para nortear a instrução processual para instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB, concluindo com a demonstração da estrutura necessária para elaboração do manual técnico de procedimentos administrativos formalizados e com as considerações finais sobre o produto construído como resultado desse trabalho.

Dessa forma, tem-se que quanto ao objetivo essa pesquisa caracteriza-se por ser de natureza exploratória, tendo em vista que a metodologia utilizada para a elaboração deste trabalho foi o método de pesquisas bibliográficas e com investigação documental, ferramentas estas que se basearam e subsidiaram a análise dos dados com vistas aos objetivos da pesquisa. Foram pesquisados: livros e cartilhas, elaboradas pela CGU, TCU e por autores renomados que já discutiram sobre esse assunto.

Quanto a esse assunto, Gil (2008) nos esclarece sobre o tipo de pesquisa exploratória e sobre os levantamentos a serem feitos para atender a necessidade do pesquisador, no momento que diz:

As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. De todos os tipos de pesquisa, estas são as que apresentam menor rigidez no planejamento. Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. Procedimentos de amostragem e técnicas quantitativas de coleta de dados não são costumeiramente aplicados nestas pesquisas. (GIL, 2008, p. 27)

Em relação à investigação documental, foram pesquisados os processos instaurados por determinação do acórdão de nº 1454/2014 publicado pelo TCU, como resultado dos trabalhos de auditoria e fiscalização realizados nos últimos anos na UFPB, que culminaram com a instauração de vários processos de Tomada de Contas Especial, com a participação efetiva da comissão especial de servidores designados.

Portanto em virtude dos procedimentos técnicos utilizados na realização dessa pesquisa, tem a se enfatizar o que disse Gil (2010, p.29), quando se referiu a esse assunto afirmando que:

A pesquisa bibliográfica é elaborada como base em material já publicado. Tradicionalmente, esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos. Todavia, em virtude da disseminação de novos formatos de informação, estas pesquisas passaram a incluir outros tipos de fontes, como discos, fitas magnéticas, CDs, bem como o material disponibilizados pela Internet.

Destaca-se também as várias pesquisas realizadas junto ao site do TCU, www.tcu.gov.br, onde pôde se obter cópia do acórdão nº 1454/2014, bem como de todos os processos de Tomada de Contas Especial relacionados, com seus respectivos autos, isso nos deu condições plena para coletar informações suficientes sobre o tema objeto dessa pesquisa.

A partir desses dados, foram analisados os respectivos documentos, dos quais se extraíram as recomendações e determinações dos órgãos de controle externo, quanto ao resultado final de todas as Tomada de Contas Especial instauradas e concluídas na UFPB.

1.6 QUANTO AOS MÉTODOS DE ABORDAGEM

Trata-se de pesquisa com abordagem qualitativa. A esse respeito, Cresweel (2010) faz o seguinte comentário:

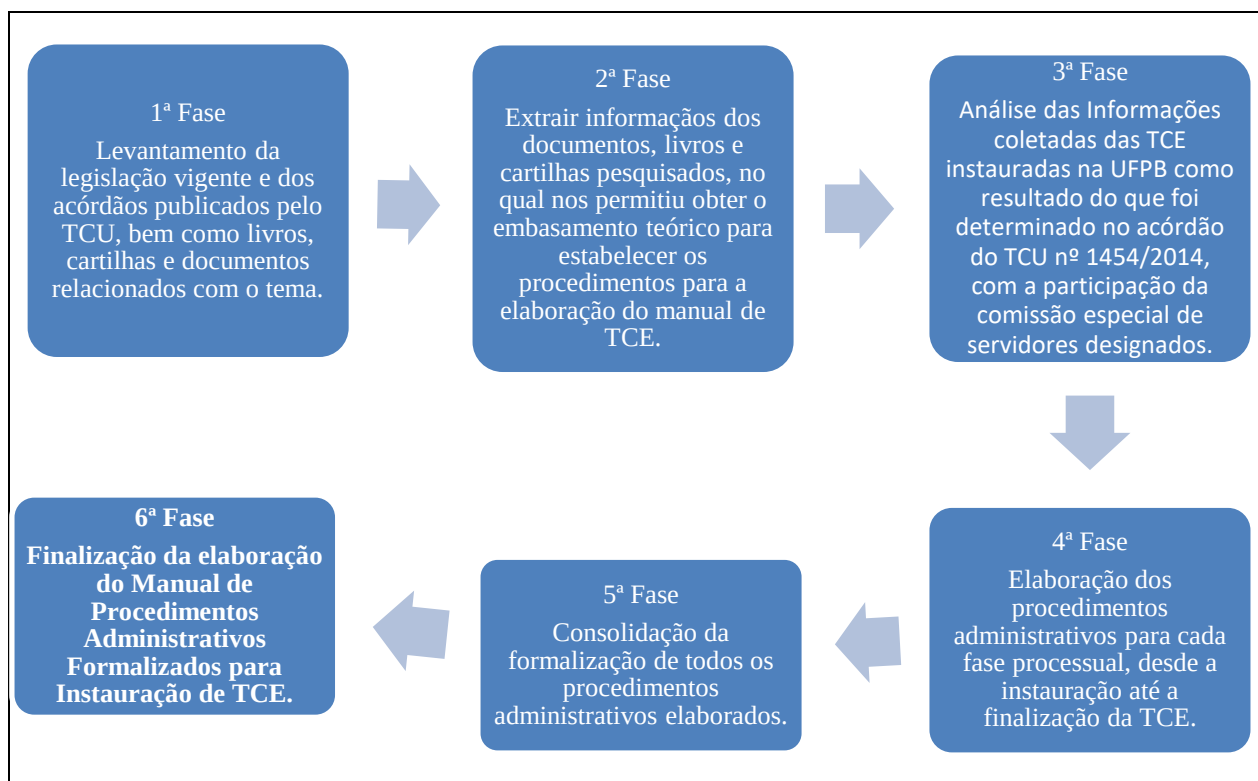
Os métodos qualitativos mostram uma abordagem diferente da investigação acadêmica do que aquela dos métodos da pesquisa quantitativa. A investigação qualitativa emprega diferentes concepções filosóficas; estratégias de investigações; e métodos de coleta, análise e interpretação dos dados. Embora os processos sejam similares, os procedimentos qualitativos baseiam-se em dados de texto e imagem, têm passos singulares na análise dos dados e se valem de diferentes estratégias de investigação. (CRESWEEL, 2010, p. 206)

Assim, percebe-se que a pesquisa com o enfoque qualitativo conduz o pesquisador a proceder sua investigação com a utilização de diferentes estratégias e depois realizar a coleta das informações no próprio ambiente das pessoas envolvidas no estudo, utilizando-se para isso da análise interpretativa dos vários tipos de dados disponíveis.

Entende-se portanto que essa pesquisa teve o enfoque predominantemente qualitativo, pois depois da interpretação dos dados coletados, foi realizado ao final, uma análise detalhada das situações e dos problemas encontrados, que contribuíram para o produto final, a elaboração do manual com procedimentos administrativos devidamente formalizados para instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB, usou-se para tal, nossas próprias conclusões, considerando os resultados alcançados através do estudo desse objeto de pesquisa.

1.7 ESTRUTURA GRÁFICA DA PESQUISA

A apresentação gráfica do procedimento metodológico estabelece as fases que foram percorridas para a conclusão dessa pesquisa e do manual de procedimentos administrativos formalizados para instauração da Tomada de Contas Especial. Segue-se assim, o fluxo referente à estrutura gráfica apresentada na figura 1, descrevendo todas as fases do desenvolvimento da pesquisa realizada.

Figura 1 – Fluxo dos procedimentos metodológicos

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

Conforme o fluxo apresentado, a pesquisa foi desenvolvida em seis fases, abrangendo vários procedimentos para a conclusão do manual de procedimentos administrativos formalizados para instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB, conforme relatado, nos parágrafos apresentados a seguir.

Na primeira fase, realizou-se levantamento quanto aos relatórios de auditoria do controle externo através dos acórdãos publicados, em especial, o acórdão nº 1454/2014 – TCU-Plenário, incluindo todos os respectivos documentos anexos aos autos dos processos de Tomada de Contas Especial instaurados na UFPB pelas comissões especiais de servidores designados, bem como livros, cartilhas e toda legislação vigente que tratam sobre o assunto.

Em seguida, na segunda fase, após fazer a seleção das legislações e documentos, citados acima, foram extraídas todas as informações que serviram de base teórica para determinar os procedimentos administrativos necessários para elaboração do manual de Tomada de Contas Especial.

Na terceira fase da pesquisa foram analisadas as informações coletadas, acerca de todas as Tomada de Contas Especial instauradas na UFPB, com a participação efetiva das comissões especiais de servidores designados, como resultado do que foi determinado no acórdão do TCU nº 1454/2014.

Na quarta fase, após a finalização da análise de todas as informações coletadas acerca dos processos resultantes do acórdão TCU nº 1454/2014, foram elaborados os procedimentos administrativos necessários de forma sistemática, para composição do processo de instauração e finalização da Tomada de Contas Especial.

Já na quinta fase, foram consolidados todos os procedimentos administrativos formalizados e elaborados juntamente com as fases processuais da Tomada de Contas Especial, em um só documento.

Na sexta e última fase, foi formalizado o Manual de Procedimentos Administrativos para instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB.

Nos capítulos seguintes, serão apresentadas toda a fundamentação teórica da pesquisa, que servirá como sustentação para determinar a formalização dos procedimentos administrativos necessários na elaboração de um manual técnico para orientação das comissões especiais de servidores designados da UFPB, nos processos de instauração da Tomada de Contas Especial conforme determina a legislação vigente e os órgãos de controle externo.

Já no próximo capítulo, serão inicialmente tratados os aspectos teóricos que determinaram a análise dos conflitos existentes entre a relação da sociedade com seus agentes públicos, bem como a normatização aplicada devido a necessidade de implantação das atividades administrativas para o controle e fiscalização, dentre essas, a prestação de contas dos recursos públicos repassados, accountability e Tomada de Contas Especial.

2 PRESTAÇÃO DE CONTAS, ACCOUNTABILITY E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Nesse capítulo, será apresentada uma breve discussão sobre o que levaria ao conflito de interesses entre os agentes públicos e a sociedade, provocando a não prestação de contas dos recursos recebidos. Haverá também no decorrer do capítulo, uma discussão inicial sobre a teoria da agência e os problemas causados pela assimetria das informações existentes nas relações entre o Estado e a sociedade. Após discutido sobre as motivações

dos interesses conflitantes entre os agentes públicos e a sociedade, será apontado o que diz a legislação sobre a prestação de contas e *accountability*, relacionado com o conceito de Tomada de Contas Especial, com a finalidade de demonstrar sua aplicabilidade, importância e a possibilidade da adoção desse procedimento administrativo, para garantir quando necessário, o controle, a responsabilização e a fiscalização dos recursos públicos repassados.

Destaca-se a teoria da agência, como uma das teorias fundamentais para basear a análise das relações existentes entre a sociedade e o Estado como participantes de um mesmo sistema mais com papéis e interesses distintos dentro dele. Essa teoria objetiva analisar os conflitos e custos resultantes da separação entre a propriedade e o controle, o que origina as assimetrias informacionais, os riscos e outros problemas pertinentes à relação principal e agente (JENSEN E MECKLING, 1976).

Pode se entender essa relação aplicada ao setor público, baseando-se na premissa de que existe um contrato social firmado entre as partes (sociedade e Estado), exercendo a sociedade dentro desse contrato o papel de principal, que delega ao Estado como agente, nível de autoridade suficiente para tomar decisões acerca da execução de atividades do seu interesse.

Jensen e Meckling (1976) definem a relação de agência como um contrato no qual uma parte o agente seria responsável por executar determinada atividade em nome da outra parte que seria o principal. Essas partes em uma relação entre principal e agente, buscam cada vez mais aumentar seu campo de atuação, ocasionando que nem sempre o agente vai agir no melhor interesse do principal.

A instigação maior do principal é garantir que seu interesse será cumprido pelo agente, e para que isso aconteça, o principal pode procurar limitar interesses divergentes aos seus estabelecendo incentivos apropriados para o agente e incorrendo em custos de controles alinhados para limitar exageros ou atividades fora do escopo por parte do agente.

Dessa forma, havendo a possibilidade de existir divergências entre os interesses do principal e do agente, surge a necessidade de se fiscalizar as ações do Estado por parte da sociedade, que por sua vez, não consegue fazê-la com facilidade, gerando uma assimetria informacional entre as partes, riscos e outros problemas, referente a essa relação entre principal e agente.

Os autores Hendriksen e Van Breda (2009), tratando sobre os assuntos das pesquisas mais recentes relacionadas a teoria da agência, descrevem que as mesmas se

concentram nos problemas causados por informações incompletas, quando nem todas as situações são conhecidas por ambas às partes e, assim, certas consequências não são por elas consideradas. Tais situações, são definidas como assimetrias informacionais.

Os mesmos autores explicam que pelo fato de haver assimetria informacional entre o agente e o principal, existe a necessidade de se criar um instrumento que possa mediar se os interesses do Estado na pessoa do gestor público e na condição de agente, estão convergindo para as decisões que potencialize os interesses da sociedade na condição de principal da relação.

Com o objetivo de exemplificar melhor essa relação entre agente e principal, entende-se que o gestor público na condição de agente, tem a responsabilidade de gerir os recursos públicos por ele recebido na forma de tributos, pagos pela sociedade na condição de principal para a manutenção da máquina do Estado e melhoria nas condições de vida da sociedade, mediante a prestação de serviços públicos e, conseqüentemente, com a posterior apresentação da prestação de contas, da sua eficiente execução. Tem-se assim dessa maneira, os interesses comuns entre as partes (agente e principal) estabelecidos através de um contrato social, onde cada um terá uma função específica a cumprir.

Acontece que, surge uma assimetria da informação para o principal (sociedade) quando no momento da referida prestação de contas por parte do agente público, não houver a devida transparência necessária e a garantia que a mesma foi realizada de forma integral. Pois, dessa forma, e pelo fato do principal não ter o acesso completo à informação, não haverá como assegurar que os tributos por ele pagos e que pelo gestor público fora recebido, teriam sido utilizados plenamente na sua realização para o seu benefício.

Essa situação criada a partir da assimetria da informação, somente poderá ser resolvida com o controle exercido pela sociedade através da transparência, fiscalização e responsabilização dos agentes públicos no ato da prestação de contas, provocando assim, a devida aproximação entre o Estado e a sociedade, que virá a mitigar a assimetria informacional.

A responsabilização do agente público, precedida do controle social, estabelece uma base legítima para que a sociedade na condição de principal, assegure que o agente público tenha um comportamento desejado quando na aplicação dos recursos recebidos.

Sendo assim, tem-se como dever constitucional a prestação de contas dos recursos públicos recebidos com a finalidade de atender alguma necessidade pública. Caberia

exclusivamente ao agente público, responsável pela administração desses recursos e na sua ausência aos seus sucessores, a competência para executar essa prestação, sob pena de responsabilização por omissão ou pelas irregularidades apresentadas.

Por se tratar de compromisso com o principal (sociedade) e por ser uma forma de evidenciar a administração eficiente por parte da gestão, o ato de prestar contas, desde sempre, tornou-se um importante instrumento de transparência para o controle social.

Foi com esse pensamento no controle social, que o legislador com a finalidade de verificar se o objetivo que inicialmente foi proposto, ou seja o fim público, foi alcançado, determinou que toda prestação de contas dos recursos públicos recebidos passaria por uma análise técnica antes da sua aprovação.

Observa-se isso bem explicitado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no seu artigo nº 70, onde trata especificamente sobre a quem cabe a responsabilidade pela fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos recursos públicos repassados, quando dispõe:

Art.70º- 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, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Ressalta-se que a fiscalização referida no artigo nº 70 da Constituição Federal, exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo, será executada com o auxílio do Tribunal de Contas da União na esfera federal e dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, no âmbito das esferas estaduais e municipais.

Somente quando da ausência no dever de prestar contas por parte do gestor público em relação aos recursos recebidos, ou quando na sua má aplicação, surgirá a necessidade da adoção de uma medida administrativa de exceção, denominada de Tomada de Contas Especial - TCE, com vistas a garantir a boa aplicação desses recursos e também apurar todas as irregularidades apresentadas. Havendo realmente a constatação do dano causado ao erário na instauração do processo de Tomada de Contas Especial, será determinado o seu imediato ressarcimento aos cofres públicos.

Sabe-se que, a Tomada de Contas Especial consiste de um procedimento administrativo instaurado por iniciativa do órgão que recebeu o recurso público federal ou por determinação do Tribunal de Contas da União - TCU, trata-se, portanto, de um instrumento que dispõe a Administração Pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente formalizado depois de antes esgotadas todas as medidas administrativas para reparação do dano.

Por ser objeto desse estudo, será tratado mais adiante e de forma detalhada, de como se dará todo o processo para instauração da Tomada de Contas Especial, cabe-se apenas nesse momento mencionar o seu conceito, com o objetivo de demonstrar a sua funcionalidade e aplicabilidade administrativa para a gestão pública, bem como a sua direta relação com a garantia (mesmo que compulsoriamente) de que seja cumprido o dever legal da prestação de contas dos recursos públicos repassados.

As questões relacionadas a boa e regular aplicação dos recursos públicos e consequentemente da aprovação das respectivas prestações de contas, sempre causaram discussões e preocupação por parte de toda a sociedade brasileira, principalmente em razão das constantes irregularidades apresentadas (divulgados publicamente pelos órgãos de controle) e da má gestão dos recursos por parte dos seus administradores, unidos a tudo isso também, a questão da falta de uma punição mais dura aos gestores responsáveis por desviar a aplicação dos recursos de sua finalidade pública.

A solução apresentada atualmente para atender a todas essas questões apresentadas, seria um maior fortalecimento dos controles por parte dos órgãos responsáveis pela fiscalização e principalmente a exigência de uma prestação de contas mais transparente, de forma que o controle social possa exercer um papel de relevante importância nesse processo.

Associado a tudo isso, pode-se destacar um conceito que vem sendo bastante desenvolvido nesse novo contexto social, justamente por resumir e responder a todas as demandas apresentadas pela sociedade em relação a necessidade de se regular os recursos públicos que são geridos pelos seus administradores, que seria o de *accountability*, que pressupõe em apenas uma palavra e somados, os conceitos de responsabilização, controle, fiscalização e relacionado diretamente a esse estudo, o conceito de prestação de contas.

Segundo nos afirma Pinho e Sacramento (2009) a palavra *accountability* não pode ser interpretada apenas para um significado em português. O conceito seria bem mais abrangente e alcança vários outros significados, dentre eles se destacam o de responsabilidade, o de controle, o de transparência e o da obrigação de prestação de

contas, como também, as justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser realizadas, premiações ou punições.

Destacam ainda os autores que a *accountability* não consiste apenas no fato da prestação de contas, mas no fato de responsabilizar-se pela correta utilização dos recursos, para que atendam às necessidades públicas e respeitem a legislação aplicável.

Nesse contexto os autores também afirmam:

Aplicada no âmbito das relações entre Estado e sociedade e, mais especificamente, às relações entre governantes e governados, as condições sistêmicas que sustentam a *accountability* remetem à institucionalidade da ordem democrática, que determina a obrigação de prestar contas por parte de quem exerce o poder político, de um lado, e prevê mecanismos para o controle e a responsabilização pelo desempenho e resultado de suas ações, do outro lado. (PINHO E SACRAMENTO, 2009)

Entende-se assim, que *accountability* inclui não somente a obrigação de prestar contas, como também a responsabilização pelas ações e os resultados decorrentes da utilização dos recursos públicos.

Conforme também nos afirmam Pó e Abrucio (2006), controle e *accountability* não são conceitos semelhantes, sendo o primeiro uma das partes constituintes do segundo, mesmo que em um regime democrático, indissociavelmente ligados, porque não há efetivação da *accountability* sem a utilização de instrumentos institucionais de controle.

Quintão e Carneiro (2015, p. 477) afirmam que a “responsabilização pode ser exercida por meio de diferentes formas de controle”. Os mesmos autores também nos dizem que segundo a classificação usual, existem quatro modalidades de controles a saber: controle parlamentar, controle de regularidade ou processual, controle social e controle por resultados.

O primeiro expressa forma clássica de controle, que é exercido pelo Poder Legislativo sobre a atuação do Poder Executivo. O segundo fundamenta-se na verificação da conformidade dos atos e atividades da administração pública e de seus agentes às prescrições normativas, sendo exercido tanto pelo próprio Poder Executivo quanto por órgãos externos ao mesmo, como os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário. O terceiro enfatiza o papel dos cidadãos no controle dos governantes e das políticas que adotam ao longo de seu mandato. Por fim, o quarto ancora-se na avaliação a posteriori do desempenho da administração pública, tendo em vista a melhoria de

aspectos relacionados com a eficiência, eficácia e efetividade nas ações de governo. (QUINTÃO E CARNEIRO, 2015, p.477)

Destaca-se em virtude de ser objeto desse estudo, a segunda modalidade de controle, onde são verificadas a conformidades dos atos e atividades da administração pública e dos seus agentes, sendo exercidos pelos órgãos de controle externo, nesse caso especificamente, pelo Tribunal de Contas da União - TCU, tendo para isso a sua disposição, o instrumento de Tomada de Contas Especial como uma das formas para auxiliar no exercício de suas funções.

Por isso, trata-se aqui novamente e conceitualmente de Tomada de Contas Especial, como uma ferramenta administrativa bastante utilizada atualmente para responsabilização, como forma de controle, pelo TCU, quando da ausência ou da não aprovação da prestação de contas dos recursos públicos repassados aos seus agentes.

Esta possibilidade de controle e responsabilização, já estava legalmente prevista desde a publicação do decreto lei nº 200 de 1967, quando no seu artigo nº 84 estabelecia que:

Art. 84. Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas, sob pena de corresponsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providência para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a tomada de contas, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas.

Aprofundando ainda mais o conceito de *accountability*, O'Donnell (1998, p.40), destaca que existe um tipo específico de *accountability* denominada como horizontal, quando diz:

Posso, agora, definir o que entendo por *accountability* horizontal: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações e emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Nesse tipo de *accountability* de formato horizontal, haverá ações de fiscalização e controle de forma recíproca entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que seriam exercidos através dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios,

das Controladorias Gerais, das Agências Reguladoras, do Conselho Nacional de Justiça, do Ministério Público e das demais instituições públicas constituídas para esse fim.

Quanto a essas instituições públicas constituídas, Filgueiras (2018) nos diz que a *accountability* depende da existência de instituições autorizadas e disponíveis para controlar, supervisionar, retificar e punir as ações adicionadas pelos agentes públicos, que sejam consideradas ilícitas por parte de outras agências ou órgãos e que representem um descaminho do interesse público.

Segundo ainda o que nos diz Filgueiras (2018), para que as rotinas de *accountability* funcionem de fato dentro dessas instituições públicas, necessário será que as mesmas contem com profissionais atuando em tempo integral em estruturas hierárquicas e altamente especializadas, com mandato especificado, consistente e transparente. Também será preciso que no interior dessas organizações, os atores sejam programados e capacitados em torno de um repertório de regras, procedimentos operacionais, padrões normativos e recursos.

Apresenta-se o que nos afirma O'Donnell (1998), quando diz que essas ações de fiscalização e controle quando exercidas de forma horizontal, em algumas situações específicas, podem afetar algumas das três esferas principais: a democracia, o liberalismo ou o republicanismo. Dessa forma, o autor explica cada uma separadamente:

A primeira delas a democracia, seria violada por decisões, que por exemplo, poderiam cancelar a liberdade de associação ou introduzir de forma manipulada fraudes em eleições. (O'DONNELL, 1998)

A segunda, a esfera liberal, seriam atingidas, quando agentes estatais violam ou permitem a violação por parte de agentes privados, de direitos e garantias, tais como a inviolabilidade do domicílio e o direito de todos a um julgamento razoavelmente justo. (O'DONNELL, 1998)

A terceira e última esfera a ser afetada seria o republicanismo, quando das ações de autoridades, eleitas ou não, a maioria das quais bem posicionada no Estado ou no regime, que implicariam numa séria desconsideração das exigências postas a essas autoridades pela tradição republicana: ou seja, que se sujeitem a lei ou ofereçam decisiva prioridade aos interesses públicos e não aos seus próprios interesses privados. (O'DONNELL, 1998)

Nesse sentido, concorda-se com o que nos diz Quintão e Carneiro (2015), quando descrevem que dentre as modalidades de controle, a de regularidade ou processual, fundamentaria a denominada *accountability* horizontal, cujo foco seria direcionado para

o exame do cumprimento de regras, procedimentos e rotinas, prévia e formalmente definidas.

Para que tudo isso na prática seja possível, ressalta-se por sua indiscutível importância, que deverão ser instituídas agências para controle e fiscalização, que não irão operar de forma isolada, mais aliadas a uma rede de agências especializadas, cuja atuação será pautada pela precaução e, se necessário, pela aplicação de sanções para as ações que ultrapassarem os limites de autoridade formalmente definidas dos agentes públicos, especialmente os atos que envolvem desvio de recursos ou corrupção. (O'DONNELL, 1998)

Cabe se destacar agora o que O'Donnell (1998, p.30) nos informa, em relação a existência de um outro tipo de *accountability*, só que de forma mais verticalizada, denominando de vertical quando destaca:

A existência da *accountability* vertical assegura que esses países são democráticos, no sentido específico de que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações.

O mesmo autor enfatiza que as eleições seriam o principal canal da *accountability* vertical e que está acontecendo quando os cidadãos controlam os seus governantes através do voto, plebiscito, referendo ou mediante o exercício do controle social.

Seriam essas ações de controle e fiscalização de forma verticalizada, ferramentas institucionais que dão possibilidades aos cidadãos comuns e à sociedade civil, de poder atuar de forma incisiva sobre os atos dos seus governantes, exigindo a prestação de contas por parte dos agentes públicos dos recursos que lhes são repassados para atender o bem comum.

Segundo a abordagem dada por Quintão e Carneiro (2015), essa *accountability* exercida de forma verticalizada, seria semelhante ao que os autores denominam de terceira forma, sendo essa o controle social, onde ficaria enfatizado o papel dos cidadãos no controle dos governantes e das políticas que adotam ao longo de seu mandato.

Outro tipo de *accountability* trazida pelos autores seria a modalidade exclusivamente social, nesse caso, o controle e a fiscalização não seriam exercidos diretamente pelo cidadão pelo voto ou por mobilização social, mais por diversas entidades sociais constituídas com essa finalidade, como as associações, os sindicatos, as

organizações não governamentais, as organizações da sociedade civil de interesse público e pela mídia de uma forma geral. Através da investigação e da denúncia dos excessos cometidos, cobrando a responsabilização aos órgãos fiscalizadores e de controle, pelo fato de não ter competência legal para aplicar punições ou sanções aos envolvidos.

Accountability social seria uma ferramenta de controle, que se utiliza de mecanismo institucionais e não institucionais, envolvendo diversas associações, movimentos ou a mídia, com o objetivo de publicitar irregularidades cometidas pelos governantes, incluir novos pontos na agenda pública ou participar das decisões políticas. Consiste em um controle social realizado pela sociedade civil, que procura alcançar também as gestões administrativas, e não somente políticos ou governantes. (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000)

Com base em todas as discussões apresentadas nesse capítulo, pode-se agora compreender o conceito de *accountability* como sendo um mecanismo institucional de prestação de contas, de controle, de fiscalização e de responsabilização.

Quando exercida no formato horizontal e na modalidade de controle regular ou processual, a *accountability* atende perfeitamente aos conceitos legais de Tomada de Contas Especial, sendo essa uma das formas de sua aplicabilidade.

A Tomada de Contas Especial sendo utilizada como instrumento de *accountability*, poderá se tornar uma ferramenta fundamental de controle e de responsabilização, no caso da má aplicação dos recursos públicos recebidos por parte dos seus agentes, quando no ato da prestação de contas.

A sua instauração processual, visando levantar os fatos que ocorreram para dar causa ao dano exigirá de forma compulsória, o imediato ressarcimento dos valores apurados aos cofres públicos, em conformidade com o que determina a legislação aplicável ao tema.

Sendo assim, se discutirá, no próximo capítulo, os principais aspectos quanto ao desenvolvimento do sistema universitário no Brasil e as várias reformas ocorridas no modelo gerencial da máquina administrativa do Estado, que contribuíram para o surgimento da necessidade da utilização de novos procedimentos administrativos de *accountability* (controle), no âmbito das universidades públicas federais, dentre eles especificamente a Tomada de Contas Especial.

3 DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA UNIVERSITÁRIO NO BRASIL E A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO

Neste capítulo serão abordadas as principais reformas ocorridas no sistema universitário e na administração pública do Brasil nos últimos anos, com o objetivo de demonstrar o desenvolvimento do sistema de gestão universitária e a sua regulação. Serão também tratadas as reformas implementadas na máquina administrativa do Estado que provocariam a necessidade da utilização de novos procedimentos administrativos de controle e fiscalização, proporcionando aos agentes envolvidos, a garantia da regular prestação de contas dos recursos públicos recebidos para gestão dos seus interesses, dentre esses, destaca-se a Tomada de Contas Especial, objeto desse estudo.

Para isso, serão inicialmente apontadas as mudanças que aconteceram na legislação educacional que serviram de base para a construção do modelo de gestão universitária atual, bem como, a apresentação dos aspectos mais importantes relativos as três principais reformas gerenciais ocorridas no Brasil nos últimos anos.

3.1 DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA UNIVERSITÁRIO NO BRASIL

O marco inicial para o surgimento das universidades no Brasil seria a vinda da família real de Portugal em 1808 para o Rio de Janeiro depois de um longo período colonial, caracterizado pela ausência de interesse por parte da coroa portuguesa em desenvolver as universidades na colônia, tendo como uma das justificativas para tanto, a falta de demanda local, já que na época, a burguesia mandava seus filhos para estudarem fora do país.

Segundo Cunha (2007), a transferência da sede do poder metropolitano para o Brasil, em 1808, gerou a necessidade de se modificar o ensino superior herdado da colônia, ou melhor dizendo, de se formar todo um modelo totalmente distinto do anterior.

Nesse sentido, algumas escolas superiores foram criadas no Rio de Janeiro e na Bahia de forma isolada, mas temos que, durante todo o processo de separação da metrópole, vários projetos para criação de universidades foram apresentados, porém sem sucesso, na tentativa de reunir esses estabelecimentos isolados e transformá-los em universidades.

Somente em 1915, já na República, o governo central brasileiro conseguiu reunir as diversas escolas politécnicas, faculdades de direito e de medicina da então capital

brasileira, criando a partir delas, já em 1920, a primeira instituição de ensino superior do país, que seria a Universidade do Rio de Janeiro. Mais na frente, no início da segunda República, em 1934, foi criada a Universidade de São Paulo – USP, como resultado da junção de algumas escolas já existentes, tendo como principal delas, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras.

Inicialmente no contexto histórico do ensino superior brasileiro, a sua formação se deu a partir das escolas profissionais, influenciando assim, o modelo universitário adotado nas instituições durante vários anos, havendo somente a partir de 1950, junto com o processo legal de federalização das universidades, políticas públicas governamentais voltadas para expansão da oferta do ensino superior e para o início de algumas reformulações no seu modelo original.

A reforma do ensino superior de 1968 ocorreu em meio ao período do governo militar no Brasil, num contexto de precariedade do ensino superior público, evidenciado pela baixa qualidade do ensino e das estruturas de suas instituições, suscitando por esse motivo um consenso social de que haveria a necessidade de uma reforma geral, que aconteceu de fato através da promulgação da Lei n.º 5.540 em 28 de novembro de 1968, onde ficaram assim estabelecidas as normas de organização e funcionamento do ensino superior e de sua articulação com o ensino médio.

Dentre as mudanças trazidas pela Lei nº 5.540/1968, tem como destaque a extinção do regime de cátedra, a introdução do regime de tempo integral e dedicação exclusiva para os professores, a consolidação da estrutura departamental, a divisão do curso de graduação em básico e profissional, a criação do sistema de créditos por disciplinas, a criação do período por semestre, o reconhecimento das entidades privadas como entidades assistidas pelo poder público e a supressão definitiva das verbas orçamentárias vinculadas.

A Lei 5.539 de 27 novembro de 1968 que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Superior, em conjunto com a Lei 5.540/1968, segundo Cunha (1997), serviu como base para a criação da universidade do Brasil, em substituição ao sistema existente de faculdades isoladas.

A política universitária dos anos 1970, como resultado da reforma universitária iniciada em 1968, não teve uma recepção acolhedora por parte dos professores e estudantes, por isso a universidade passou a ser um local de protesto contra o regime militar e um dos responsáveis pelo seu enfraquecimento em meio ao aumento expressivo

dos grupos sociais e políticos que reivindicavam a volta da democracia e o fim da ditadura militar.

Por outro lado, nos relata Cunha (1988) que a repressão nas universidades públicas, especificamente aos docentes e estudantes durante o governo militar, tornou-se em uma importante ferramenta para iniciar a implantação de políticas educacionais com o objetivo de privatizar o ensino superior.

Durante o período do governo militar conforme nos afirma também Cunha (1988), teria sido semeado o terreno para a expansão do ensino privado no Brasil, sendo muito importante esse período para esse setor, que se beneficiou de uma política educacional expansionista baseada num contexto mundial que priorizava a acumulação do capital privado e o enfraquecimento da função pública das universidades, diminuindo sua autonomia na produção de conhecimento e na sua capacidade crítica, estabelecendo como modelo para essas universidades os antigos modelos das escolas superiores de educação.

Como forma de acalmar os ânimos exaltados, como nos diz Cunha (1997), provocados pelo crescente aumento nos movimentos grevistas ocorridos nas universidades federais entre os anos de 1970 e início dos anos de 1980, em função das críticas dirigidas à legislação relativa ao ensino superior, foi que o Ministério da Educação lançou o Programa de Avaliação da Reforma Universitária, em junho de 1983, resultante das discussões havidas no âmbito do Conselho Federal de Educação. Foi lançado principalmente, com o objetivo de conhecer as condições reais nas quais se realizavam as atividades de produção e de divulgação do conhecimento desenvolvido dentro das universidades, isso por meio de estudos, pesquisas e debates com a participação da comunidade acadêmica e de outros setores da sociedade.

A partir do governo militar que implantou um modelo para modernização do ensino superior com a reforma de 1968, podemos observar algumas discussões a respeito desse assunto que até então não existiam, discussões essas, que exerceram bastante influência nas decisões dos anos posteriores, principalmente nos anos de 1990, trazendo mudanças estruturais e administrativas na gestão universitária e na sua autonomia em relação ao Estado, no sentido apenas de independência no financiamento de suas atividades, mais não do seu controle.

Em meio a uma economia globalizada e com fortes influências do capitalismo, foi que na década de 1990 várias reformas foram realizadas impactando diretamente no sistema educacional brasileiro, dentre elas, convém destacar, a que se deu à partir da publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, pelo então

criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, sendo essa responsável pela transformação da educação pública em educação pública não-estatal e pelo estímulo a privatização do ensino, fato que impulsionou a expansão do ensino superior em meados dos anos de 1990 através do aumento das universidades particulares, apesar de como antes havíamos mencionado, já se era visível este processo expansionista no Brasil desde o período do governo militar.

Dentre as políticas educacionais adotadas nos anos de 1990, foi aprovada em 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Base para Educação nº 9.394 –LDB, que nos seus artigos de nº 43 até o nº 57, dispôs sobre a necessidade de uma reforma mais contundente em todos os níveis educacionais e destacou o papel do Estado como gestor das políticas educacionais relativos ao ensino superior e o estabelecimento de políticas para o incentivo e expansão do ensino superior privado, incluindo nessas a diversificação e avaliação do ensino. No seu artigo nº 8, a LDB de 1996, dispõe que:

Art. 8º- A União, os Estados e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º - Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º- Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

A LDB, conforme nos afirma Cunha (2003), planejou uma estratégia de enfrentamento parcial de problemas em vez de investir numa lei geral para o ensino superior, o MEC elaborou as diretrizes e bases da educação nacional, não contra o que seria a lei maior de educação, mas por fora dela, com isso o texto aprovado da LDB foi conveniente para construção das bases de adequação da educação nacional as regras da Reforma do Estado, da modernização da economia e do ajuste fiscal. Houve também segundo Cunha (2003) omissão no que se refere à descrição do que seriam os diferentes tipos de universidades, definindo apenas de forma bastante resumida.

Observa-se no texto da LDB, que no seu artigo nº 44, no inciso I, existe a previsão para diversificação do ensino, não só nos chamados cursos sequenciais, mas também nas chamadas universidades por campo de saber, quando assim determina:

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I - Cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente; (Redação dada pela Lei nº 11.632, de 2007).

O Decreto nº 2.306, de 19/08/1997, que substituiu o Decreto nº 2.207, de 15/04/1997, determinou envolvimento mais contundente ao processo de diferenciação institucional e diversificação do ensino. Neste encontra-se determinado a existência de cinco tipos de instituições de ensino na educação superior, a saber:

- I- As universidades;
- II- Os centros universitários;
- III- As faculdades integradas;
- IV- As faculdades; e
- V- Os institutos ou escolas superiores.

No ano de 2017, através da publicação do Decreto nº 9.235/2017, tivemos reduzidos os tipos de instituições de cinco para apenas três, conforme disposto, no seu artigo nº 15, quando define que:

Art. 15. As IES, de acordo com sua organização e suas prerrogativas acadêmicas, serão credenciadas para oferta de cursos superiores de graduação como:

- I - Faculdades;
- II - Centros universitários; e
- III - universidades.

§ 1º As instituições privadas serão credenciadas originalmente como faculdades.

§ 2º A alteração de organização acadêmica será realizada em processo de credenciamento por IES já credenciada.

§ 3º A organização acadêmica das IFES é definida em sua lei de criação.

§ 4º As instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica são equiparadas às universidades federais para efeito de regulação, supervisão e avaliação, nos termos da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.

Destaca-se que, após a publicação do Decreto nº 9.235 em 2017, uma maior autonomia foi dada para as universidades e para os centros universitários, quando tiveram a possibilidade de criar cursos de pós-graduação sem precisar da autorização prévia do

Ministério da Educação e Cultura - MEC, bastando para isso, manter bons resultados nas avaliações regulares de qualidade.

Já para as faculdades credenciadas, como exemplo de autonomia, podemos destacar o fato de que durante as visitas para credenciamento, quando as mesmas conseguem as notas máximas nas avaliações realizadas, obtém a possibilidade de registrar seus próprios diplomas, sem a participação direta do MEC, trazendo celeridade nos seus processos.

A nova regulamentação implementada com o referido decreto, teve como foco aumentar a importância do credenciamento das instituições de ensino superior e do reconhecimento dos seus cursos pelo MEC, como também a valorização das visitas regulares para avaliação da qualidade dessas instituições, beneficiando as que obtiverem os melhores resultados em detrimento das que tiverem os piores, garantindo assim, mais força quanto aos processos de supervisão dessas instituições, incluindo ainda, a possibilidade de penalização também de suas mantenedoras, que passaram a responder solidariamente quando de eventuais problemas em suas instituições mantidas.

Ressalta-se o que diz Cunha (1997), quando afirma que a política expansionista adotada em todo período apresentado e a regulamentação aprovada desde a reforma de 1968, deixa bem claro os interesses mercadológicos que estão atrelados ao processo de diversificação das instituições, dos seus cursos oferecidos, da flexibilização curricular, dos turnos implantados e da perda da autonomia universitária, com o objetivo de favorecer tão somente a formação para o mercado de trabalho, sendo assim, o ensino deixou de ser oferecido pelas universidades de forma desinteressada, passando a ser conduzido pelo mercado que busca apenas competitividade e qualificação da mão de obra.

Foi nessa conjuntura que se desenvolveram as instituições de ensino superior no Brasil, atendendo as demandas do mercado e as suas exigências por profissionais cada vez mais qualificados, enquanto que em contrapartida, procuravam buscar sua própria identidade na qualidade de participantes do sistema de educação.

Atualmente representando a nona dentre as maiores economias do mundo, com uma taxa de crescimento de aproximadamente 1,2% ao ano, o Brasil tem inserido como parte do seu sistema educacional, as universidades públicas federais que se utilizam quase que exclusivamente dos recursos públicos para a sua manutenção, sendo o próprio governo federal seu principal mantenedor.

Vinculadas ao Ministério da Educação - MEC, essas instituições federais num total de 63 universidades e 37 hospitais universitários, segundo informações fornecidas

pelo próprio órgão em seu endereço eletrônico oficial, representaram no ano de 2016, o quantitativo de 1,2 milhões de alunos para um orçamento de aproximadamente R\$ 46,2 bilhões. Constituindo-se assim a participação dessas instituições no conjunto dos gastos e investimentos sob a responsabilidade desse ministério como sendo de alta relevância e, portanto, objeto de inúmeras fiscalizações por parte dos órgãos de controle.

Dentro desse contexto, temos incluída a Universidade Federal da Paraíba, que segundo os dados fornecidos pela Secretaria Executiva do Ministério da Educação através da Nota Técnica MEC/SE Nº 4/2018, teve um acréscimo percentual acima de 100 por cento entre os anos de 2009 e 2016, no valor total das despesas liquidadas para custeio das suas operações, dentre elas incluídas as despesas com pessoal ativo e inativo, assistência estudantil, residência médica e benefícios aos servidores.

Quando demonstrado o número de alunos matriculados, segundo as informações extraídas da mesma nota técnica, a Universidade Federal da Paraíba apresentou um crescimento de 23,24 por cento no percentual dos números de matrículas efetivadas entre os anos de 2009 e 2016. Se comparados o total das despesas liquidadas com custeio exclusivamente de pessoal e sua relação com a quantidade de alunos matriculados, esses resultados representaram um custo por aluno em 2009 de R\$ 24.391,5 mil e de R\$ 40.352,8 mil em 2016.

Considerada a demonstração do total de todas as despesas liquidadas com custeio e não somente as de pessoal, e sua relação com a quantidade de alunos matriculados, a Universidade Federal da Paraíba passou de um total do custo por aluno em 2009 de R\$ 27.175,3 mil para R\$ 45.518,8 mil em 2016, saindo da 17º (décima sétima) posição do ranking divulgado pelo MEC para 13º (décima terceira) posição em comparação com as outras instituições de ensino superior federais vinculadas a esse ministério.

Identifica-se dessa forma, na Universidade Federal da Paraíba com base nos resultados apresentados pelo Ministério da Educação através da referida nota técnica expedida pela Secretaria Executiva, o aumento considerável do número de alunos matriculados e do respectivo crescimento das despesas necessárias para o custeio das suas atividades operacionais no período analisado entre os anos de 2009 a 2016, consequentemente comprometendo maior parcela da destinação orçamentária anual e criando a necessidade de um maior controle na prestação de contas dos recursos recebidos.

Por fim, após percorrido sobre como se deu o desenvolvimento do sistema universitário no Brasil, e demonstrado através dos resultados apresentados pela nota

técnica expedida pelo MEC a atual situação da UFPB nesse contexto, identificou-se que, desde o início o modelo adotado para implantação do ensino superior no Brasil foi voltado para formação profissional sob o controle do Estado, com a interferência do mercado durante o seu crescimento.

Assim como, no decorrer da sua evolução, os modelos de gestão universitária criados a partir das reformas e da sua regulação, nesse trabalho apresentados, teriam favorecido principalmente a participação de um maior número de agentes envolvidos com interesses individuais pelas políticas educacionais implementadas pelo governo federal e, que para diminuir o aumento da assimetria informacional existente entre eles, justifica-se a necessidade de maximização dos controles administrativos exercidos pela gestão das universidades. Em função do acréscimo relevante no volume da execução de atividades que antes não seriam da sua competência e dos recursos públicos repassados para sua manutenção.

3.2 REFORMA GERENCIAL DO ESTADO

No Brasil assim como no surgimento das universidades, as primeiras organizações públicas apareceram no período colonial com a vinda da família real de Portugal, nesse período o modelo administrativo implantado seria o patrimonialista que segundo Bresser-Pereira (2009), tinha como principal característica representar o Estado como propriedade particular do seu governante e das funções públicas serem quase em sua totalidade exercidas pelos participantes das elites imperiais portuguesas da época.

Com a independência do Brasil e posteriormente após a proclamação da república em 1889, houve a transferência do regime monárquico para o republicano, mas não acabou com o nepotismo e clientelismo, resultantes ainda do patrimonialismo.

Na década de 1930, com o final da Velha República, marcada pela ascensão de Getúlio Vargas ao poder e pelas conquistas sociais tais como as leis trabalhistas, o voto secreto e o direito de voto para as mulheres, acontecia a primeira reforma gerencial no Brasil, conhecida conforme nos afirma Bresser-Pereira (2006) como a “Reforma Burocrática de 1936”. O objetivo dessa primeira reforma foi substituir a administração patrimonialista pela burocrática, como tentativa de profissionalizar a administração pública.

Em função disso, foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público, responsável por promover a estruturação inicial do aparelho administrativo com a

instituição da obrigatoriedade do concurso para ingresso nos cargos públicos de carreira, a reorganização dos quadros e das repartições públicas e a previsão de um estatuto para os funcionários civis, que foi transformado em lei em 1939.

A segunda reforma gerencial no Brasil, conhecida como reforma desenvolvimentista, foi implementada com a publicação do Decreto-Lei nº 200 de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa e dando outras providências, sendo segundo Bresser-Pereira (1996) considerada como a “Lei Orgânica da Administração Pública Federal”.

Esse decreto teve como principal objetivo inserir a descentralização funcional na prestação de serviços públicos, determinando transferências de atividades que antes eram realizadas apenas pela administração direta para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista. A criação desse decreto pode ser compreendida como uma tentativa de superar o rigor do sistema burocrático e implantar um modelo de administração pública gerencial.

Tem como pontos frágeis a se destacar dessa segunda reforma, o fato de haver contratação de empregados sem concursos públicos e das contratações para os escalões superiores da administração serem realizadas através das empresas estatais, enfraquecendo a máquina administrativa do Estado.

Com o encerramento em 1985 do período de governo militar e com o início do processo de democratização do país, foi promulgada em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil, que buscou encerrar com as práticas do patrimonialismo, restabelecer as bases legais para o exercício da democracia e implementar os instrumentos que reforçavam a descentralização da ação governamental.

Em 1998 com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, ficou alterado alguns dispositivos da recém promulgada Constituição Federal e possibilitou a terceira reforma gerencial chamada de Reforma Gerencial do Estado, implementada basicamente no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, logo após um longo período de crises políticas, econômicas e sociais, em meio a um cenário internacional em que crescia a globalização com a abertura dos mercados mundiais para a competição capitalista.

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, através da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, precisamente em 1995, publicou documento chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que apresentava o diagnóstico e toda a lógica da reforma que então se iniciava no país,

elaborado com base em reformas feitas em outros países em especial a desenvolvida no Reino Unido, baseada em um novo modelo de gestão pública com governança, o que segundo afirma Bresser-Pereira (2006), só é possível quando em um Estado seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.

De acordo com o que ainda nos relata Bresser-Pereira (2006), nos primeiros quatro anos do governo de Fernando Henrique, a reforma gerencial, foi executada apenas ao nível federal através do MARE, somente depois, já na gestão de outro ministério, alcançaria os demais níveis municipais e estaduais.

Assim, com a extinção do MARE no final do quarto ano, a gestão passou a ser da responsabilidade do Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que os estados e os municípios passavam também a fazer suas próprias reformas gerenciais.

Destaca-se conforme também nos afirma Bresser-Pereira (2009), para que a reforma pudesse de fato acontecer, a mesma foi compreendida em três dimensões a saber:

- I- Uma dimensão institucional legalizada, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais;
- II- Uma dimensão de gestão, caracterizada pela maior autonomia e pela administração por resultados, competição administrada por excelência e o controle social, em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e
- III- Uma dimensão cultural, visando passar da desconfiança generalizada que caracterizava o formato da administração burocrática, para uma confiança maior, mesmo que limitada, comum no modelo da administração gerencial.

Cabe mencionar que, a terceira reforma gerencial do Estado, iniciada em 1995, tinha por objetivo principal, contribuir para que se formasse no Brasil, um aparelho de Estado forte e eficiente, com características de gestão por resultados, competição administrada com vistas a eficácia e controlada socialmente, similar as reformas iniciadas alguns anos antes em outros países, como no caso da Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália.

Havia também uma maior responsabilização atribuída em relação ao atos praticados por seus gestores, em função da descentralização das atividades de execução da gestão, que agora ficariam a cargo das agências executivas, das agências reguladoras autônomas, das organizações sociais e das empresas privadas, com ação do controle da sociedade acerca dos serviços a serem prestados diretamente a população, enquanto que através das suas secretarias e departamentos, o Estado, teria exclusivamente o controle das políticas públicas e da aplicação da lei.

A Reforma Gerencial do Estado iniciada em 1995, não ignorou os elementos patrimonialistas e clientelistas ainda presentes no Estado brasileiro, mas, ao invés de continuar dando exclusividade a eles, como fazia a reforma burocrática desde que foi iniciada nos anos 1930, avançou no sentido de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante as ações desempenhadas na sociedade, (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Ressalta-se ainda que, segundo diz Bresser Pereira (1996), a reforma gerencial do Estado, culminaria com o processo de governança na administração pública, pois a mesma proporcionaria condições financeiras e administrativas para que seus agentes pudessem executar as decisões tomadas, sem abrir mão dos instrumentos de controle e fiscalização que garantissem a boa gestão dos recursos recebidos.

Depois de discutido sobre o desenvolvimento do sistema universitário, sua regulação e sobre as reformas gerenciais ocorridas no Brasil que mudariam os modelos de gestão das universidades públicas, provocando a necessidade da implantação de novos controles administrativos para garantir a fiscalização dos recursos públicos recebidos e da sua regular prestação de contas, serão tratados agora especificamente no próximo capítulo, da normatização que embasará a elaboração do manual de formalização dos procedimentos administrativos para instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB.

4 INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NA UFPB

Nesse capítulo, serão discutidas as definições dos instrumentos jurídicos apresentados nesse trabalho, através do resumo dos aspectos mais importantes das normas e da legislação vigente, bem como das fases de execução da Tomada de Contas Especial, da designação da comissão especial de servidores e da análise dos processos instaurados na UFPB como resultado do acórdão TCU nº 1454/2014.

4.1 NORMAS E LEGISLAÇÃO VIGENTE

Serão tratados especificamente nesse ponto, sobre os aspectos mais importantes das normas e da legislação vigente, que determinaram as diretrizes atuais necessárias ao atendimento das demandas dos órgãos de controle externo, quando da instauração do processo de Tomada de Contas Especial.

Inicialmente, discorrendo sobre a lei orgânica nº 8.443/92, que deu autorização para exercer julgamento sobre as prestações das contas públicas ao TCU, para depois tratarmos das principais Instruções que Normatizam os processos de Tomada de Contas Especial, dentre elas a IN nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional que diz respeito a celebração de convênios, a Portaria Interministerial nº 507 de 2011 que trata da regulação dos convênios e a IN nº 71/2012 alterada em alguns artigos pela IN nº 76/2016, essas últimas expedidas pelo TCU e que são atualmente o marco regulador dos Tribunais de Contas por tratar especificamente sobre os processos de Tomada de Contas Especial.

A lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992, que trata a respeito da lei orgânica do Tribunal de Contas da União, instituiu no seu artigo nº 1º que compete ao TCU, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal de 1988 e desta lei, julgar as contas de todos os responsáveis pelo dinheiro, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta mantidas pelo poder público federal, bem como as contas daqueles que porventura derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade no qual resulte danos ao erário.

No seu artigo nº 7 a lei 8.443/92, dispôs que as contas desses responsáveis serão anualmente submetidas a julgamento do TCU, sob forma de tomada de contas ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em Instrução Normativa.

Mais adiante no artigo nº 8, a mesma lei enfatiza que diante da omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da aplicação dos recursos que foram repassados pela União, da ocorrência ou da possibilidade de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico do qual resulte danos ao Erário, cabe a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, adotar providências quanto a instauração de tomada de contas especial com vistas a apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano.

Percebe-se claramente no texto da lei, a intenção do legislador em atribuir a responsabilidade de julgamento das contas públicas aos órgãos de controle externo, no caso TCU, também de estabelecer que no exercício desse julgamento, caso o responsável pela administração dos recursos públicos aplicados ainda não o tenha feito, se proceda com a imediata instauração do procedimento administrativo denominado de Tomada de Contas Especial, com o objetivo de identificar os responsáveis e quantificar os valores que causaram danos ao Erário, para o seu devido ressarcimento.

A lei nº 8.443/92 no seu artigo nº 9, determina que:

Art. 9. Integrarão a tomada ou prestação de contas, inclusive a tomada de contas especial, dentre outros elementos estabelecidos no Regimento Interno, os seguintes:

I -Relatório de gestão;

II -Relatório do tomador de contas, quando couber;

III -Relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas;

IV-Pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, na forma do art. 52 desta Lei.

Em relação as decisões proferidas nos processos de Tomada de Contas Especial, a lei nº 8.443/92 traz no seu artigo nº 10 que pode a mesma ser preliminar, definitiva ou terminativa. No caso da decisão preliminar o relator ou o Tribunal, antes de pronunciar-se quanto ao mérito das contas, pode determinar medidas adicionais necessárias ao saneamento do processo. Na decisão definitiva o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva, ou irregulares. Por final, na decisão terminativa o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis.

O artigo nº 12, diz que caso o relator ou Tribunal verifique alguma irregularidade nas contas, deve-se:

Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:

I - Definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado;

II - Se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida;

III - Se não houver débito, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa;

IV - Adotará outras medidas cabíveis.

A mesma lei se refere não somente apenas ao julgamento das contas como irregulares, mas que o TCU julgará as tomadas ou prestações de contas até o término do exercício seguinte àquele em que estas lhes tiverem sido apresentadas e que ao julgar essas contas, o Tribunal decidirá também se estas são regulares, regulares com ressalva, ou irregulares.

No seu artigo nº 16 a lei nº 8.443/92, dispõe que:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I - Regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - Regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte danos ao Erário;

III - Irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) Omissão no dever de prestar contas; b) Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; c) Danos ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) Desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Em 15 de janeiro de 1997 foi publicada a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional- STN, nº 01, em atendimento ao que determina o artigo nº 7 da lei 8.443/92, dispondo sobre a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos.

No seu artigo nº 38, a mesma trata sobre quando deve ser instaurada a Tomada de Contas Especial quando determina:

Art. 38. Será instaurada a competente Tomada de Contas Especial, visando a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, pelos órgãos encarregados da contabilidade analítica da concedente, por solicitação do respectivo ordenador de despesas ou, na sua omissão, por determinação do Controle Interno ou TCU, quando:

I - Não for apresentada a prestação de contas no prazo de até 30 dias concedido em notificação pela concedente;

II - Não for aprovada a prestação de contas, apesar de eventuais justificativas apresentadas pelo conveniente, em decorrência de: a) não execução total do objeto pactuado; b) atingimento parcial dos objetivos avençados; c) desvio de finalidade; d) impugnação de despesas; e) não

cumprimento dos recursos da contrapartida; f) não aplicação de rendimentos de aplicações financeiras no objeto pactuado.

III - Ocorrer qualquer outro fato do qual resulte prejuízo ao erário.

Houve uma preocupação por parte da Instrução Normativa STN nº 01/97, em enfatizar que somente poderia ocorrer a instauração do processo de Tomada de Contas Especial, após sanadas todas as medidas administrativas cabíveis, garantido assim o direito ao notificado de apresentar sua defesa e justificativas e sendo as mesmas aceitas ou o débito imputado recolhido aos cofres públicos, mesmo que de forma intempestiva, não haveria o encaminhamento do processo para o TCU e ocorreria a baixa da inadimplência e do registro da responsabilidade.

Na hipótese de já se encontrar em curso no Tribunal, a referida instrução prevê a comunicação para que o mesmo proceda com o seu arquivamento, com vistas a obedecer ao princípio da economia processual, sem prejuízo de ser dado conhecimento do fato ao Tribunal de Contas da União, em relatório de atividade do gestor, quando da tomada ou prestação de contas anual do ordenador de despesas do órgão ou entidade concedente.

Tem-se que através da publicação da Portaria Interministerial Nº 507 em 24 de novembro de 2011, houve a especificação, com a autorização legal, para regulação dos convênios, dos contratos de repasse e dos termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos quando da execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

No artigo nº 82 da referida portaria, o conceito de Tomada de Contas Especial aparece tratado de forma mais específica em relação aos aspectos mais importantes que dão origem a instrução processual, observar-se isso a partir da definição descrita no artigo, a saber:

Art. 82. A Tomada de Contas Especial é um processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário, visando ao seu imediato ressarcimento.

§ 1º A Tomada de Contas Especial somente deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas a cargo da concedente pela ocorrência de algum dos seguintes fatos:

I - A prestação de contas do convênio não for apresentada no prazo fixado no inciso I do art. 72, observado o § 1º do referido artigo desta Portaria; e

II - A prestação de contas do convênio não for aprovada em decorrência de [...].

A Portaria Interministerial nº 507/11, estabelece ainda que a Tomada de Contas Especial será instaurada por determinação dos órgãos de Controle Interno ou do Tribunal de Contas da União - TCU, no caso de omissão da autoridade competente e que a mesma ensejará na inscrição de inadimplência do respectivo instrumento no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, após decorrido o prazo de 45 dias da notificação prévia, sendo assim restringirá a novas transferências de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação e que também haverá o registro daqueles identificados como causadores do dano ao erário na conta diversos responsáveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

O marco legal vigente no que se refere a Tomada de Contas Especial seria a Instrução Normativa- TCU nº 71 de 28 de novembro de 2012, alterada pela Instrução Normativa - TCU nº 76, de 23 de novembro de 2016, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de Tomada de Contas Especial.

Nos seus artigos nº 3 ao nº 5, a IN nº 71/2012 alterada pela IN nº 76/2016 enfatiza mais uma vez que diante da omissão no dever de prestar contas ou da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, a autoridade competente deve avaliar primeiramente se houve danos ao Erário, caso não, a mesma deverá apenas representar os fatos ao Tribunal de Contas da União.

Havendo a comprovação do dano e após esgotadas as medidas administrativas cabíveis, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de Tomada de Contas Especial, mediante a autuação de processo específico, no prazo máximo de cento e oitenta dias, sendo sujeita a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 pela omissão sem um motivo justo, sem prejuízo da aplicação das demais penalidades previstas em lei.

Destaca-se também na mesma Instrução Normativa que os motivos para instauração da Tomada de Contas Especial, seriam a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas ou danos ou indício de danos

causados ao erário e que somente o Tribunal de Contas da União teria autoridade legal para poder determinar a instauração do processo, independentemente das medidas administrativas adotadas (no caso de não se esgotar todos os procedimentos administrativos cabíveis).

Com o objetivo de se atender ao princípio da economicidade processual, existe a previsão legal na IN nº 76/2016 de dispensa da instauração da Tomada de Contas Especial e da oportunidade do seu arquivamento antes de encaminhamento do processo instaurado para o TCU, no artigo nº 6, a mesma instrução normativa descreve sobre a possibilidade de dispensa quando dispõe:

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

I - O valor do débito for inferior a R\$ 100.000,00, considerando o modo de referenciamento disposto no § 3º deste artigo (NR) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016);

II - Houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

§ 1º A dispensa de instauração de tomada de contas especial de valor inferior ao estabelecido no inciso I do caput não se aplica aos casos em que a soma dos débitos de um mesmo responsável atingir o referido valor (AC) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016).

§ 2º. A dispensa de instauração de tomada de contas especiais, conforme previsto no inciso I do caput, não exime a autoridade administrativa de adotar outras medidas administrativas ao seu alcance ou requerer ao órgão jurídico pertinente as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, com vistas à obtenção do ressarcimento do débito apurado, inclusive o protesto, se for o caso (AC) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016).

Já no artigo nº 7 da IN nº 76/2016, a mesma trata quanto a possibilidade de arquivamento antes do encaminhamento do processo ao TCU quando determina:

Art. 7º Serão arquivadas as tomadas de contas especiais, antes do encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, nas hipóteses de:

I - Recolhimento do débito;

II - Comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis;

III - Subsistência de débito inferior ao limite de R\$ 100.000,00, de que trata o inciso I do art. 6º desta Instrução Normativa.

Nos artigos nº 8 e nº 9, observa-se na IN nº 71/2012 que o débito será quantificado quando possível pelo valor real devido ou quando não por meios confiáveis desde que não exceda o real valor, sendo calculado atualização monetária e juros moratórios incidentes sobre os débitos apurados, segundo o prescrito na legislação vigente e com incidência a partir da data de ocorrência do dano.

Para composição do relatório do tomador de contas especial a ser instaurado e enviado para o Tribunal de Contas da União, a IN nº 71/2012 alterada pela IN nº 76/2016, nos traz de forma detalhada uma série de documentos a serem apensados, conforme determina no seu artigo nº 10 e no inciso nº I, quando dispõe que:

Art. 10. O processo de tomada de contas especial será composto pelos seguintes documentos (NR) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016):

I - Relatório do tomador das contas, que deve conter (NR) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016):

a) identificação do processo administrativo que originou a tomada de contas especial (NR) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016); b) número do processo de tomada de contas especial na origem;

c) identificação dos responsáveis; d) quantificação do débito relativamente a cada um dos responsáveis; e) relato das situações e dos fatos, com indicação dos atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos de cada um dos responsáveis que deram origem ao dano; f) relato das medidas administrativas adotadas com vistas à elisão do dano; g) informação sobre eventuais ações judiciais pertinentes aos fatos que deram ensejo à instauração da tomada de contas especial; h) parecer conclusivo do tomador de contas especial quanto à comprovação da ocorrência do dano, à sua quantificação e à correta imputação da obrigação de ressarcir a cada um dos responsáveis; i) outras informações consideradas necessárias.

Em relação a composição do processo de Tomada de Contas a IN nº 71/2012 alterada pela IN nº 76/2016, determina ainda no artigo nº 10 a partir do inciso II, que deve fazer parte:

II - Certificado de auditoria, acompanhado do respectivo relatório, em que o órgão de controle interno competente deve manifestar-se expressamente sobre: a) a adequação das medidas administrativas adotadas pela autoridade competente para a caracterização ou elisão do dano; e b) o cumprimento das normas pertinentes à instauração e ao desenvolvimento da tomada de contas especial;

III - Parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno;

IV- Pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, atestando ter tomado conhecimento do relatório do tomador de contas especial e do parecer do órgão de controle interno.

§ 1º Devem acompanhar o relatório a que se refere o inciso I deste artigo as peças abaixo relacionadas, cuja localização nos autos deve ser informada, quando nele mencionadas (NR) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016): a) dos documentos utilizados para demonstração da ocorrência de dano; b) das notificações remetidas aos responsáveis, acompanhadas dos respectivos avisos de recebimento ou de qualquer outro documento que demonstre a ciência dos responsáveis; c) dos pareceres emitidos pelas áreas técnicas do órgão ou entidade, incluída a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis; e d) de outros documentos considerados necessários ao melhor julgamento da tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas da União, área ou autoridade equivalente.

4.2 FASES DE EXECUÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

A Tomada de Contas Especial, caracteriza-se como um processo de caráter excepcional e de controle das contas públicas, pois somente deve ser instaurado após esgotadas todas as medidas administrativas, desta forma tem como objetivo verificar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, sendo para isso executado em duas fases distintas a saber: interna e externa.

Na fase interna conforme nos afirma Jacoby Fernandes (2017), a Tomada de Contas Especial será instaurada por uma autoridade integrante da própria unidade administrativa ou superior hierarquicamente àquela em que ocorreu a omissão no dever de prestar contas, houve prestação de contas irregular ou causou danos ao Erário. Contudo, diferentemente do que ocorre com outros processos administrativos, o julgamento não é feito pela autoridade instauradora ou que a administrou, pois trata-se de competência exclusiva dos Tribunais de Contas.

Nessa fase serão integrados todos os procedimentos administrativos a serem adotados, ou seja, será feita a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do valor do dano no âmbito do órgão ou da entidade instauradora do processo. Após concluída essa parte inicial, verifica-se as contas analisadas para atestar que seriam irregulares e providenciar a elaboração do relatório que confirmará o entendimento de que o processo se encontra em condições de ser submetido ao julgamento pelo TCU, com a anuência do controle interno e da Controladoria Geral da União, antes do envio do processo ao TCU.

Ainda na fase interna, enquanto o processo não for encaminhado ao Tribunal de Contas da União para julgamento, existe a previsão legal para que haja o parcelamento dos débitos de Tomada de Contas Especial, a fim que seja através do ressarcimento,

elidido o dano causado ao Erário, desde que seguidos o que estabelecem o artigo nº 10 e o §1º do artigo nº 15, ambos da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, quando dispõe que:

Art.10- Os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional poderão ser parcelados em até sessenta parcelas mensais, a exclusivo critério da autoridade fazendária, na forma e condições previstas nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 10.637, de 2002) (...)

Art. 15- Observados os requisitos e as condições estabelecidos nesta Lei, os parcelamentos de débitos vencidos até 31 de julho de 1998 poderá ser efetuado em até: (...)

§ 1º- O disposto neste artigo aplica-se aos débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional, inscritos ou não como Dívida Ativa, mesmo em fase de execução fiscal já ajuizada, ou que tenham sido objeto de parcelamento anterior, não integralmente quitado, ainda que cancelado por falta de pagamento.

Destaca-se a participação da Controladoria Geral da União - CGU, quando ainda na fase interna de execução da Tomada de Contas Especial, pois, sendo o órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, responsável por monitorar a gestão dos seus processos e de recomendar melhorias, tem nesta fase, o papel de analisar os processos instaurados antes do seu envio definitivo para o TCU, com o objetivo de verificar a adequação dos mesmos com as normas aplicáveis, sob pena de ser devolvido para o órgão instaurador para as devidas correções. Somente após a aprovação pela CGU, o processo será remetido para o Tribunal de Contas da União para julgamento.

Na fase externa, o procedimento administrativo instaurado de Tomada de Contas Especial adquire efetivamente as características de processo, quando do seu envio, a partir daí sua tramitação se dará exclusivamente no âmbito do Tribunal de Contas da União, nos termos fixados em lei e nas demais normas processuais da referida Corte, sendo ainda utilizado caso seja necessário, outras normas processuais, independentemente de ser instaurada pelo TCU ou por autoridade administrativa competente.

A competência exclusiva de julgamento por parte do TCU, configura a obrigatoriedade legal do cumprimento da fase externa pelos processo de Tomada de Contas Especial, podemos verificar isso expresso em vários artigos da lei 8.443/92, pelo qual destaca-se o artigo nº 7 quando determina especificamente que “As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa”.

Nessa fase, no entanto, agora com as características de processo, ainda que de caráter administrativo especial, ocorrerá o chamamento do responsável pelas supostas irregularidades apuradas na fase interna, em obediência ao princípio garantido constitucionalmente do contraditório e da ampla defesa, para apresentar as justificativas da defesa ou recolher o valor do débito apurado, resultado do trabalho realizado pela comissão de Tomada de Contas Especial e validado pelo controle interno do órgão ordenador da despesa.

Quando agora na fase externa o processo encontrar-se na esfera do Tribunal de Contas da União, os critérios para parcelamento encontram-se definidos no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, no seu artigo de nº 217, quando determina:

Art. 217. Em qualquer fase do processo, o Tribunal ou o relator poderá autorizar o pagamento parcelado da importância devida em até trinta e seis parcelas, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial. § 1º Verificada a hipótese prevista neste artigo, incidirão sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais.
§ 2º A falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor.

Cabe ressaltar o que enfatiza Jacoby Fernandes (2017), quando afirma que antes de ser remetida ao Tribunal de Contas da União, isto é, enquanto se desenvolve a fase interna do processo de Tomada de Contas Especial, em relação aos responsáveis pelo dano identificados, caberia a rigor, apenas o acatamento do princípio do contraditório, já a ampla defesa (com direito a representação legal), deveria ser somente assegurada pelos Tribunais de Contas ou seja quando estivesse na fase externa de tramitação, sob pena de nulidade do processo.

4.3 COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Para que se dê a instauração do processo de Tomada de Contas Especial, será preciso através de um ato administrativo específico (emissão de portaria), de iniciativa da gestão administrativa, designar uma comissão especial composta por servidores estáveis do órgão responsável pelo ordenamento da despesa.

No texto da lei 8.443/92 e do Regimento Interno do TCU, não existe orientação específica para a quantidade de servidores que deveriam compor a comissão de Tomada de Contas Especial, segundo Jacoby Fernandes (2017), apesar de a lei orgânica e o

regimento interno do Tribunal de Contas, utilizarem a expressão tomador de contas no que se refere ao responsável pela condução do processo, fazendo assim acepção de individualidade e tendo que a mesma normatização não impede a condução dos trabalhos por apenas um servidor, mostra-se recomendável nesse caso, que seja definida a instituição de uma comissão de servidores pela Gestão Administrativa, em função das inúmeras vantagens trazidas para os órgãos instauradores quando dessa prática.

O mesmo autor também diz que não havendo norma que discipline quem pode ou não fazer parte da comissão, seria aconselhável que a mesma fosse composta por servidores do órgão instaurador e se possível estáveis, para fazer analogia ao que se dispõe no artigo nº 149 da Lei nº 8.112/1990.

Cabe ao administrador do órgão responsável pela instauração, levar em conta o grau de complexidade dos fatos que deram origem a tomada de contas e a capacitação técnica dos servidores em relação a interpretação e análise desses fatos, como requisito essencial para designação da comissão, com vistas a abertura e condução do processo administrativo de Tomada de Contas Especial.

Compete aos membros participantes da comissão, realizar seus trabalhos de forma a alcançar a eficácia e a eficiência operacional, obedecendo literalmente o que diz a legislação aplicável vigente, tendo a consciência de que os encargos assumidos não terminarão quando da apresentação do relatório final de Tomada de Contas (fase interna) e nem com o consequente envio do processo para o TCU (fase externa), pois mesmo havendo primeiramente a anuência do controle interno e depois o julgamento do processo pelo Tribunal de Contas, poderá ser verificada ainda a existência de erros em alguma das fases da instrução processual, ocorrendo nesses casos, a devolução do processo para o órgão de origem, cabendo a comissão especial de servidores a responsabilidade de receber e atender todas as recomendações para reenvio e finalização do julgamento por parte do TCU.

Segundo ainda o que nos diz Jacoby Fernandes (2017), os membros da comissão especial de servidores não poderão ser suspeitos ou impedidos em relação aos possíveis envolvidos nos fatos originadores da Tomada de Contas Especial, por isso também ressalta o autor, que se aproximam como um dos motivos de suspeição, o fato de que os componentes da comissão possam ter vínculo de subordinação com as pessoas identificadas como responsáveis no processo, cabendo nesse caso a substituição por pessoas estranhas ao setor e isentas de qualquer relação de proximidade.

De acordo com a demanda existente em cada órgão, caberá a decisão de se criar uma comissão permanente ou apenas temporária de Tomada de Contas Especial. Identificamos, porém, que nos casos dos órgãos repassadores de muitos convênios, o melhor a se fazer será normatizar por regimento interno, a criação no quadro permanente da comissão especial de servidores, pois as vantagens trazidas são consideráveis, conforme nos afirma Jacoby Fernandes (2017, p. 279), pelas quais agora destaca-se:

- a) Possibilidade de treinar os servidores, porque a tarefa é complexa para essa atividade, inclusive com a participação em cursos, estudo da legislação e acompanhamento da jurisprudência dos Tribunais de Contas;
- b) Facilidade de treinar as pessoas antes de lhes impor o encargo, desmitificando esse tipo de trabalho;
- c) Melhor definição de responsabilidade dentro do elenco de funções do cargo;
- d) Redução dos constrangimentos decorrentes da instauração e comentários sobre o rigor ou não das pessoas escolhidas para apurar determinado fato;
- e) Transmissão ao ambiente organizacional da noção de que fazer parte de comissão é encargo natural e que muitos irão desempenhá-los;
- f) Possibilidade de estabelecer o rodízio entre os membros, de tal sorte que se transmita a experiência, ao invés de, em cada comissão, serem todos neófitos no tema;
- g) Possibilidade de aproveitar os servidores treinados em tarefas correlatas, como membros de processo administrativo disciplinar ou de sindicância.

No desempenho de suas funções, a comissão de Tomada de Contas Especial constituída, terá a partir de competência designada por portaria interna, que lhe transferirá autoridade e lhe imporá deveres por parte da administração do órgão instaurador, a possibilidade de proceder com os atos que julgar necessário para finalização da apuração do dano durante a execução do processo, dentre eles, o de requerer o comparecimento para depoimento dos interessados através de notificação, sendo esses servidores ou não, a fim de se evitar o juízo incompleto dos fatos imputados aos mesmos.

Caberá ainda a comissão de Tomada de Contas Especial, a apresentação de relatório conclusivo sobre os processos instaurados, devidamente embasados, com todas as provas anexadas aos autos, sobre as ocorrências dos fatos que provocaram o dano, sua quantificação e a indicação dos seus responsáveis.

Esse relatório deve ser apresentado de forma conclusiva e circunstanciada, conforme modelo estabelecido nos anexos da Instrução Normativa do TCU nº 71/2012 e deve ser encaminhado primeiramente a unidade de contabilidade responsável da

autoridade instauradora, para que se dê o registro dos fatos contábeis correspondentes e a inscrição da inadimplência dos responsáveis no CADIN, SICONV e SIAFI, para somente depois com a anuência do controle interno ser enviado para julgamento no TCU.

A inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, deverá ser feita pela unidade de contabilidade responsável, com base no que determina a lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, constituindo-se num banco de dados no qual se acham registrados os nomes das pessoas físicas e jurídicas em débito com órgãos e entidades federais.

Já os registros no SICONV e SIAFI se dará com base no que determina o artigo nº 70 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424/2016, no seu Inciso I do parágrafo nº 3, quando afirma que “No caso de processos de Tomada de Contas Especiais relacionados a convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, deverá ser procedido o registro da conveniente como INADIMPLENTE no SIAFI/SICONV”.

4.4 ANÁLISE DOS PROCESSOS DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL COMO RESULTADO DO ACÓRDÃO TCU Nº 1454/2014.

No ponto a seguir, será apresentada uma análise comparativa, em relação aos processos de Tomada de Contas Especial instaurados na UFPB, como resultados do acórdão TCU nº 1454/2014.

O referido acórdão trata-se da representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba – Secex/PB, vinculada ao Tribunal de Contas da União, acerca de irregularidades ocorridas na Fundação José Américo (FJA), fundação de apoio à Universidade Federal da Paraíba (UFPB), relacionadas à gestão de convênios e contratos firmados com a universidade e com outros entes federais.

Esses processos serão apresentados contendo as seguintes informações: número do processo; número da portaria; data da instauração; data do encerramento; fase da Tomada de Contas; decisões do TCU; cálculo do dano apurado pela comissão especial e pelo TCU, com o objetivo de que através do resultado da análise comparativa dos dados coletados, possamos contribuir com a elaboração do manual de procedimentos administrativos devidamente formalizados para instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB.

Seguem apresentados no quadro 1, os referidos dados, obtidos através dos processos instaurados pelas comissões especiais de Tomada de Contas da UFPB, com base nas portarias emitidas pela Reitora da UFPB, que designou os servidores do quadro

efetivo para executar o que foi determinado através da publicação do acórdão TCU nº 1454/2014, disponibilizados através do endereço eletrônico:

<https://contas.tcu.gov.br/juris/https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia>.

Quadro 1 – Processos instaurados de Tomada de Contas Especial na UFPB como determinação do Acórdão nº 1454/2014 -TCU.

Nº Processo	Nº Portaria	Instauração	Encerramento	Fase da TCE	Decisões do TCU	Cálculo Comissão em R\$	Cálculo TCU em R\$
027.828/2014-0	1517/2012	03/01/2013	26/02/2014	Julgamento		150.540,19	164.491,72
027.949/2014-1	1517/2012	03/01/2013	08/04/2014	Julgado	Acórdão nº 1992/2018	104.430,29	104.430,29
000.680/2015-0	1517/2012	03/01/2013	19/08/2014	Julgamento		172.839,44	260.541,23
028.241/2014-2	1517/2012	03/01/2013	13/06/2014	Julgado	Acórdão nº 592/2018	350.580,63	393.891,13
004.871/2016-2	1517/2012	03/01/2013	27/10/2015	Julgamento		2.291.265,29	2.185.292,80
030.934/2015-0	1517/2012	03/01/2013	28/10/2015	Julgamento		22.561.136,36	16.176.914,37
012.010/2015-4	1517/2012	03/01/2013	27/01/2015	Julgamento		595.894,22	602.874,19
004.871/2016-2	1261/2014	22/08/2014	27/10/2015	Julgamento		2.291.265,29	2.185.292,80
021.155/2016-0	1261/2014	22/08/2014	30/03/2016	Arquivado	Acórdão nº 5238/2017	123.160,91	96.709,21
020.699/2015-8	1261/2014	22/08/2014	27/05/2015	Julgamento		450.462,43	296.160,80
033.326/2015-0	1261/2014	22/08/2014	25/08/2015	Julgamento		650.918,66	566.101,41
023.182/2015-6	1261/2014	22/08/2014	27/05/2015	Julgamento		105.236,39	167.304,64
009.452/2016-8	1261/2014	22/08/2014	16/10/2015	Julgamento		2.340.924,58	2.340.924,58
033.124/2015-9	1259/2014	22/08/2014	22/07/2015	Julgamento		136.366,29	112.748,39
020.631/2015-4	1259/2014	22/08/2014	29/05/2015	Julgamento		162.127,32	119.590,37
020.778/2015-5	1259/2014	22/08/2014	27/05/2015	Arquivado	Acórdão nº 1585/2017	82.113,52	55.384,24
029.349/2015-0	1259/2014	22/08/2014	07/07/2015	Julgamento		151.344,70	151.344,70
003.889/2016-5	1259/2014	22/08/2014	16/10/2015	Julgamento		940.479,76	943.223,53
004.836/2016-2	1259/2014	22/08/2014	16/10/2015	Arquivado	Acórdão nº 3133/2017	82.194,55	68.563,84

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Conforme demonstrado através do quadro 1, tem-se como resultado da publicação do acórdão TCU nº 1454/2014, a instauração no âmbito da UFPB de 19 processos de Tomada de Contas Especial, todos devido ao motivo da irregular aplicação dos recursos repassados para Fundação José Américo, na execução de vários convênios com a universidade. Para proceder com a abertura desses processos, foram publicadas internamente três portarias por parte da Reitoria na UFPB, designando três servidores do quadro efetivo para compor cada comissão especial, sendo, um como presidente e os

outros dois como membros, assumindo ambos em igualdade de condições, a responsabilidade pela condução e conclusão dos trabalhos de instauração.

A primeira delas, criada através da Portaria nº 1.517 emitida no ano de 2012, a princípio, seguindo orientação do controle interno para sua formação quando do início dos seus trabalhos em 03 de janeiro de 2013, e depois da publicação do acórdão no ano de 2014, a mesma incorporou no seu escopo os processos de Tomada de Contas Especial que faziam parte da referida decisão do TCU, encerrando as suas atividades em 28 de outubro de 2015, com a realização do seu último trabalho.

No decorrer desses dois anos e nove meses de atividades, essa comissão de servidores designados pela Portaria nº 1.517, realizou a instauração de sete processos de Tomada de Contas Especial referente ao acórdão nº 1454/2014-TCU, demorando em média vinte e dois meses para finalização e envio dos processos para o TCU. Desses, cinco ainda se encontram em julgamento e dois já foram julgados, sendo acatadas nesses julgamentos por parte do Tribunal de Contas da União, as sugestões contidas no relatório final elaborado pela comissão, em relação a imputação da responsabilidade aos citados nos processos, quanto a ocorrência do dano ao Erário.

Na soma total do débito apurado nesses sete processos de Tomada de Contas Especial, calculados pela comissão especial de servidores em relação ao dano causado ao Erário público, conforme apresentado no quadro 1, houve uma redução de R\$ 6.338.250,69 (seis milhões trezentos e trinta e oito mil, duzentos e cinquenta reais e sessenta e nove centavos), na análise e nos cálculos refeitos, por parte do TCU, basicamente motivada pelo acatamento das justificativas apresentadas pelos representantes legais dos responsáveis identificados, quando da fase externa, já no âmbito do Tribunal de Contas da União.

No tocante a outra comissão especial de servidores, designada pela Portaria nº 1.261 em 2014, temos que a mesma foi responsável no período de 22 de agosto de 2014 até 30 março de 2016, pela execução de seis processos de Tomada de Contas Especial, referentes também, ao acórdão TCU nº 1454/2014, sendo necessário para finalização dos seus trabalhos, em média, o prazo de um ano e um mês, considerando desde a abertura até o envio dos processos para o TCU.

Do total da soma do dano apurado por essa comissão nos seis processos executados, houve uma redução no TCU de R\$ 309.474,82 (trezentos e nove mil, quatrocentos e setenta e quatro reais e oitenta e dois centavos) na sua análise e depois de refeitos os cálculos, os motivos para essa redução, são semelhantes aos apresentados nos

processos realizados pela comissão anterior, ou seja, o acatamento das novas provas apresentadas (justificativas), por parte da defesa dos responsabilizados identificados, quando da fase externa na execução da Tomada de Contas.

Dos seis processos executados e enviados ao TCU, pela comissão especial designada através da Portaria nº 1261, cinco deles, ainda se encontram em julgamento e um já foi arquivado como resultado do acórdão TCU nº 5238/2017, pelo motivo de que após o TCU refazer os cálculos do dano, conforme resultado apresentado no quadro 1, o valor apurado ficou inferior ao limite mínimo estabelecido pela IN/TCU Nº 76/2016 para instauração da Tomada de Contas Especial, que seria de R\$ 100.000,00.

Ainda em 2014, uma nova comissão de servidores foi designada através da Portaria nº 1259, iniciando os seus trabalhos também em 22 de agosto de 2014 e finalizando em 16 de outubro de 2015, com o envio do seu último processo para o TCU, precisando de um tempo de onze meses em média para conclusão de cada processo, realizando nesse período um total de seis Tomada de Contas Especial.

Em relação aos seis processos referentes ao acórdão TCU nº 1454/2014 executados por essa comissão, quatro desses, ainda se encontram em julgamento e dois deles foram arquivados pelos mesmos motivos antes mencionados, ou seja, depois de refeitos os cálculos do dano apurado pelo TCU, os mesmos não alcançaram o limite mínimo legal estipulado para instauração da Tomada de Contas Especial, gerando respectivamente como resultados, os acórdãos nº 1585/2017 e nº 3133/2017.

A diferença do cálculo total do dano apurado na soma dos seis processos de Tomada de Contas realizados pela comissão especial designada pela Portaria nº 1.259 em relação ao apurado pelo TCU, quando do julgamento do mérito e depois de refeitos os cálculos, representou uma redução de R\$ 103.771,07 (cento e três mil, setecentos e setenta e um reais e sete centavos), sendo a menor apresentada, se comparada com a redução total dos danos, recalculados pelo TCU, aplicadas nos processos realizados pelas duas outras comissões especiais.

Sendo assim, após análise, em relação aos dados demonstrados no quadro 1, identifica-se que, as Tomada de Contas executadas pelas três comissões especiais de servidores designadas nas portarias publicadas pela Reitoria da UFPB, para o cumprimento das determinações constantes no acórdão nº 1454/2014 do TCU, apresentaram algumas dificuldades no decorrer da realização de suas atividades, dentre essas, podemos destacar:

- 1- Em relação ao cumprimento dos prazos para envio dos processos para o TCU, pois, conforme determina o artigo nº11 da IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016, os processos de Tomada de Contas Especial, deveriam ter sido enviados em até 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua instauração, para que não se fizesse necessário, como foi, que o dirigente máximo do órgão instaurador (Reitora da UFPB) tivesse que solicitar ao TCU, autorização para sua prorrogação;
- 2- Com respeito ao cálculo do dano total apurado pelas comissões especiais nos processos instaurados, houveram significativas diferenças apresentadas, se comparado com o que fora apurado pelo TCU, provocando assim, o não atendimento ao princípio da economia processual, já que alguns processos foram arquivados somente quando no TCU devido a que, após refeitos os cálculos do dano, não teriam alcançado o valor mínimo de R\$ 100.000,00, legalmente estipulado para autorizar a abertura de instauração;
- 3- O fato de ter havido durante a execução dos processos de Tomada de Contas Especial, para atender o mesmo acórdão do TCU, a formação de mais de uma comissão especial de servidores, dificultando assim a sua finalização.

Finaliza-se nesse ponto o capítulo, após ter sido apresentada discussão teórica a respeito do resultado das análises para a devida instrução processual, quanto aos seus aspectos legais, em relação ao atendimento das demandas apresentadas pelos órgãos de controle externo. Será tratado adiante, já no próximo capítulo, sobre a elaboração da estrutura do manual de procedimentos administrativos formalizados para instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB pela comissão especial de servidores.

5 ESTRUTURA DO MANUAL DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

A estrutura desse manual conterá os procedimentos administrativos para formalização do processo de instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB, com a finalidade de contribuir com a melhoria no desempenho das comissões especiais de servidores designadas e atender as demandas dos órgãos de controle externo e a legislação vigente. Nos anexos desse trabalho, constará um modelo aplicado com base nessa mesma estrutura proposta.

Os procedimentos serão estabelecidos de acordo com todas as fases processuais necessárias para que se conclua a instauração da Tomada de Contas Especial no âmbito da UFPB, sendo sua materialização obtida através de instrumento devidamente formalizado, contendo as considerações iniciais, a instrução processual, composição do processo, fluxo do processo e a legislação vigente aplicada.

Com a elaboração da estrutura desse manual, se buscará orientar os servidores públicos da UFPB e os demais públicos interessados quanto à Tomada de Contas Especial, considerando as suas características principais, a legislação vigente aplicada para a sua instrução processual, a demonstração dos cálculos do débito para a devida apuração do dano, bem como todos os elementos necessários para que se conclua o relatório final do Tomador de Contas e que se proceda com o envio para julgamento pelo TCU.

5.1 INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Conforme já antes discutido, por se tratar de instrumento de exceção, disponível para Administração Pública como forma de ressarcir-se de prejuízos eventualmente causados, a Tomada de Contas Especial – TCE, somente poderá ser instaurada após esgotadas todas as medidas administrativas para reparação do dano.

Tem-se isso confirmado, através do art. 4º da IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016, quando define que o órgão ou entidade pública deve primeiramente esgotar as medidas administrativas para elisão do dano, instaurando imediatamente a Tomada de Contas Especial caso não consiga a correspondente reparação.

Nessa definição, o art. 4º da IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016, determina que a instauração da Tomada de Contas Especial não poderá exceder o prazo máximo de cento e oitenta dias, a contar:

- I – Nos casos de omissão no dever de prestar contas, do primeiro dia subsequente ao vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas;
- II – Nos casos em que os elementos constantes das contas apresentadas não permitirem a conclusão de que a aplicação dos recursos observou as normas pertinentes e/ou atingiu os fins colimados, da data-limite para análise da prestação de contas;
- III – Nos demais casos, da data do evento ilegítimo ou antieconômico, quando conhecida, ou da data da ciência do fato pela administração.

Sendo assim, obedecidos os prazos legais, a devida instauração da Tomada de Contas Especial se dará através de rito próprio, e somente após sua conclusão, depois da validação obtida através da certificação emitida pela Controladoria Geral da União - CGU, estará apta ao envio para julgamento processual pelo Tribunal de Contas da União - TCU, o qual caberá determinar seu arquivamento ou ressarcimento imediato dos valores tomados. Conjuntamente serão aplicadas as sanções previstas na lei, com base nos fatos apurados, no dano causado ao erário público devidamente quantificado e na identificação dos seus responsáveis.

5.1.1 Instrução Processual na UFPB

A Tomada de Contas Especial - TCE, instruíse formalmente na UFPB, inicialmente, com a publicação da portaria para instauração e designação da Comissão Especial de Tomada de Contas através do Boletim Interno de Serviços, pela Reitora da instituição no uso de suas atribuições.

Essa comissão será composta por no mínimo três servidores estáveis, sendo um deles denominado de presidente e os outros dois de membros, formalmente designados, munidos de autoridade legal para promover a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano.

Após a publicação da portaria de nomeação para instauração, dá-se início a apuração dos fatos que se divide nas fases interna e externa.

Entende-se por fase interna o procedimento adotado no âmbito da UFPB, desde sua instauração até o protocolo dos autos processuais, com a validação e certificação da CGU, no Tribunal de Contas da União para julgamento. É nessa fase que acontece a apuração dos fatos, com a caracterização ou não do dano ao erário, a identificação do responsável, assegurando-lhe o direito de defesa, e a elaboração do relatório do Tomador de Contas, do relatório do Auditor Interno sobre a Tomada de Contas Especial e o ateste da Reitora, representando a autoridade máxima da instituição.

A fase externa inicia-se com o ingresso do processo de Tomada de Contas Especial no Tribunal de Contas da União - TCU, que terá por objetivo julgar as contas e a conduta dos agentes públicos, com vistas à reparação do dano ao erário e à aplicação de

sanções aos responsáveis. Nessa fase é assegurado aos possíveis responsáveis o contraditório e a ampla defesa.

A tempestividade na instauração logo após a publicação da portaria, na apuração dos fatos e na instrução da Tomada de Contas Especial, é requisito fundamental para seu sucesso, pois a solicitação de prolongamento do prazo por parte da autoridade máxima da instituição, nos casos que sua conclusão tiver prazo superior a cento e oitenta dias, poderá aumentar o dano causado, dificultar ou até mesmo impossibilitar seu ressarcimento.

Antes da instauração, deverá ser considerada a fim de que seja obedecido o princípio da economicidade processual, as hipóteses em que não caberiam abertura do processo de Tomada de Contas Especial, restando nesses casos, a autoridade máxima competente, comunicar o fato ao Tribunal de Contas da União e fazer sua menção no relatório de gestão anual a ser elaborado pela UFPB, de forma a embasa-lo com os motivos que deram causa a dispensa da instauração.

Nos casos de dispensa da instauração de Tomada de Contas Especial, conforme determina o § 2º do artigo 6º da IN TCU nº 71/2012 (com redação dada pela IN TCU n.º 76/2016), deverão ser adotadas outras medidas administrativas e a requisição ao setor jurídico responsável do Órgão instaurador, acerca das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, com vistas à obtenção do ressarcimento do débito apurado, inclusive o protesto, se for o caso.

Tem-se definidas na Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424/2016, na DN/TCU nº 155/2016 e na IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016, algumas situações, em que não caberiam instauração do processo de Tomada de Contas Especial, as quais apresentamos a seguir:

1. Em substituição a procedimentos disciplinares destinados a apurar infrações Administrativas;
2. Para obter o ressarcimento de valores pagos indevidamente a servidores, salvo se o pagamento irregular a ex-servidor ou a ex-empregado público não obtiver a correspondente quitação do valor até o momento da exoneração ou da demissão;
3. Quando já houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano (fato gerador) e a primeira notificação dos responsáveis (inciso II do art. 6º da IN/TCU nº 71/2012). A contagem do tempo se inicia com a data fixada para apresentação da prestação de contas (nos casos de omissão ou da não

comprovação da aplicação dos recursos) e, nos demais casos, da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração;

4. Quando o valor do dano, não atingir o valor mínimo estabelecido pelo TCU, que atualmente é de R\$ 100.000,00, sem atualização monetária (inciso I do art. 6º da IN/TCU n.º 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016);

5. Quando houver o recolhimento integral do débito (inciso I do art. 7º da IN/TCU nº 71/2012) no âmbito interno ou a apresentação e aprovação da prestação das contas;

6. Quando houver a comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis (inciso II do art. 7º da IN/TCU nº 71/2012).

Destaca-se ainda que, deverá ser considerado quando o somatório dos diversos débitos de um mesmo responsável, perante um mesmo órgão ou entidade conveniente, atingir o limite mínimo fixado pelo Tribunal de Contas da União, para que a UFPB possa consolidá-los em um mesmo processo de Tomada de Contas Especial (§ 1º do art. 6º da IN TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN TCU nº 76/2016), procedendo à sua imediata instauração.

Assim, sendo analisados os fatos ensejadores de dispensa, deverão agora ser observados, as motivações para instauração da Tomada de Contas Especial, que estão legalmente definidas na Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424/2016 e na DN/TCU nº 155/2016 e demonstrados no Manual de Tomada de Contas elaborado pela CGU.

Apresentaremos as causas e suas motivações, de forma resumida através do Quadro 2, com o objetivo de facilitar o entendimento quando da análise para apuração do dano ao Erário.

Quadro 2 – Causas, motivação e apuração do dano ao Erário Público

Causas do Dano	Motivação da Causa	Apuração do Dano
Omissão no dever de prestar contas.	Ocorre quando o Conveniente não envia, a prestação de contas.	Nesta situação, o débito original será a totalidade do valor repassado pelo Concedente.

Irregularidade na documentação exigida para a prestação de contas.	Ocorre quando, ao analisar a prestação de contas, o Concedente solicita documentos complementares necessários à comprovação da regular utilização dos recursos, mas tal documentação não é fornecida ou quando fornecida não atende ao solicitado pelo Conveniente.	Nesse caso, o débito original poderá ser parcial ou total, de acordo com a abrangência dos documentos solicitados.
Não execução total ou parcial do objeto pactuado.	Ocorre quando o objeto não for executado ou for executado parcialmente.	Tratando-se de não execução, o débito original atribuído será igual ao montante repassado pela concedente. No caso de execução parcial, com alcance de objetivos, é necessário que se quantifique o percentual executado e as metas que não foram realizadas, aplicando-se o percentual não executado ou que não alcançou etapa útil sobre o valor repassado pela concedente para o cálculo do débito.
Desvio de finalidade na aplicação dos recursos.	Ocorre quando há utilização dos recursos repassados em fins diferentes dos previamente acordados.	Nesta situação, o valor original do débito poderá ser total ou parcial, a partir do levantamento da quantia utilizada em desacordo com o previsto.
Não consecução dos objetivos pactuados.	Ocorre quando o objetivo do convênio ou instrumento congênere não é alcançado, apesar da execução total ou parcial do objeto.	Para fins de levantamento de dano, deve ser considerado o percentual não alcançado dos objetivos previamente estabelecidos.
Impugnação total ou parcial das despesas realizadas.	Ocorre quando são verificadas irregularidades na comprovação da execução de despesas do convênio, tais	Nestas situações, o débito original deverá ser quantificado conforme as irregularidades constatadas.

	como documentos fiscais inidôneos, pagamento irregular de despesas, superfaturamento na contratação de obras e serviços, entre outros.	
Não utilização dos recursos de contrapartida pactuados.	Ocorre quando, na execução do objeto, a contrapartida do Conveniente não é aplicada na proporção pactuada. Devido à não aplicação da contrapartida, o percentual proporcional de participação do Concedente se torna maior do que o previsto na avença, ou acarreta a execução a menor do objeto.	Devem ser condenados diretamente os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade ou cominar-lhe multa.
Não aplicação dos recursos transferidos no mercado financeiro.	Ocorre quando os recursos recebidos não forem investidos em caderneta de poupança ou fundo de curto prazo.	Neste caso, o débito original será baseado em simulações de rendimento do valor repassado, devendo ser considerados, para tal cálculo, os índices vigentes à época em que os recursos deveriam estar aplicados.
Não utilização total ou parcial dos rendimentos de aplicação financeira no objeto da transferência de recursos, sem haver a respectiva devolução.	Ocorre quando os recursos provenientes da aplicação financeira não forem utilizados na execução do objeto nem devolvidos ao Concedente.	Nesse caso o débito original será calculado total ou parcialmente, considerando que a utilização de recursos provenientes de aplicação financeira no objeto apenas é permitida quando houver realinhamento de preços.
Falta de devolução de saldo de recursos federais.	Ocorre quando não houver a devolução de saldo existente na conta do convênio ao Concedente.	Nesta situação, o débito original corresponderá ao saldo remanescente na conta de convênio.

Ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiros, bens ou valores públicos.	Ocorre quando devido à ação, omissão, negligência ou participação direta/indireta de servidor ou de empregado público, há prejuízo ao Erário.	Neste caso, o débito será apurado pelo valor total do dano verificado e será contado da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração.
Pagamento indevido a ex-servidor ou ex-empregado público	Ocorre quando do pagamento irregular a ex-servidor ou a ex-empregado público sem a correspondente quitação do valor.	Nesse caso os valores do débito original serão proporcionais aos repassados irregularmente.
Irregularidade praticada por bolsista ou pesquisador.	Ocorre pelo descumprimento, por parte de bolsistas ou pesquisadores, de quaisquer condições constantes de termos firmados perante instituições públicas, bem como a inobservância de dispositivos legais aplicáveis à concessão de bolsas.	Neste caso o valor original do débito corresponderá aos valores repassados aos bolsistas ou pesquisadores.
Causas Diversas	Além desses motivos, a ocorrência de qualquer fato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que implique danos ao Erário.	Nesse caso o valor original do débito será proporcional ao dano causado ao Erário.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Superando-se essas análises, considerando-as ainda como fase interna, e tendo sido certificado quanto da possibilidade de dispensa e dos motivos que legalmente poderiam ser aceitos como causas para instauração processual, a comissão especial de servidores de posse da portaria com sua designação, procederá com a abertura da Tomada de Contas Especial, através de processo administrativo devidamente registrado no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos – SIPAC – UFPB.

A comissão especial deverá se planejar antes do início da execução dos seus trabalhos, de forma a estabelecer quais seriam as tarefas de cada membro da comissão, com base nos documentos e informações disponibilizadas, que deverão ser anexadas ao processo, definindo a responsabilidade de cada integrante e um cronograma para

realização dos procedimentos necessários para o levantamento dos fatos e a quantificação do dano.

A organização do processo de Tomada de Contas Especial, deverá obedecer um rigor formal e uma disposição lógica, de forma a propiciar o real entendimento dos fatos levantados para o adequado julgamento a ser realizado pelo Tribunal de Contas da União, em função disso, todas as atividades executadas pelo Tomador de Contas (Comissão Especial), deve ser registrada formalmente com numeração própria, data de emissão e assinatura, através de atas, termos de abertura e de fechamento, despachos, memorandos e ofícios para as notificações.

O processo devidamente registrado no SIPAC, constará inicialmente com a capa e respectiva numeração fornecida pelo sistema, que passará a ser o número de registro da Tomada de Contas Especial, e como primeira página a cópia da portaria que autorizou a abertura e designou a comissão especial de servidores (Tomador de Contas).

Para um melhor entendimento da comissão especial de servidores quanto a devida composição formal, sugere-se seguir algumas orientações em relação a instrução do processo de Tomada de Contas Especial, a saber:

1. A capa do processo será a primeira folha, mas não precisa ser numerada. Em seguida vem a segunda folha, onde constará a numeração 1, e as demais que devem ser numeradas em ordem crescente;
2. Os documentos devem ser organizados e juntados aos autos do processo em ordem cronológica decrescente, do documento mais antigo para o mais recente;
3. Todas as folhas devem conter número e rubrica de quem fez a juntada, usando o carimbo de numeração com a sigla da comissão de Tomada de Contas Especial;
4. Uma folha já autuada não deverá ser substituída por sua cópia. Caso seja necessário retirar do processo o documento já autuado, na sua cópia deve constar a expressão “confere com o original”, bem como, o motivo da substituição;
5. A numeração deve ser sequencial e no canto superior direito de cada folha; o verso das folhas não será numerado e sua identificação, quando necessária, terá como referência a letra “v”, da palavra verso;
6. A numeração não deve conter rasuras. Quando, por falha, ou caso o documento apresente a numeração de outro processo, constatada a necessidade da correção da numeração de qualquer folha dos autos, a numeração anterior deve ser

invalidada, colocando-se um “X” sobre o carimbo a desconsiderar, ajustando a numeração nas folhas seguintes;

7. Deve-se utilizar frente e verso das folhas, mas caso algum verso não seja utilizado deve-se colocar a expressão ou carimbo “Em branco” no meio da folha e inutilizar o restante com um traço transversal;

8. Aos autos devem ser juntados os documentos originais. Não sendo possível a juntada dos originais, como no caso da documentação de convênios, notas fiscais, notas de empenho e outros, as cópias reprográficas devem estar legíveis e autenticadas pelo Tomador de Contas com o “Confere com o original” datado e assinado;

9. Os autos do processo, não deverão exceder ao número de 200 folhas para cada volume;

10. O encerramento e a abertura de novos volumes serão efetuados da seguinte forma: a abertura do volume subsequente será informada no volume anterior, após a última folha do processo, colocando-se o “Termo de Encerramento do Volume”, devidamente numerado, já no novo volume, logo após a capa, colocar-se-á o “Termo de Abertura do Volume”, também numerado, obedecendo-se a sequência do volume anterior; não é permitido segregar documentos.

Após seguidas as orientações necessárias para cumprimento da fase de instrução processual, a comissão especial de servidores no uso de suas atribuições encaminhará o processo da Tomada de Contas Especial com seus autos anexados, devidamente formalizados, incluídos nesses o Relatório Final do Tomador de Contas, para análise e apreciação da Coordenação de Controle Interno, que por sua vez anexará o seu parecer juntamente com o ateste da Reitora da UFPB. Depois, será enviado a Controladoria Geral da União - CGU, que validará o recebimento e emitirá certificação, habilitando o processo para ser encaminhado e protocolado no Tribunal de Contas da União – TCU, para julgamento.

5.1.2 Composição do Processo

Deve compor a instrução processual da Tomada de Contas Especial, toda documentação necessária para comprovação do dano causado ao Erário público, variando de acordo com a especificidade apresentada em cada processo.

O artigo 10 da IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016, exige no seu inciso I, a apresentação do relatório do Tomador de Contas, com a seguinte composição:

- I - Relatório do tomador das contas, que deve conter:
 - a) identificação do processo administrativo que originou a tomada de contas especial;
 - b) número do processo de tomada de contas especial na origem;
 - c) identificação dos responsáveis;
 - d) quantificação do débito relativamente a cada um dos responsáveis;
 - e) relato das situações e dos fatos, com indicação dos atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos de cada um dos responsáveis que deram origem ao dano;
 - f) relato das medidas administrativas adotadas com vistas à elisão do dano;
 - g) informação sobre eventuais ações judiciais pertinentes aos fatos que deram ensejo à instauração da tomada de contas especial;
 - h) parecer conclusivo do tomador de contas especial quanto à comprovação da ocorrência do dano, à sua quantificação e à correta imputação da obrigação de ressarcir a cada um dos responsáveis;
 - i) outras informações consideradas necessárias.

O Relatório do Tomador de Contas deve explicitar todas as análises realizadas durante a execução dos trabalhos da comissão especial de servidores na UFPB, atendendo aos seus objetivos e às exigências do TCU, estabelecidas na Instrução Normativa nº 71/2012.

A fim de lhe conferir objetividade, o relatório deve ser estruturado em tópicos, sendo sua redação ajustada a situação apresentada em cada nova instrução processual.

Apresenta-se a seguir, sequencialmente, cada um desses tópicos, com suas devidas explicações, exemplificadas através dos elementos mínimos necessários para sua composição, analisados com base nos processos de Tomada de Contas Especial instaurados na UFPB, referentes ao Acórdão nº 1454/2014 – TCU, a saber:

- I. Introdução;
- II. Pareceres das áreas técnicas da concedente na fase de concessão dos recursos;
- III. Pareceres das áreas técnicas da concedente nas fases de fiscalização da execução do objeto e de análise da prestação de contas;
- IV. Irregularidades motivadoras da Tomada de Contas Especial;
- V. Improriedades apuradas pela comissão de Tomada de Contas Especial;

- VI. Demonstração da responsabilidade dos agentes envolvidos;
- VII. Quantificação do dano;
- VIII. Notificações expedidas e resumo das análises sobre as justificativas e alegações das defesas apresentadas;
- IX. Parecer da comissão de Tomada de Contas Especial;
- X. Conclusão;

I – INTRODUÇÃO: Na introdução deve ser contextualizada a Tomada de Contas Especial identificando os seus principais dados, responsáveis pelo dano, valor do débito, bem como as informações relativas ao objeto de sua instauração. Como sugestão para resumo dos dados, antes da introdução do texto, segue o que se apresenta no Quadro 3, e depois um exemplo de redação que complementará as suas informações:

Quadro 3 – Dados de apresentação da Tomada de Contas Especial

DADOS DO CONVÊNIO	
Nº PROCESSO ORIGINAL	
Nº INSTRUMENTO ORIGINAL	
Nº REGISTRO SIAFI	
OBJETO DO CONVÊNIO	
PROGRAMA DE TRABALHO	
VIGÊNCIA DO CONVÊNIO	
UG CONCEDENTE	
CÓDIGO UG CONCEDENTE/GESTÃO	
CONVENENTE/RESPONSÁVEL	
CNPJ CONVENENTE	
VALOR A CARGO DO CONCEDENTE	
CONTRAPARTIDA DO CONVENENTE	-
ORDENS BANCÁRIAS/VALOR/DATA	

DADOS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	
Nº PROCESSO DE TCE	
UG RESPONSÁVEL PELA TCE	
CÓDIGO UG RESPONSÁVEL PELA TCE	

RESPONSÁVEL	
CPF DO RESPONSÁVEL	
CARGO À ÉPOCA	
MOTIVO/CONSTATAÇÃO	
VALOR ORIGINAL DO DÉBITO	
VALOR ATUALIZADO DO DÉBITO	
DATA DE REFERÊNCIA	
INICIATIVA DE INSTAURAÇÃO	

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

1. Autuamos, (Data), o presente processo de Tomada de Contas Especial relativo ao instrumento de Convênio e aos agentes responsáveis identificados em Fls. (Nº) em atendimento às disposições contidas no artigo 84 do Decreto-Lei nº 200, de 25/02/67, e no art. 8º da Lei nº 8.443, de 16/07/92, e o instruímos em consonância com as disposições contidas na Instrução Normativa nº 71, de 28/11/2012, do Tribunal de Contas da União.

2. Trata-se de Convênio firmado entre a Universidade Federal da Paraíba e a Conveniente cujo objeto é "(Descrição do Objeto) " sob o número (Nº), SIAFI (Nº), no valor de R\$ (Valor), Processo (Nº), em conformidade com a Portaria (Nº). O referido Convênio teve dois termos aditivos: O Primeiro Termo Aditivo, Processo (Nº), aportando o valor de R\$ (Valor) para fazer face às despesas correspondentes a Contribuições Tributária e Contributiva Previdenciária. O Segundo Termo Ativo, processo (Nº), que prorroga o prazo do convênio até (Data).

II – PARECERES DAS ÁREAS TÉCNICAS DO CONCEDENTE NA FASE DE CONCESSÃO DOS RECURSOS: Nessa parte, serão informados acerca dos pareceres emitidos pelas áreas técnicas da UFPB, quando na fase de concessão dos recursos para execução por parte do conveniente. Sugere-se como exemplo de redação:

3. Consta em Fls. (Nº), solicitações do Coordenador de Convênios, à época, para procuradoria jurídica para proferir pronunciamento quanto aos aspectos legais à minuta do Convênio, onde, em Fls. (Nº), o Procurador, à época, informa não ter nada a se opor ao teor do Convênio.

III - PARECERES DAS ÁREAS TÉCNICAS DO CONCEDENTE NAS FASES DE FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO E DE ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS: Agora, serão informados acerca dos pareceres emitidos pelas áreas técnicas da UFPB, quando na fase de fiscalização contratual durante a execução do objeto e depois no período da prestação das contas dos recursos utilizados. Sugere-se como exemplo:

4.Da mesma forma, não consta nos autos qualquer parecer de fiscalização da execução do objeto e nem da área técnica na fase de prestação de contas. O que há é uma análise emitida em (Data), manifestando-se às Fls. (Nº), pela Divisão de Acordos e Convênios (DAC), órgão integrante da Coordenação de Contabilidade e Finanças. Contudo, tal documento foi emitido extemporaneamente. Por isso, não há possibilidade de demonstrar a análise de prestação de contas pelo órgão competente e do parecer técnico do responsável pela fiscalização.

IV - IRREGULARIDADES MOTIVADORAS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: Nessa fase do relatório, serão apresentadas todas as irregularidades identificadas pela comissão especial de servidores, quando da análise da documentação anexa e de acordo com as orientações para instrução processual da Tomada de Contas Especial. Sugere-se esse exemplo, com base nas irregularidades recorrentes, apresentadas nos processos analisados:

5.A presente Tomada de Contas Especial foi motivada pelo Processo de Representação TC (Nº), formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba – Secex/PB acerca das irregularidades ocorridas na (Conveniente) relacionadas à gestão de Convênios e Contratos firmados com a Universidade Federal da Paraíba, dando origem ao Acórdão nº 1454/2014 – TCU –Plenário, que em seu item 9.2 determinou a UFPB, que no prazo de 30 (trinta) dias instaure ou conclua Tomada de Contas Especial no Convênio (Nº), e outros.

6.Constatou-se o pagamento indevido de diárias no valor de R\$ (Valor). Tal fato decorre do pagamento a pessoa que não era servidor federal.

7.Dessa forma, o dano ao erário soma a quantia de R\$ (Valor), em razão das irregularidades apontadas nos parágrafos anteriores.

8.Não consta no processo de prestação de contas a apresentação dos documentos fiscais ou equivalentes originais, devidamente atestados, exigidos conforme art. 30 da IN/STN nº 01/97. Além disso, não foram apresentados os procedimentos licitatórios,

despachos adjudicatórios e homologatórios, nem tão pouco a comprovação de que no processo de prestação de contas as aquisições realizadas mediante dispensa de licitação foram formalizadas de acordo com as exigências previstas na Lei nº 8.666/1993, infringindo o art. 27 da IN/STN nº 01/97. Destaca-se, ainda, a ausência do Relatório de Fiscalização.

V – DAS IMPROPRIEDADES APURADAS PELA COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: Serão apresentadas nesse momento, todas as impropriedades apuradas pela comissão especial de servidores, quando da análise dos autos. Percebe-se claramente nesse exemplo sugerido, através da redação do texto, a diferença entre as irregularidades e impropriedades apontadas.

9.O referido Convênio foi regido em conformidade a Lei nº 8.666 de 21 de julho de 1993, e da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, e suas alterações posteriores, e de Legislação Complementar.

10.Não foi apresentada nenhuma justificativa que apontasse os motivos para contratação da (Conveniente) para a execução do Convênio, contrariando o inciso I, art. 2º da Instrução citada, que trata da razão para celebração do contrato.

11.Não há comprovação documental de que a Conveniente tenha desenvolvido, durante os últimos 03 (três anos), atividades referentes à matéria objeto do contrato, ferindo o que estabelece o inciso IV do art. 2º do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

12.O contrato objeto desta Tomada de Contas Especial não seguiu os ditames do Decreto nº 6.170/2007 em seu art. 13, e da Portaria Interministerial nº 507/2011 ao orientar que “os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios e termos de parceria serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios”.

VI – DA DEMONSTRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES ENVOLVIDOS: Apresenta-se nesse ponto do relatório, a relação existente entre as irregularidades apuradas pela comissão especial e a responsabilidade dos agentes envolvidos.

Deve-se evidenciar nesse momento, a relação entre o ato praticado pelo seu responsável e o dano a ele imputado. Essa responsabilidade pode ser atribuída ao gestor público ou ao particular com o dever de prestar contas, em função de uma prática deliberada de uma ação ou da omissão desta, quando no dever de prestar contas. Algumas situações previstas em lei devem ser ainda observadas quando da análise dessa responsabilização, entre elas, destacam-se:

A responsabilização solidária do conveniente e do seu gestor que não se presume, antes resulta da lei ou da vontade das partes (art. 265 da Lei 10.406/2002), fundamentada também na Decisão Normativa do TCU nº 57/2004, quando no seu artigo nº 3, enfatiza para fins de responsabilização, quando dispõe:

Art. 3º Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.

A responsabilização dos sucessores do gestor falecido, sendo verificada a cobrança do débito apurado em processo de Tomada de Contas Especial, e em função do falecimento do agente responsável, a jurisdição do Tribunal de Contas da União alcançará os sucessores dos administradores e responsáveis até o limite do valor do patrimônio transferido (art. 5º, inciso VIII da Lei nº 8.443/92);

Não havendo, entretanto, transferência desse patrimônio, essa responsabilidade pela reparação do dano não se estenderá aos seus sucessores. Pois os mesmos só responderão pelo pagamento das dívidas proporcionalmente à parte da herança que lhes for devida. Cabendo apenas, notificação dirigida informando-os do fato ocorrido e fazendo constar na ficha de qualificação as informações sobre seus herdeiros ou sobre espólio.

A responsabilização no caso fortuito ou de força maior, deverá ser realizada com a conclusão dos trabalhos pela comissão especial, elaborando o relatório final, no qual demonstrará, por meio de provas inequívocas, juntadas aos autos, o nexo casual entre o evento ocorrido e o resultado danoso, excluindo qualquer responsabilidade pessoal.

É preciso observar, porém, que a responsabilidade do gestor somente poderá ser afastada, nesses casos, se sua conduta efetivamente não tiver contribuído, de forma direta ou indireta, para a ocorrência do dano ao Erário.

Sugere-se assim, obedecidas as orientações acima, para o modelo de redação apresentado nesse exemplo, que seja incluída uma Ficha de Qualificação dos Responsáveis, no relatório de Tomada de Contas elaborado pela comissão especial de servidores, para cada responsável identificado, com as informações contidas no Quadro 4, antes da descrição da relação do nome do responsável e das irregularidades apontadas, como segue:

Quadro 4 – Ficha de qualificação dos responsáveis

Nome Completo	
Número do CPF	
Endereço Residencial	
Endereço Profissional	
Número de Telefone	
Endereço de E-mail	
Cargo ou Função	
Período de Gestão do Responsável	

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

13. Esta Comissão apurou as seguintes irregularidades: pagamentos irregulares de diárias, citadas no parágrafo (Nº); despesas com bloqueios judiciais, citados no parágrafo (Nº); não apresentação dos documentos originais fiscais ou equivalentes, devidamente atestados, citado no parágrafo (Nº). Com isso, responsabilizamos a Conveniente (Descrição da Razão Social) e o seu Gestor o Senhor (Nome).

14. Em razão das irregularidades apontadas, o notificado será responsabilizado pelo prejuízo ao erário na quantia de R\$ (Valor).

VII - QUANTIFICAÇÃO DO DANO: Nesse ponto serão determinados os valores atualizados monetariamente, demonstrando a memória de cálculo do valor original, do valor atualizado e dos valores das parcelas eventualmente recolhidas, devidamente calculados pela comissão especial na UFPB. Esses juros moratórios e a sua atualização monetária, incidentes sobre os débitos apurados, deverão ser calculados, nos termos dos

arts. 8º e 9º da IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016, com observância da legislação vigente e com incidência a partir da data da ocorrência do dano, a saber:

I – Da data do crédito na conta bancária específica, quando conhecida, ou da data do repasse dos recursos - no caso de omissão no dever de prestar contas ou de as contas apresentadas não comprovarem a regular aplicação dos recursos, exceto nas ocorrências previstas no inciso II deste artigo;

II – Da data do pagamento - quando houver impugnação de despesas específicas e os recursos tiverem sido aplicados no mercado financeiro ou quando caracterizada responsabilidade de terceiro.

III – da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela administração - nos demais casos.

Com o objetivo de facilitar os cálculos do valor do débito referente ao dano apurado pela comissão especial de servidores, tem-se disponibilizado pelo TCU o serviço de cálculo automático do débito, que deverá ser utilizado pelo Tomador das Contas para atualização e inclusão no seu relatório de Tomada de Contas Especial. Disponível em seu sítio na internet, no endereço:

<http://contas.tcu.gov.br/debito/Web/Debito/CalculoDeDebito.faces>.

Segue, sugestão no Quadro 5, do demonstrativo das possíveis irregularidades motivadoras da Tomada de Contas Especial e dos danos apurados pela comissão especial de servidores, considerando os exemplos já citados anteriormente, sugere-se:

15.No que diz respeito ao detalhamento da quantificação dos valores do dano apurado por esta Comissão Especial, demonstramos de forma resumida no quadro a seguir, com base nos apontamentos antes apresentados nos parágrafos anteriores:

Quadro 5 – Demonstrativo da quantificação do dano

Origem do Débito Apurado	Valor Original	Valor Atualizado	Data Inicial do Cálculo	Data Final do Cálculo
Pagamento indevido de diárias	R\$	R\$		
Despesas com bloqueios judiciais	R\$	R\$		

Subtotal do dano real	R\$	R\$		
Parcelas pagas	(R\$)	(R\$)		
Total do Dano Real	R\$	R\$		
Dano presumido por falta de documentação comprobatória	R\$	R\$		
TOTAL	R\$	R\$		

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

VIII - NOTIFICAÇÕES EXPEDIDAS E RESUMO DAS ANÁLISES SOBRE AS JUSTIFICATIVAS E ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS: Tem-se que após encerrada a apuração dos fatos, apontado seus responsáveis e feitos os cálculos do valor atual do débito, agora nessa fase, deverá ser encaminhada as notificações aos responsáveis identificados, contendo nestas, a especificação dos fatos aos mesmos imputados, com a devida fundamentação legal e a informação do valor do débito, assegurando-lhe o direito de pagar ou ter vistas aos autos do processo para proceder com suas justificativas, caso faça a opção pela defesa.

Importante observar que essa notificação deverá ser enviada aos seus responsáveis, antes da emissão do relatório final do Tomador de Contas pela comissão especial de servidores, para que haja tempo hábil, caso queira, do notificado apresentar sua defesa escrita, no prazo de 10 (dez) dias contados do seu recebimento. Depois, a notificação deve ser anexada aos autos do processo, juntamente com seu comprovante de recebimento pelo destinatário (notificado).

Realizado esses procedimentos, a comissão especial, nesse ponto do relatório, irá fazer um resumo acerca de todas as notificações expedidas, sugerimos no Quadro 6, uma síntese da apresentação dessas informações e depois um detalhamento do histórico de cada ocorrência. Como segue:

16.No que diz respeito as notificações emitidas por esta Comissão, temos as seguintes:

Quadro 6 – Demonstrativo das notificações expedidas

Documento	Data	Fls.	Destinatário	Cargo	Resumo
Ofício nº XX/201X Comissão/GR		Nº	Nome	Diretor Presidente	Notificação para apresentação de documentação ou ressarcimento do dano.
Ofício nº XX/201X Comissão/GR		Nº	Nome	Ex-Diretor Presidente	Notificação para apresentação de documentação ou ressarcimento do dano.
Ofício nº XX/201X Comissão/GR		Nº	Nome	Diretor Presidente	Segunda Notificação para apresentação de documentação ou ressarcimento do dano.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

No tocante ao OFÍCIO (Nº) emitido em (Data), o Diretor Presidente encaminhou resposta através do Ofício (Nº) de (Data), Fls. (Nº), afirmando que não existiam condições mínimas para atender as solicitações. Esta Comissão emitiu o PARECER (Nº), em Fls. (Nº). Em relação ao segundo OFÍCIO (Nº) emitido em (Data), o mesmo não apresentou resposta.

Em relação ao OFÍCIO (Nº) emitido em (Data), o Ex-Diretor Presidente, apresentou as justificativas, em (Data), Fls. (Nº). Esta Comissão respondeu a justificativa por meio do PARECER (Nº), em Fls. (Nº), retirando a responsabilidade do notificado em relação ao dano apurado, uma vez que os fatos geradores ocorreram fora do período de gestão do mesmo.

IX - PARECER DA COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL:
Analisadas todas as defesas apresentadas a partir das notificações expedidas, a comissão especial de servidores, irá proceder com uma descrição circunstanciada em relação aos fatos apurados, as provas juntadas nos autos, as justificativas de defesa apresentadas, propondo, de forma bastante fundamentada, sobre a responsabilização ou não, apontando os valores do débito e a legislação aplicável para cada caso especificamente.

Sendo assim, essa comissão especial de servidores, deverá se posicionar clara e objetivamente sobre cada justificativa da defesa, para concluir ou não pela sua responsabilização. Após feita as análises acerca das justificativas apresentadas, irá elaborar uma síntese das mesmas, com sua apreciação e indicação dos fundamentos legais que basearam seu parecer. Sugere-se como exemplo:

17. Na apreciação desta Comissão de Tomada de Contas Especial os achados apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo do pagamento indevido de diárias e despesas com bloqueio judicial. Acrescenta-se a ausência de documentos fiscais que asseguram a boa e regular aplicação dos recursos.

18. No tocante à quantificação do dano, este representa o montante real de R\$ (Valor), que atualizado para (Data), soma o valor de R\$ (Valor).

19. Com relação à atribuição de responsabilidades, entendemos que estas devem ser imputadas à Conveniente e ao seu Diretor Presidente, pelo fato de no período de vigência do Convênio ser o gestor responsável pela execução dos recursos federais recebidos.

20. Por fim, a instauração da Tomada de Contas Especial se deu em seu caráter excepcional como prevê o art. 8º, § 1º da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 82, § 2º da Portaria Interministerial nº 507/2011, e foi motivada pelo Processo de Representação TC (Nº), formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba – Secex/PB acerca das irregularidades ocorridas na Conveniente relacionadas à gestão de Convênios e Contratos firmados com a Universidade Federal da Paraíba, dando origem ao Acórdão nº 1454/2014 – TCU – Plenário, que em seu item 9.2 determinou a UFPB, que no prazo de 30 (trinta) dias instaure e/ou conclua Tomada de Contas Especial no Convênio (Nº) e outros.

21. Ante o recebimento nos próprios ofícios pelas partes mencionadas, incluídos nos autos do processo, bem como das respostas encaminhadas pelos agentes responsáveis, consideramos que o agente responsável teve oportunidade de defesa, em observância ao art. 5º, inciso LV da Constituição Federal. Como não houve recolhimento aos cofres públicos da importância impugnada, subsistindo o motivo que legitimou a instauração da referida Tomada de Contas Especial, entendemos que foram esgotadas as providências administrativas com vistas ao ressarcimento do dano ao erário.

X - CONCLUSÃO: A comissão especial de servidores da UFPB, depois de apurado os fatos, identificados seus responsáveis e quantificado devidamente o dano,

concluirá seu relatório, fazendo nesse momento, um resumo das atividades executadas no decorrer dos seus trabalhos, bem como a apresentação da fundamentação acerca das suas conclusões e a descrição objetiva dos responsáveis com o valor total do dano causado ao Erário Público. Sugere-se como exemplo:

22. Após as devidas notificações por meio das quais foi dada aos interessados a oportunidade de se manifestarem com relação à irregularidade, concluímos, resumidamente, que apesar das justificativas apresentadas, as mesmas não conseguiram elidir o dano ora imputado. Diante do exposto e com base nos documentos anteriormente citados, constantes deste processo, entende esta Comissão de Tomada de Contas Especial que o dano ao erário apurado foi de R\$ (Valor), cujo valor atualizado até (Data) é de R\$ (Valor), sob a responsabilidade da Conveniente em conjunto com o Sr. (Nome), Diretor Presidente durante a vigência do instrumento.

23. O referido valor foi registrado pela Coordenação de Contabilidade e Finanças na conta "Diversos Responsáveis Apurados", mediante a Nota de Lançamento (Nº) de (Data), bem como os nomes inscritos no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN, em conformidade com os ditames da Lei nº 10.522/2002 e do inciso I do art. 15 da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

Sugerimos antes do envio pela comissão especial de servidores do processo de Tomada de Contas Especial para a análise da Coordenação de Controle Interno da UFPB, que se verifique o Quadro 7, pois no mesmo constará o *Checklist* para a devida composição processual, de forma a evitar que quando da análise pelo auditor interno, o processo retorne por motivo da falta de algum elemento necessário, sendo assim, sugere-se:

Quadro 7– Checklist do processo da Tomada de Contas Especial

LISTA DE VERIFICAÇÃO (<i>CHECKLIST</i> do PROCESSO da TCE)				
Ord.	ITENS	SIM	NÃO	N/A
1	Capa do processo, numerada e registrada no SIPAC;			
2	Todas as folhas numeradas em ordem crescente;			
3	Termos de juntadas quando for o caso;			
4	Volumes com 200 folhas no máximo;			
5	Termos de abertura e encerramento de volumes;			

6	Portaria de Instauração da TCE com a designação da comissão especial de servidores e assinatura da Reitora da UFPB;			
7	Página da publicação da portaria no boletim de serviços da UFPB;			
8	Cópias devidamente atestadas quanto a sua autenticidade, da documentação inicial que comprova a existência do dano, no caso de convênios, autuadas em ordem cronológica dos acontecimentos, as seguintes:			
8.1	Termo de convênio e sua publicação;			
8.2	Plano de Trabalho, devidamente assinado por todas as partes;			
8.3	Nota de empenho, liquidação e pagamentos;			
8.4	Termos aditivos e suas respectivas publicações;			
8.5	Processo de prestação de contas do conveniente juntado aos autos;			
8.6	Parecer técnico da DAC (Divisão de acordos e convênios) quanto a análise da prestação de contas;			
8.7	Parecer constando a reprovação do convênio pelo ordenador de despesas;			
9	Comprovante da inscrição do conveniente na conta contábil diversos responsáveis em apuração;			
10	Notificações expedidas para os responsáveis da conveniente;			
11	Relatório contendo as medidas administrativas adotadas para elisão do dano;			
12	Comprovante da existência de pressupostos e fato ensejador para ocorrência da instauração de TCE;			
13	Descrição cronológica dos fatos até a instauração da TCE;			
14	Cumprimento do prazo legal de 180 dias da instauração até o envio ao TCU;			
15	Provas produzidas pela comissão de TCE na execução de suas atividades;			
16	Quadro demonstrativo com os dados dos responsáveis identificados;			
17	Quadro demonstrativo com a apuração do valor do débito;			
18	Relatório do cálculo da atualização monetária do débito expedido pelo sistema do TCU;			
19	Notificações expedidas para os responsáveis pelo dano identificados na apuração;			
20	Comprovante de recebimento das notificações enviadas;			
21	Parecer da comissão especial quanto a análise das defesas apresentadas pelos responsáveis identificados;			
22	Comprovante do envio e recebimento do parecer como resultado das defesas analisadas pela comissão especial;			
23	Registro do conveniente no CADIN, no SICONV e no SIAFI;			
24	Registro na conta contábil diversos responsáveis apurados;			
25	Parecer final conclusivo da comissão especial de servidores quanto ao resultado dos trabalhos na instauração de TCE na UFPB.			
26	Memorando de encaminhamento da TCE para análise da Coordenação de Controles Interno.			

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Tem-se agora, novamente mencionado o artigo 10 da IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016, agora exigindo no seu inciso II e III, a apresentação do relatório do tomador de contas, com a seguinte composição:

II - Certificado de auditoria, acompanhado do respectivo relatório, em que o órgão de controle interno competente deve manifestar-se expressamente sobre:

- a) a adequação das medidas administrativas adotadas pela autoridade competente para a caracterização ou elisão do dano; e
- b) o cumprimento das normas pertinentes à instauração e ao desenvolvimento da tomada de contas especial;

III - parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno;

Para anteder a deliberação do TCU acima mencionada, a comissão especial de servidores da UFPB, terá que, após finalizar a composição do processo de Tomada de Contas Especial com a emissão do relatório final conclusivo, encaminha-lo juntamente com seus autos, ao coordenador de controle interno, para que o mesmo se pronuncie, quanto à composição da instrução processual, em relação as apurações realizadas e a regularidade das contas tomadas, sob pena de, também, responder individualmente pelas informações, e depois, proceda com a emissão do Certificado de Auditoria e o seu respectivo Relatório, antes do envio para validação na CGU.

O auditor de controle interno após o recebimento, analisará profundamente o processo instruído de Tomada de Contas enviado pela comissão especial de servidores, devendo constatar, se essa, quando na execução de suas atividades, para composição do processo, considerou todos os aspectos legais definidos pela IN/TCU nº 71/2012 para sua instauração, sob pena de devolver o processo para que se proceda com as devidas adequações, dentre esses aspectos, destaca-se:

- a. A existência dos pressupostos de instauração da Tomada de Contas Especial;
- b. O esgotamento da adoção de medidas administrativas com vistas à reparação do dano ao erário;
- c. A identificação apropriada do responsável e o envio das respectivas notificações;
- d. A observação do prazo de 180 (cento e oitenta) dias estabelecido para a instauração e envio do processo ao TCU;

- e. A relação dos dados obtidos na apuração do dano com os elementos de prova juntados aos autos do processo;
- f. A demonstração da quantificação correta do dano ao Erário Público;
- g. O detalhamento dos fatos apurados, demonstrando o nexo da causa entre as irregularidades apontadas, em relação a pessoa responsável, e o valor do dano devidamente quantificado;
- h. A existência das justificativas apresentadas pelos responsáveis identificados, com a respectiva análise pela comissão especial de Tomada de Contas da UFPB;
- i. O atendimento de todos requisitos legais para instrução do processo de Tomada de Contas Especial;
- j. A inclusão do Relatório Conclusivo do Tomador de Contas, nos moldes definidos pelo TCU;
- k. O registro pela Coordenação de Contabilidade e Finanças na conta contábil Diversos Responsáveis Apurados;
- l. O comprovante da inscrição do devedor no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN;
- m. O comprovante do registro da inadimplência do convênio no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal– SIAFI.

A coordenação de controle interno da UFPB, quando da análise do processo de Tomada de Contas Especial, poderá solicitar qualquer documento que entender ainda ser necessário para instrução e composição processual, como também, buscar quaisquer informações junto a comissão especial de servidores, caso não consiga obter a clareza dos fatos e circunstâncias apresentados nos autos.

Como resultado, ao final dessa análise, o processo de Tomada de Contas deverá encontrar-se conclusivamente instruído, de forma a proporcionar segurança quando da emissão do Certificado pelo Auditor Interno sobre a Tomada de Contas Especial e do seu respectivo Relatório de Auditoria, ambos juntados aos autos processuais.

Esse certificado emitido pelo auditor interno deverá restringir-se apenas aos aspectos técnicos, legais e contábil das contas tomadas e não aos procedimentos adotados para obtenção das informações, pois caberia apenas a comissão especial de servidores essa responsabilidade.

O auditor interno deve ainda se pronunciar, sobre a regularidade ou irregularidade das contas tomadas, a sua avaliação deve ser materializada na forma de parecer, constante no Relatório de Auditoria, opinando nesse conclusivamente, como sendo as contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

Quanto a esse pronunciamento a ser feito pelo auditor interno sobre o resultado da avaliação do processo de Tomada de Contas Especial, Jacoby Fernandes (2017, p.383), afirma que ao controle interno, cabe a responsabilidade pela elaboração do Relatório de Auditoria e no mesmo documento ou à parte, a emissão do Certificado, e que nos termos da legislação referente ao Tribunal de Contas da União, deve-se considerar:

- a) Regulares as contas quando expressamente, de forma clara e objetiva, evidenciarem a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;
- b) Regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedades ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte danos ao Erário;
- c) Irregulares, quando:
 - c.1) ficar evidenciada a omissão no dever de prestar contas,
 - c.2) evidenciar a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil-financeira, orçamentária, operacional e patrimonial,
 - c.3) apresentar danos ao Erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico,
 - c.4) evidenciar desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Após a juntada do relatório e do certificado do auditor interno, o processo deverá ser enviado ao Gabinete da Reitoria, pelo coordenador de controle interno, para emissão do Ateste Final pela Reitora da UFPB.

Após o recebimento do processo de Tomada de Contas pela Reitora da UFPB através do seu Gabinete, a mesma deverá avaliar ambos os relatórios, o da comissão especial de servidores e do auditor interno, para atestar seu conhecimento sobre os fatos apurados e indicar quais foram as medidas adotadas para sanear-los, como exemplo das ações executadas na tentativa de recuperação do dano ao Erário, durante a instrução do processo de Tomada de Contas Especial. Com o objetivo de mitigar as falhas de controle ou irregularidades constatadas, e prevenir a ocorrência de novos fatos semelhantes.

A fase interna da Tomada de Contas Especial na UFPB se encerrará, com o seu encaminhamento pelo Gabinete da Reitoria a Controladoria Geral da União – CGU, para

validação quanto ao adequamento da instrução processual a legislação aplicável e posterior envio ao Tribunal de Contas da União - TCU para julgamento.

Sendo assim, o Gabinete logo após a inclusão do documento evidenciando o Ateste de Conhecimento da Reitora, aos autos do processo de Tomada de Contas Especial, por ser a mesma legalmente a autoridade máxima do órgão responsável pela instauração, realizará o seu encaminhamento através do setor de expedição, que ficará responsável pelo envio e por devolver o protocolo de registro, recebido quando da entrega na CGU.

Cabe mencionar que, ainda está em fase de testes por parte do TCU, a versão do e-TCE em alguns órgãos instauradores pertencentes à União, refletindo assim a evolução do processo eletrônico ao converter essa etapa da remessa física processual de Tomada de Contas Especial, para o meio de envio totalmente eletrônico.

Como antes citado, o prazo de cento e oitenta dias a contar de sua instauração estabelecido pelo Tribunal de Contas da União, (Art. 11 da IN TCU nº 71/2012, com redação pela IN TCU nº 76/2016), refere-se à todas as ações necessárias para consecução da instrução processual de Tomada de Contas Especial, e por isso, foi necessário estabelecer prazos inferiores, para que todos os agentes envolvidos, conseguissem lograr êxito em suas atividades, motivo pelo qual a Controladoria Geral da União – CGU, editou a Portaria nº 807, em 25/4/2013, estabelecendo o prazo para encaminhamento ao controle interno das unidades instauradoras dos processos de Tomada de Contas Especial que segundo o item 3.3 da Norma de Execução CGU nº 2, de 25/4/2013, seria de 45 (quarenta e cinco) dias após o ato oficial de instauração processual.

A fase externa da Tomada de Contas Especial, se iniciará de fato, quando do recebimento pelo TCU através dos seus órgãos instrutivos, do processo protocolado pela CGU, após sua avaliação e validação, quanto aos aspectos técnicos e legais necessários para composição processual.

Sobre essa fase ainda, e segundo nos afirma Jacoby Fernandes (2017, p.393), com o ingresso dos autos no Tribunal de Contas, inicia-se a fase externa, que terá por finalidade firmar a responsabilidade dos agentes envolvidos, face aos indícios levantados, e julgar as contas e a conduta dos agentes públicos.

Entende-se que nesse momento, todo o trabalho realizado pela comissão especial de servidores da UFPB, será agora submetido a análise dos especialistas em controle da administração pública, para mais uma verificação quanto ao preenchimento dos requisitos legais de validade.

Quando agora no TCU, os processos de Tomada de Contas Especial, serão submetidos a distribuição de forma aleatória com a designação do seu respectivo relator responsável. Todas essas informações relativas ao andamento processual, poderão ser acompanhadas pela comissão especial através do endereço eletrônico oficial.

Em função da quantidade de processos recebidos e como forma também de otimizar os procedimentos no TCU, esses processos estão sendo remetidos diretamente aos órgãos instrutivos pela CGU, que no caso específico da área de jurisdição onde está localizada a UFPB, seria a Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba – Secex/PB.

Já no âmbito de atuação do TCU para o exercício de seu julgamento nessa fase externa, tem-se primeiramente a destacar o que estabelece o art. 5º da Lei nº 8.443/1992, quando se refere à abrangência da jurisdição desse referido Tribunal:

- I - Qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária;
- II - Aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte danos ao Erário;
- III - Os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;
- IV - Os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- V - Os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições para fiscais e prestem serviço de interesse público ou social;
- VI - Todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de Lei;
- VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VIII - os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal; e
- IX - Os representantes da União ou do Poder Público na assembleia geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.

Após a verificação de todos os elementos processuais juntados aos autos, o órgão instrutivo irá analisá-lo, para emitir o seu julgamento final. Quanto a esses julgamentos, os tipos prováveis a serem submetidos nos processos de Tomada de Contas Especial, quando os processos estiverem no Tribunal de Contas da União, e esse julgar as contas conforme estabelece o artigo 16º da Lei nº 8.443/1992, determinando que as mesmas poderão ser:

- I - Regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;
- II - Regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte danos ao Erário; e
- III - Irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
 - a) omissão no dever de prestar contas;
 - b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
 - c) danos ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e
 - d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Nas hipóteses das contas tomadas no processo de Tomada de Contas Especial, serem julgadas irregulares por dano causado ao Erário decorrente de ato ilegítimo ou por desvio de bens públicos, a responsabilidade será imputada diretamente pelo TCU ao agente público causador ou a terceiro que concorreu para que se ocorresse o dano.

Além de todas as situações citadas, o Tribunal de Contas da União poderá ainda determinar o arquivamento do processo, sem julgamento do mérito, nas hipóteses previstas nos artigos 211 a 213 do Regulamento Interno do TCU, a saber:

- Art. 211. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito.
- § 1º Na hipótese prevista neste artigo, o Tribunal ordenará o trancamento das contas e o consequente arquivamento do processo.
- § 2º Dentro do prazo de cinco anos contados da publicação, nos órgãos oficiais, da decisão terminativa a que se refere o § 3º do art. 201, o Tribunal poderá, à vista de novos elementos considerados suficientes, autorizar o desarquivamento do processo e determinar que se ultime a respectiva tomada ou prestação de contas.
- § 3º Transcorrido o prazo referido no parágrafo anterior sem que tenha havido nova decisão, as contas serão consideradas encerradas, com baixa na responsabilidade do administrador.

Art. 212. O Tribunal determinará o arquivamento do processo de prestação ou de tomada contas, mesmo especial, sem julgamento do mérito, quando verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

Art. 213. A título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, o Tribunal poderá determinar, desde logo, nos termos de ato normativo, o arquivamento de processo, se cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que lhe possa ser dada quitação.

Quando da execução das suas decisões acerca dos julgamentos nos processos de Tomada de Contas Especial, o Tribunal de Contas da União, publicará nos órgãos oficiais e disponibilizará seu resultado através do endereço eletrônico: <https://contas.tcu.gov.br/juris/https://contas.tcu.gov.br/>.

Esses resultados das referidas decisões deverão ser acompanhados pela comissão especial de servidores da UFPB até depois da conclusão dos seus trabalhos, e para atender o que determina o artigo 214 do regimento interno do TCU, deverão constituir:

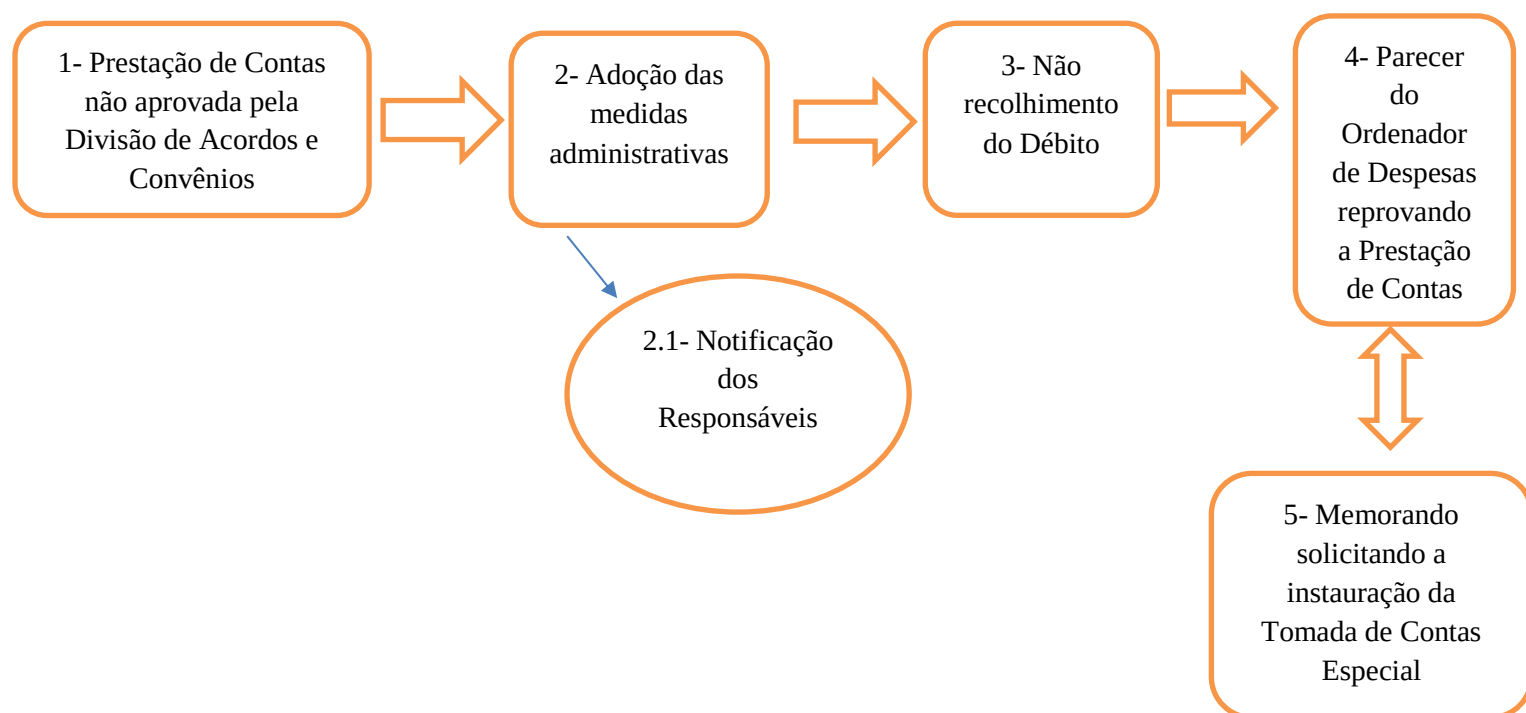
- I – No caso de contas regulares, certificado de quitação plena do responsável para com o erário;
- II – No caso de contas regulares com ressalva, certificado de quitação com determinação, se cabível, nos termos do § 2º do art. 208;
- III – No caso de contas irregulares:
 - a) obrigação de o responsável, no prazo de quinze dias, provar, perante o Tribunal, o pagamento da quantia correspondente ao débito que lhe tiver sido imputado ou da multa cominada;
 - b) título executivo bastante para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável;
 - c) fundamento para que a autoridade competente proceda à efetivação da sanção e da medida cautelar previstas respectivamente nos arts. 270 e 275.

Quando houver necessidade de complementação de informação ou esclarecimentos, de acordo com o que diz Jacoby Fernandes (2017), os autos do processo de Tomada de Contas Especial, poderão ser devolvidos diretamente pelo órgão instrutivo, em despacho fundamentado do relator ou por determinação do Plenário ou Câmara. Para atender a deliberação do TCU, o órgão responsável pela instauração, deverá promover a reunião dos membros da comissão especial de servidores, caso os mesmos já tenham retornado as atividades rotineiras dos seus respectivos cargos.

5.1.3 Fluxo do Processo

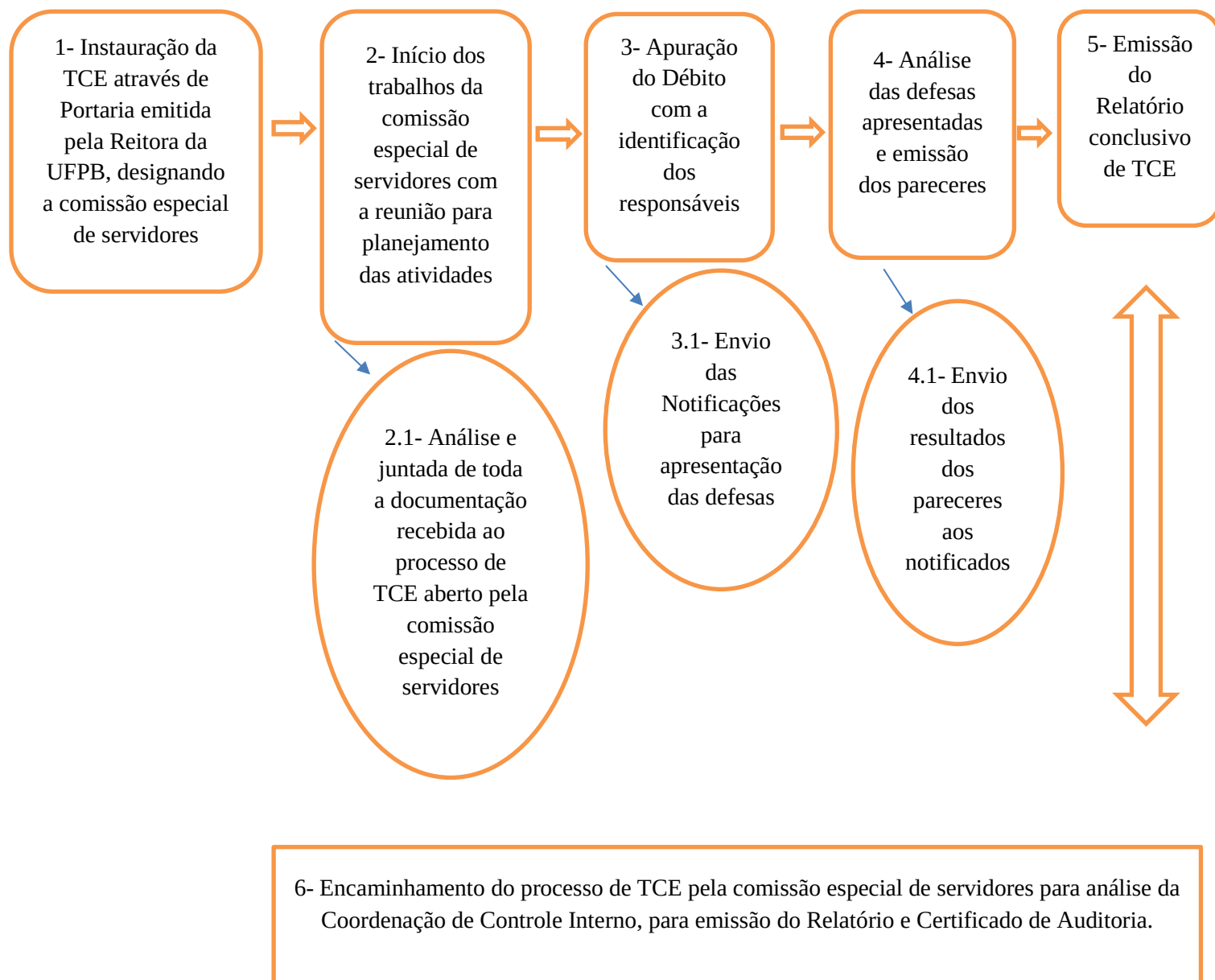
Segue a seguir demonstrados, através dos Fluxogramas apresentados nas Figuras 2; 3 e 4, as ações sistematizadas, que concorrem para a instauração do processo de Tomada de Contas Especial na UFPB. Serão descritos de forma a detalhar, desde os fatos que antecedem a instauração da Tomada de Contas Especial, como os procedimentos necessários para conclusão da instrução processual pela comissão especial de servidores, até o seu envio para julgamento no Tribunal de Contas da União.

Figura 2 – Fluxo dos procedimentos que antecedem a instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB.



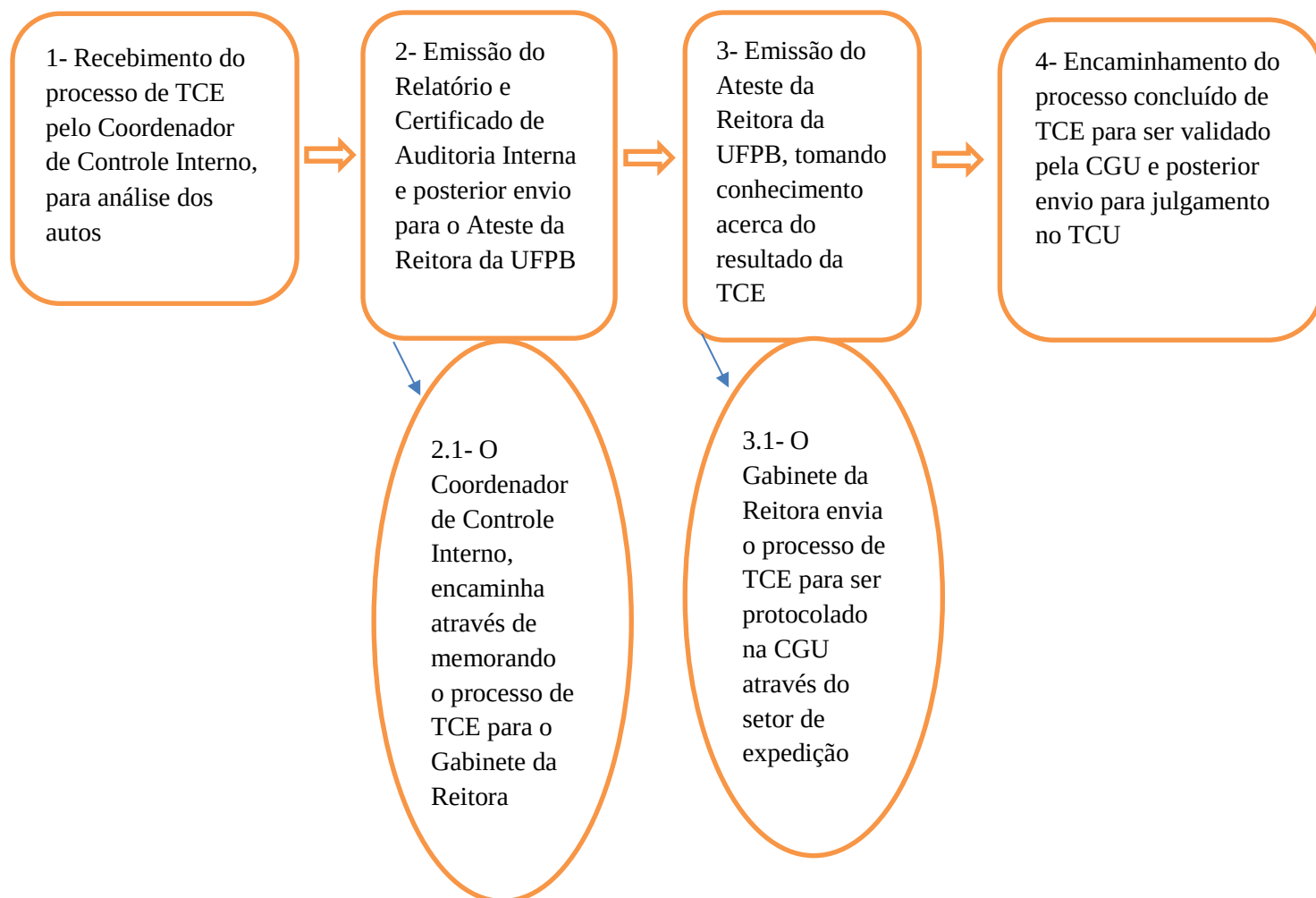
Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

Figura 3 – Fluxo dos procedimentos para instauração da Tomada de Contas Especial pela comissão de servidores na UFPB.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

Figura 4 – Fluxo dos procedimentos para conclusão do processo de instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB e envio para julgamento no TCU.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

5.1.4 Legislação Aplicada

Temos como sendo a legislação aplicada e vigente, para instauração do processo de Tomada de Contas Especial na UFPB pela comissão de servidores, as principais a destacar:

O Artigo nº 70 da Constituição Federal de 1988, quando define:

Art. 70. 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, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4/6/1998)

O Decreto-Lei n.º 200, de 25/2/1967 que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências:

Art. 84. Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízos para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas, sob pena de corresponsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a tomada de contas, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas.

A Lei n.º 8.443, de 16/7/1992 que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências:

Art. 8º. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

A Lei nº 10.522, de 19/7/2002 que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências;

O Decreto nº 93.872, de 23/12/1986 que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências:

Art. 148. Está sujeito à Tomada de Contas Especial todo aquele que deixar de prestar contas da utilização de recursos públicos, no prazo e forma estabelecidos, ou que cometer ou der causa a desfalque, desvio de bens ou praticar qualquer irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Nacional.

O Decreto nº 6.170, de 25/7/2007 que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências:

Art. 12.

(...)

Parágrafo único. Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de trinta dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

A Instrução Normativa – STN nº 01, de 15/12/1997 que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Revogada pela Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424/2016;

A Instrução Normativa – TCU nº 71, de 28/11/2012 que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de Tomada de Contas Especial;

A Instrução Normativa – TCU nº 76, de 23/11/2016 que altera a Instrução Normativa – TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de Tomada de Contas Especial;

A Decisão Normativa – TCU nº 155, de 23 de novembro de 2016 que regulamenta os incisos I, III, IV, V e VI do art. 17 da Instrução Normativa - TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, para detalhar peças, disponibilizar orientações para a adoção de medidas administrativas, estabelecer prioridades e procedimentos para a constituição e tramitação em meio eletrônico de processo de tomada de contas especial, e, ainda, fixar a forma de apresentação de tomadas de contas especiais instauradas em razão de o somatório dos débitos perante um mesmo responsável atingir limite fixado para dispensa;

A Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424, de 30/12/2016 que estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências;

A Resolução – TCU nº 155, de 4/12/2002 que aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;

A Resolução – TCU nº 246, de 30/11/2011 que altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002;

A Portaria – CGU nº 807, de 25/4/2013 que aprova Norma de Execução destinada a orientar tecnicamente, sobre Tomada de Contas Especial – TCE, os órgãos e entidades sujeitos ao Controle Interno do Poder Executivo Federal;

O Ofício-Circular – CGU nº 143, de 3/6/2011 que define as Normas sobre formalização de Tomada de Contas Especial.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de elaborar um manual com procedimentos administrativos devidamente formalizados, para instauração do processo de Tomada de Contas Especial na UFPB pela comissão especial de servidores designados.

O produto desse estudo foi o manual técnico com procedimentos formalizados para instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB. Esse manual para instauração demonstrou, além de *cheklist* dos procedimentos, a relação de todos os documentos necessários para composição da instrução processual e o fluxo ideal para sua movimentação.

O estudo contribuiu para demonstrar a necessidade de haver uma formalização nos procedimentos para instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB pela comissão de servidores, contribuindo para melhoria no desempenho das suas atividades. Deste modo, haverá significativo ganho em eficiência uma vez que foram formalizados todos os procedimentos conforme a legislação vigente e atendendo as exigências dos órgãos de controle.

Fica a recomendação para a realização de novos estudos que tenham por finalidade verificar os resultados da utilização desse manual pelas comissões de servidores designadas, tendo como ponto de partida todo conhecimento apresentado neste trabalho, para que haja atualizações e melhorias na formalização desses e de novos procedimentos técnicos para instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB.

7 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1454/2014 – Plenário**. Interessado: Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba - Secex/PB. Responsável: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira (203.996.854-72). Processo nº 044.058/2012-8. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/4405820128.PROC%2520/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Manual de Tomada de Contas Especial**. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais/arquivos/manual-2017-tce.pdf/view>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. **Decisão Normativa nº 155, de 23 de novembro de 2016**. Regulamenta os incisos I, III, IV, V e VI do art. 17 da Instrução Normativa - TCU nº71, de 28 de novembro de 2012, para detalhar peças, disponibilizar orientações para a adoção de medidas administrativas, estabelecer prioridades e procedimentos para a constituição e tramitação em meio eletrônico de processo de tomada de contas especial, e, ainda, fixar a forma de apresentação de tomadas de contas especiais instauradas em razão de o somatório dos débitos perante um mesmo responsável atingir limite fixado para dispensa. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 25 de maio de 2017. Disponível em: http://impresanacional.gov.br/materia/?asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20235771/do1-2017-05-25-decisao-normativa-n-155-de-23-de-novembro-de-2016-20235497. Acesso em: 24 set. 2018.

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997**. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 20 de agosto de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2306.htm. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. **Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001.** Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3860.htm. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 26 de julho de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 28 set. 2018.

_____. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 18 de dezembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 05 de junho de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 27 mar. 2018.

_____. **Lei nº 5.539 de 27 de novembro de 1968.** Modifica dispositivos da Lei número 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Superior, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 29 de novembro de 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5539.htm. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 03 de dezembro de 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 18 de março de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 17 de julho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 22 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 14 set. 2018.

_____. **Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 01 de fevereiro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Lei n.º 10.522, de 19 de julho de 2002.** Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 22 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2002/L10522.htm. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Lei n.º 10.637, de 30 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 31 de dezembro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2002/L10637.htm. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; MINISTÉRIO DA FAZENDA; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n.º 507, de 24 de novembro de 2011.** Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; MINISTÉRIO DA FAZENDA; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n.º 424, de 30 de dezembro de 2016.** Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Disponível

em: <http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. **Nota Técnica MEC/SE n.º 4, de 22 de fevereiro de 2018**. Disponível em: http://forplad.andifes.org.br/sites/default/files/forplad/comissaoplanejamento/NT_04-2018_e_anexos_-_apura%C3%A7%C3%A3o_do_custo_das_universidades.pdf. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997**. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais/legislacao/arquivos/in_stn_mf_01_1997. Acesso em: 27 mar. 2018.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resolução nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012**. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Tribunal de Contas da União. Brasília: Diário Oficial da União, 05 de dez. 2012. Acesso em: 27 mar. 2018.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 76, de 23 de novembro de 2016**. Altera a Instrução Normativa – TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Tribunal de Contas da União. Brasília: Diário Oficial da União, 12 de dez. 2016. Acesso em: 27 mar. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CERVO, Amado Luiz; BARVIAN, Pedro Alcino. & SILVA, Roberto da. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativos, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUNHA, Luiz Antônio. **Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e território**. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/998/994>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **A universidade reformada:** o golpe de 64 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

_____. **Nova reforma do ensino superior:** a lógica reconstruída. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 101, p. 20-49, jul. 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000155&pid=S1414-4077200800010000800010&lng=p. Acesso em 29 mar. 2018.

_____. **O ensino superior no octênio FHC.** Educação & Sociedade, Campinas, CEDES, vol. 24, n. 82: 37-61, abril de 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a03v24n82.pdf>. Acesso em 29 mar. 2018.

_____. **A universidade temporã:** o ensino superior, da colônia a era Vargas. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa E. (Orgs.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil:** interseções analíticas. Brasília: IPEA: ENAPE, 2018, 413p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf. Acesso em: 12 jul. 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael F. **Teoria da Contabilidade.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tomada de contas especial:** desenvolvimento do processo na administração pública e nos tribunais de contas. 7. ed. Revista atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

JENSEN, M.; MECKLING, W. **Teoria da firma:** comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n2/v48n2a13.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2018.

MACÊDO, Verônica Lins de Araújo. **Manual de procedimentos administrativos de formalização de convênios e instrumentos congêneres:** uma contribuição à coordenação de convênios da UFPB. 2017. 171 f. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – UFPB, João Pessoa, 2017.

MARCONI, Marina de Andrade. & LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MINAS GERAIS. CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO. **Manual de Instruções sobre Tomada de Contas Especial**. Belo Horizonte: CGE, 2013. Disponível em: <http://www.controladoriageral.mg.gov.br/publicacoes/formulario-e-modelos/tomada-de-contas-especial>. Acesso em: 20 set. 2018.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2018.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. **Accountability**: já podemos traduzi-la para o português? RAP – Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.43, n.6, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

PÓ, Marcos V.; ABRUCIO, Fernando L. **Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras**: semelhanças e diferenças. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul. /ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31601.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

QUINTAO, Cynthia Magalhães Pinto Godoi; CARNEIRO, Ricardo. **A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v.49, n.2, p.473-491, mar. /abr. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n2/0034-7612-rap-49-02-00473.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnica. Colaboradores: PERES, José A. de Souza ... (et al.). 3. ed. - 14. Reimpr. - São Paulo: Atlas, 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2010.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. **Societal Accountability in Latin America**. Journal of Democracy, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000. Disponível em: <https://cidadhania.files.wordpress.com/2013/06/a-polc3adtica-de-accountability-social-na-america-latina.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2018.

ANEXO 01 – Modelo do Manual de Procedimentos Formalizados para Instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB

**MANUAL DE PROCEDIMENTOS FORMALIZADOS PARA INSTAURAÇÃO
DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NA UFPB**

João Pessoa-PB

2018

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	104
2 INSTRUÇÃO PROCESSUAL NA UFPB..	105
2.1 ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS PARA INSTAURAÇÃO	107
2.2 REGISTRO PROCESSUAL DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	111
3 COMPOSIÇÃO DO PROCESSO.....	113
3.1 RELATÓRIO DO TOMADOR DE CONTAS	114
3.2 <i>CHECKLIST</i> DO PROCESSO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.....	125
3.3 ANÁLISE PROCESSUAL DO CONTROLE INTERNO	126
3.4 EMISSÃO DO ATESTE DA REITORA E ENVIO DO PROCESSO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	129
3.5 ANÁLISE DO PROCESSO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO TCU	130
4 FLUXO DO PROCESSO.....	134
5 LEGISLAÇÃO APLICADA.	136

1. APRESENTAÇÃO

Por se tratar de instrumento de exceção disponível para Administração Pública como forma de ressarcir-se de prejuízos eventualmente causados, a Tomada de Contas Especial – TCE, possui rito próprio e somente poderá ser instaurada após esgotadas todas as medidas administrativas para reparação do dano.

Encontra-se definida objetivamente a Tomada de Contas Especial – TCE, através do Artigo 2º da Instrução Normativa TCU n.º 71/2012, quando dispõe de forma específica a respeito da apuração de responsabilidade na ocorrência do dano à administração pública federal, a saber:

Tomada de Contas Especial 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.

A Tomada de Contas Especial possui algumas características que a diferem de outros procedimentos administrativos, dentre as quais destacamos:

- a) Deve ser instaurada a partir da autuação de processo específico, com numeração própria, em atendimento à determinação da autoridade administrativa competente (art. 2º, caput e 4º da IN/TCU n.º 71/2012);
- b) Constitui medida de exceção, somente devendo ser instaurada após esgotadas todas as medidas administrativas internas objetivando o ressarcimento do prejuízo ao Erário (art. 3º da IN/TCU n.º 71/2012);
- c) Deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias a contar do término do exercício financeiro em que foi instaurada (art. 11 da IN/TCU n.º 71/2012); e
- d) Somente deve ser instaurada quando o valor do débito original acrescido da atualização monetária atingir o valor mínimo estabelecido pelo TCU, que atualmente é de R\$ 100.000,00 (inciso I do art. 6º da IN/TCU n.º 71/2012, alterada pela IN/TCU n.º 76/2016).

Sendo aberto o processo da Tomada de Contas Especial, a legislação determina que o seu julgamento no âmbito federal é de competência constitucional originária do

TCU, conferida pela Constituição Federal em seu art. 71, inciso II. Já os pressupostos para a sua instauração, constam estabelecidos no Artigo 5º da Instrução Normativa TCU n.º 71/2012, quando assim dispõe:

Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos suficientes para:

I - Comprovação da ocorrência de dano; e

II - Identificação das pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou concorreram para a ocorrência de dano.

§ 1º A demonstração de que tratam os incisos I e II deste artigo abrange, obrigatoriamente:

I - Descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à comprovação de sua ocorrência;

II - Exame da suficiência e da adequação das informações, contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano;

III - Evidenciação da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos, por ter causado ou concorrido para a ocorrência de dano.

Portanto, depois de observados os aspectos iniciais, tem-se que com a utilização desse manual com procedimentos administrativo devidamente formalizados, busca-se direcionar a comissão especial de servidores e os demais públicos interessados, quanto à instauração do processo da Tomada de Contas Especial no âmbito da UFPB, considerando-se as suas principais características, os princípios procedimentais, a sua formalização, o cálculo do débito e a legislação aplicável vigente, além de outros elementos que possam, de algum modo, orientar as ações dos servidores designados para atuar na instrução processual. O que se pretende é evitar erros na formalização dos processos, desde o início da instauração até a sua conclusão, visando resguardar a integridade da instituição.

2 INSTRUÇÃO PROCESSUAL NA UFPB

A Tomada de Contas Especial – TCE, instruíse formalmente na UFPB, inicialmente, com a publicação da portaria para instauração e designação da Comissão Especial de Tomada de Contas através do Boletim Interno de Serviços, pela Reitora da instituição no uso de suas atribuições.

Essa comissão será composta por no mínimo três servidores estáveis, sendo um deles denominado de presidente e os outros dois de membros, formalmente designados, munidos de autoridade legal para promover a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano.

Após a publicação da portaria de nomeação para instauração, dá-se início a apuração dos fatos que se divide nas fases interna e externa.

Entende-se por fase interna o procedimento adotado no âmbito da UFPB, desde sua instauração até o protocolo dos autos processuais, com a validação e certificação da CGU, no Tribunal de Contas da União para julgamento. É nessa fase que acontece a apuração dos fatos, com a caracterização ou não do dano ao erário, a identificação do responsável, assegurando-lhe o direito de defesa, e a elaboração do relatório do Tomador de Contas, do relatório do Auditor Interno sobre a Tomada de Contas Especial e o ateste da Reitora, representando a autoridade máxima da instituição.

A fase externa inicia-se com o ingresso do processo de Tomada de Contas Especial no Tribunal de Contas da União - TCU, que terá por objetivo julgar as contas e a conduta dos agentes públicos, com vistas à reparação do dano ao erário e à aplicação de sanções aos responsáveis. Nessa fase é assegurado aos possíveis responsáveis o contraditório e a ampla defesa.

A tempestividade na instauração logo após a publicação da portaria, na apuração dos fatos e na instrução da Tomada de Contas Especial, é requisito fundamental para seu sucesso, pois a solicitação de prolongamento do prazo por parte da autoridade máxima da instituição, nos casos que sua conclusão tiver prazo superior a cento e oitenta dias, poderá aumentar o dano causado, dificultar ou até mesmo impossibilitar seu ressarcimento.

Antes da instauração, deverá ser considerada a fim de que seja obedecido o princípio da economicidade processual, as hipóteses em que não caberiam abertura do processo de Tomada de Contas Especial, restando nesses casos, a autoridade máxima competente, comunicar o fato ao Tribunal de Contas da União e fazer sua menção no relatório de gestão anual a ser elaborado pela UFPB, de forma a embasa-lo com os motivos que deram causa a dispensa da instauração.

Nos casos de dispensa da instauração de Tomada de Contas Especial, conforme determina o § 2º do artigo 6º da IN TCU nº 71/2012 (com redação dada pela IN TCU n.º 76/2016), deverão ser adotadas outras medidas administrativas e a requisição ao setor jurídico responsável do Órgão instaurador, acerca das medidas judiciais e extrajudiciais

cabíveis, com vistas à obtenção do ressarcimento do débito apurado, inclusive o protesto, se for o caso.

2.1 ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS PARA INSTAURAÇÃO

Tem-se definidas na Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424/2016, na DN/TCU nº 155/2016 e na IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016, algumas situações, em que não caberiam instauração do processo de Tomada de Contas Especial, as quais apresentamos a seguir:

1. Em substituição a procedimentos disciplinares destinados a apurar infrações Administrativas;
2. Para obter o ressarcimento de valores pagos indevidamente a servidores, salvo se o pagamento irregular a ex-servidor ou a ex-empregado público não obtiver a correspondente quitação do valor até o momento da exoneração ou da demissão;
3. Quando já houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano (fato gerador) e a primeira notificação dos responsáveis (inciso II do art. 6º da IN/TCU nº 71/2012). A contagem do tempo se inicia com a data fixada para apresentação da prestação de contas (nos casos de omissão ou da não comprovação da aplicação dos recursos) e, nos demais casos, da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração;
4. Quando o valor do dano, não atingir o valor mínimo estabelecido pelo TCU, que atualmente é de R\$ 100.000,00, sem atualização monetária (inciso I do art. 6º da IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016);
5. Quando houver o recolhimento integral do débito (inciso I do art. 7º da IN/TCU nº 71/2012) no âmbito interno ou a apresentação e aprovação da prestação das contas;
6. Quando houver a comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis (inciso II do art. 7º da IN/TCU nº 71/2012).

Destaca-se ainda que, deverá ser considerado quando o somatório dos diversos débitos de um mesmo responsável, perante um mesmo órgão ou entidade conveniente, atingir o limite mínimo fixado pelo Tribunal de Contas da União, para que a UFPB possa consolidá-los em um mesmo processo de Tomada de Contas Especial (§ 1º do art. 6º da

IN TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN TCU nº 76/2016), procedendo à sua imediata instauração.

Assim, sendo analisados os fatos ensejadores de dispensa, deverão agora ser observados, as motivações para instauração da Tomada de Contas Especial, que estão legalmente definidas na Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424/2016 e na DN/TCU nº 155/2016 e demonstrados no Manual de Tomada de Contas elaborado pela CGU.

Apresentaremos as causas e suas motivações, de forma resumida através do Quadro 2, com o objetivo de facilitar o entendimento quando da análise para apuração do dano ao Erário.

Quadro 2 – Causas, motivação e apuração do dano ao Erário Público

Causas do Dano	Motivação da Causa	Apuração do Dano
Omissão no dever de prestar contas.	Ocorre quando o Conveniente não envia, a prestação de contas.	Nesta situação, o débito original será a totalidade do valor repassado pelo Concedente.
Irregularidade na documentação exigida para a prestação de contas.	Ocorre quando, ao analisar a prestação de contas, o Concedente solicita documentos complementares necessários à comprovação da regular utilização dos recursos, mas tal documentação não é fornecida ou quando fornecida não atende ao solicitado pelo Conveniente.	Nesse caso, o débito original poderá ser parcial ou total, de acordo com a abrangência dos documentos solicitados.
Não execução total ou parcial do objeto pactuado.	Ocorre quando o objeto não for executado ou for executado parcialmente.	Tratando-se de não execução, o débito original atribuído será igual ao montante repassado pela concedente. No caso de execução parcial, com alcance de objetivos, é necessário que se quantifique o percentual executado e as metas que não foram realizadas, aplicando-se o percentual não

		executado ou que não alcançou etapa útil sobre o valor repassado pela concedente para o cálculo do débito.
Desvio de finalidade na aplicação dos recursos.	Ocorre quando há utilização dos recursos repassados em fins diferentes dos previamente acordados.	Nesta situação, o valor original do débito poderá ser total ou parcial, a partir do levantamento da quantia utilizada em desacordo com o previsto.
Não consecução dos objetivos pactuados.	Ocorre quando o objetivo do convênio ou instrumento congênere não é alcançado, apesar da execução total ou parcial do objeto.	Para fins de levantamento de dano, deve ser considerado o percentual não alcançado dos objetivos previamente estabelecidos.
Impugnação total ou parcial das despesas realizadas.	Ocorre quando são verificadas irregularidades na comprovação da execução de despesas do convênio, tais como documentos fiscais inidôneos, pagamento irregular de despesas, superfaturamento na contratação de obras e serviços, entre outros.	Nestas situações, o débito original deverá ser quantificado conforme as irregularidades constatadas.
Não utilização dos recursos de contrapartida pactuados.	Ocorre quando, na execução do objeto, a contrapartida do Conveniente não é aplicada na proporção pactuada. Devido à não aplicação da contrapartida, o percentual proporcional de participação do Concedente se torna maior do que o previsto na avença, ou acarreta a execução a menor do objeto.	Devem ser condenados diretamente os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade ou cominar-lhe multa.
Não aplicação dos recursos transferidos no mercado financeiro.	Ocorre quando os recursos recebidos não forem investidos em caderneta de poupança ou fundo de curto prazo.	Neste caso, o débito original será baseado em simulações de rendimento do valor repassado,

		devendo ser considerados, para tal cálculo, os índices vigentes à época em que os recursos deveriam estar aplicados.
Não utilização total ou parcial dos rendimentos de aplicação financeira no objeto da transferência de recursos, sem haver a respectiva devolução.	Ocorre quando os recursos provenientes da aplicação financeira não forem utilizados na execução do objeto nem devolvidos ao Concedente.	Nesse caso o débito original será calculado total ou parcialmente, considerando que a utilização de recursos provenientes de aplicação financeira no objeto apenas é permitida quando houver realinhamento de preços.
Falta de devolução de saldo de recursos federais.	Ocorre quando não houver a devolução de saldo existente na conta do convênio ao Concedente.	Nesta situação, o débito original corresponderá ao saldo remanescente na conta de convênio.
Ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiros, bens ou valores públicos.	Ocorre quando devido à ação, omissão, negligência ou participação direta/indireta de servidor ou de empregado público, há prejuízo ao Erário.	Neste caso, o débito será apurado pelo valor total do dano verificado e será contado da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração.
Pagamento indevido a ex-servidor ou ex-empregado público	Ocorre quando do pagamento irregular a ex-servidor ou a ex-empregado público sem a correspondente quitação do valor.	Nesse caso os valores do débito original serão proporcionais aos repassados irregularmente.
Irregularidade praticada por bolsista ou pesquisador.	Ocorre pelo descumprimento, por parte de bolsistas ou pesquisadores, de quaisquer condições constantes de termos firmados perante instituições públicas, bem como a inobservância de dispositivos legais aplicáveis à concessão de bolsas.	Neste caso o valor original do débito corresponderá aos valores repassados aos bolsistas ou pesquisadores.

Causas Diversas	Além desses motivos, a ocorrência de qualquer fato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que implique danos ao Erário.	Nesse caso o valor original do débito será proporcional ao dano causado ao Erário.
-----------------	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

2.2 REGISTRO PROCESSUAL DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Superando-se essas análises, considerando-as ainda como fase interna, e tendo sido certificado quanto da possibilidade de dispensa e dos motivos que legalmente poderiam ser aceitos como causas para instauração processual, a comissão especial de servidores de posse da portaria com sua designação, procederá com a abertura da Tomada de Contas Especial, através de processo administrativo devidamente registrado no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos – SIPAC – UFPB.

A comissão especial deverá se planejar antes do início da execução dos seus trabalhos, de forma a estabelecer quais seriam as tarefas de cada membro da comissão, com base nos documentos e informações disponibilizadas, que deverão ser anexadas ao processo, definindo a responsabilidade de cada integrante e um cronograma para realização dos procedimentos necessários para o levantamento dos fatos e a quantificação do dano.

A organização do processo de Tomada de Contas Especial, deverá obedecer um rigor formal e uma disposição lógica, de forma a propiciar o real entendimento dos fatos levantados para o adequado julgamento a ser realizado pelo Tribunal de Contas da União, em função disso, todas as atividades executadas pelo Tomador de Contas (Comissão Especial), deve ser registrada formalmente com numeração própria, data de emissão e assinatura, através de atas, termos de abertura e de fechamento, despachos, memorandos e ofícios para as notificações.

O processo devidamente registrado no SIPAC, constará inicialmente com a capa e respectiva numeração fornecida pelo sistema, que passará a ser o número de registro da Tomada de Contas Especial, e como primeira página a cópia da portaria que autorizou a abertura e designou a comissão especial de servidores (Tomador de Contas).

Para um melhor entendimento da comissão especial de servidores quanto a devida composição formal, sugere-se seguir algumas orientações em relação a instrução do processo de Tomada de Contas Especial, a saber:

1. A capa do processo será a primeira folha, mas não precisa ser numerada. Em seguida vem a segunda folha, onde constará a numeração 1, e as demais que devem ser numeradas em ordem crescente;
2. Os documentos devem ser organizados e juntados aos autos do processo em ordem cronológica decrescente, do documento mais antigo para o mais recente;
3. Todas as folhas devem conter número e rubrica de quem fez a juntada, usando o carimbo de numeração com a sigla da comissão de Tomada de Contas Especial;
4. Uma folha já autuada não deverá ser substituída por sua cópia. Caso seja necessário retirar do processo o documento já autuado, na sua cópia deve constar a expressão “confere com o original”, bem como, o motivo da substituição;
5. A numeração deve ser sequencial e no canto superior direito de cada folha; o verso das folhas não será numerado e sua identificação, quando necessária, terá como referência a letra “v”, da palavra verso;
6. A numeração não deve conter rasuras. Quando, por falha, ou caso o documento apresente a numeração de outro processo, constatada a necessidade da correção da numeração de qualquer folha dos autos, a numeração anterior deve ser invalidada, colocando-se um “X” sobre o carimbo a desconsiderar, ajustando a numeração nas folhas seguintes;
7. Deve-se utilizar frente e verso das folhas, mas caso algum verso não seja utilizado deve-se colocar a expressão ou carimbo “Em branco” no meio da folha e inutilizar o restante com um traço transversal;
8. Aos autos devem ser juntados os documentos originais. Não sendo possível a juntada dos originais, como no caso da documentação de convênios, notas fiscais, notas de empenho e outros, as cópias reprográficas devem estar legíveis e autenticadas pelo Tomador de Contas com o “Confere com o original” datado e assinado;
9. Os autos do processo, não deverão exceder ao número de 200 folhas para cada volume;
10. O encerramento e a abertura de novos volumes serão efetuados da seguinte forma: a abertura do volume subsequente será informada no volume anterior, após a última folha do processo, colocando-se o “Termo de Encerramento do Volume”,

devidamente numerado, já no novo volume, logo após a capa, colocar-se-á o “Termo de Abertura do Volume”, também numerado, obedecendo-se a sequência do volume anterior; não é permitido segregar documentos.

Após seguidas as orientações necessárias para cumprimento da fase de instrução processual, a comissão especial de servidores no uso de suas atribuições encaminhará o processo da Tomada de Contas Especial com seus autos anexados, devidamente formalizados, incluídos nesses o Relatório Final do Tomador de Contas, para análise e apreciação da Coordenação de Controle Interno, que por sua vez anexará o seu parecer juntamente com o ateste da Reitora da UFPB. Depois, será enviado a Controladoria Geral da União - CGU, que validará o recebimento e emitirá certificação, habilitando o processo para ser encaminhado e protocolado no Tribunal de Contas da União – TCU, para julgamento.

3 COMPOSIÇÃO DO PROCESSO

Deve compor a instrução processual da Tomada de Contas Especial, toda documentação necessária para comprovação do dano causado ao Erário público, variando de acordo com a especificidade apresentada em cada processo.

O artigo 10 da IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016, exige no seu inciso I, a apresentação do relatório do Tomador de Contas, com a seguinte composição:

- I - Relatório do tomador das contas, que deve conter:
 - a) identificação do processo administrativo que originou a tomada de contas especial;
 - b) número do processo de tomada de contas especial na origem;
 - c) identificação dos responsáveis;
 - d) quantificação do débito relativamente a cada um dos responsáveis;
 - e) relato das situações e dos fatos, com indicação dos atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos de cada um dos responsáveis que deram origem ao dano;
 - f) relato das medidas administrativas adotadas com vistas à elisão do dano;
 - g) informação sobre eventuais ações judiciais pertinentes aos fatos que deram ensejo à instauração da tomada de contas especial;
 - h) parecer conclusivo do tomador de contas especial quanto à comprovação da ocorrência do dano, à sua quantificação e à correta imputação da obrigação de ressarcir a cada um dos responsáveis;
 - i) outras informações consideradas necessárias.

3.1 RELATÓRIO DO TOMADOR DE CONTAS

O Relatório do Tomador de Contas deve explicitar todas as análises realizadas durante a execução dos trabalhos da comissão especial de servidores na UFPB, atendendo aos seus objetivos e às exigências do TCU, estabelecidas na Instrução Normativa nº 71/2012.

A fim de lhe conferir objetividade, o relatório deve ser estruturado em tópicos, sendo sua redação ajustada a situação apresentada em cada nova instrução processual.

Apresenta-se a seguir, sequencialmente, cada um desses tópicos, com suas devidas explicações, exemplificadas através dos elementos mínimos necessários para sua composição, analisados com base nos processos de Tomada de Contas Especial instaurados na UFPB, referentes ao Acórdão nº 1454/2014 – TCU, a saber:

- I. Introdução;
- II. Pareceres das áreas técnicas da concedente na fase de concessão dos recursos;
- III. Pareceres das áreas técnicas da concedente nas fases de fiscalização da execução do objeto e de análise da prestação de contas;
- IV. Irregularidades motivadoras da Tomada de Contas Especial;
- V. Impropriedades apuradas pela comissão de Tomada de Contas Especial;
- VI. Demonstração da responsabilidade dos agentes envolvidos;
- VII. Quantificação do dano;
- VIII. Notificações expedidas e resumo das análises sobre as justificativas e alegações das defesas apresentadas;
- IX. Parecer da comissão de Tomada de Contas Especial;
- X. Conclusão;

I – INTRODUÇÃO: Na introdução deve ser contextualizada a Tomada de Contas Especial identificando os seus principais dados, responsáveis pelo dano, valor do débito, bem como as informações relativas ao objeto de sua instauração. Como sugestão para resumo dos dados, antes da introdução do texto, segue o que se apresenta no Quadro 3, e depois um exemplo de redação que complementar as suas informações:

Quadro 3 – Dados de apresentação da Tomada de Contas Especial

DADOS DO CONVÊNIO	
Nº PROCESSO ORIGINAL	
Nº INSTRUMENTO ORIGINAL	
Nº REGISTRO SIAFI	
OBJETO DO CONVÊNIO	
PROGRAMA DE TRABALHO	
VIGÊNCIA DO CONVÊNIO	
UG CONCEDENTE	
CÓDIGO UG CONCEDENTE/GESTÃO	
CONVENENTE/RESPONSÁVEL	
CNPJ CONVENENTE	
VALOR A CARGO DO CONCEDENTE	
CONTRAPARTIDA DO CONVENENTE	-
ORDENS BANCÁRIAS/VALOR/DATA	

DADOS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	
Nº PROCESSO DE TCE	
UG RESPONSÁVEL PELA TCE	
CÓDIGO UG RESPONSÁVEL PELA TCE	
RESPONSÁVEL	
CPF DO RESPONSÁVEL	
CARGO À ÉPOCA	
MOTIVO/CONSTATAÇÃO	
VALOR ORIGINAL DO DÉBITO	
VALOR ATUALIZADO DO DÉBITO	
DATA DE REFERÊNCIA	
INICIATIVA DE INSTAURAÇÃO	

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

1. Autuamos, (Data), o presente processo de Tomada de Contas Especial relativo ao instrumento de Convênio e aos agentes responsáveis identificados em Fls. (Nº) em atendimento às disposições contidas no artigo 84 do Decreto-Lei nº 200, de 25/02/67, e

no art. 8º da Lei nº 8.443, de 16/07/92, e o instruímos em consonância com as disposições contidas na Instrução Normativa nº 71, de 28/11/2012, do Tribunal de Contas da União.

2.Trata-se de Convênio firmado entre a Universidade Federal da Paraíba e a Conveniente cujo objeto é "(Descrição do Objeto) " sob o número (Nº), SIAFI (Nº), no valor de R\$ (Valor), Processo (Nº), em conformidade com a Portaria (Nº). O referido Convênio teve dois termos aditivos: O Primeiro Termo Aditivo, Processo (Nº), aportando o valor de R\$ (Valor) para fazer face às despesas correspondentes a Contribuições Tributária e Contributiva Previdenciária. O Segundo Termo Ativo, processo (Nº), que prorroga o prazo do convênio até (Data).

II – PARECERES DAS ÁREAS TÉCNICAS DO CONCEDENTE NA FASE DE CONCESSÃO DOS RECURSOS: Nessa parte, serão informados acerca dos pareceres emitidos pelas áreas técnicas da UFPB, quando na fase de concessão dos recursos para execução por parte do conveniente. Sugere-se como exemplo de redação:

3.Consta em Fls. (Nº), solicitações do Coordenador de Convênios, à época, para procuradoria jurídica para proferir pronunciamento quanto aos aspectos legais à minuta do Convênio, onde, em Fls. (Nº), o Procurador, à época, informa não ter nada a se opor ao teor do Convênio.

III - PARECERES DAS ÁREAS TÉCNICAS DO CONCEDENTE NAS FASES DE FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO E DE ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS: Agora, serão informados acerca dos pareceres emitidos pelas áreas técnicas da UFPB, quando na fase de fiscalização contratual durante a execução do objeto e depois no período da prestação das contas dos recursos utilizados. Sugere-se como exemplo:

4.Da mesma forma, não consta nos autos qualquer parecer de fiscalização da execução do objeto e nem da área técnica na fase de prestação de contas. O que há é uma análise emitida em (Data), manifestando-se às Fls. (Nº), pela Divisão de Acordos e Convênios (DAC), órgão integrante da Coordenação de Contabilidade e Finanças. Contudo, tal documento foi emitido extemporaneamente. Por isso, não há possibilidade de demonstrar a análise de prestação de contas pelo órgão competente e do parecer técnico do responsável pela fiscalização.

IV - IRREGULARIDADES MOTIVADORAS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: Nessa fase do relatório, serão apresentadas todas as irregularidades identificadas pela comissão especial de servidores, quando da análise da documentação anexa e de acordo com as orientações para instrução processual da Tomada de Contas Especial. Sugere-se esse exemplo, com base nas irregularidades recorrentes, apresentadas nos processos analisados:

5.A presente Tomada de Contas Especial foi motivada pelo Processo de Representação TC (Nº), formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba – Secex/PB acerca das irregularidades ocorridas na (Conveniente) relacionadas à gestão de Convênios e Contratos firmados com a Universidade Federal da Paraíba, dando origem ao Acórdão nº 1454/2014 – TCU – Plenário, que em seu item 9.2 determinou a UFPB, que no prazo de 30 (trinta) dias instaure ou conclua Tomada de Contas Especial no Convênio (Nº), e outros.

6.Constatou-se o pagamento indevido de diárias no valor de R\$ (Valor). Tal fato decorre do pagamento a pessoa que não era servidor federal.

7.Dessa forma, o dano ao erário soma a quantia de R\$ (Valor), em razão das irregularidades apontadas nos parágrafos anteriores.

8.Não consta no processo de prestação de contas a apresentação dos documentos fiscais ou equivalentes originais, devidamente atestados, exigidos conforme art. 30 da IN/STN nº 01/97. Além disso, não foram apresentados os procedimentos licitatórios, despachos adjudicatórios e homologatórios, nem tão pouco a comprovação de que no processo de prestação de contas as aquisições realizadas mediante dispensa de licitação foram formalizadas de acordo com as exigências previstas na Lei nº 8.666/1993, infringindo o art. 27 da IN/STN nº 01/97. Destaca-se, ainda, a ausência do Relatório de Fiscalização.

V – DAS IMPROPRIEDADES APURADAS PELA COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: Serão apresentadas nesse momento, todas as impropriedades apuradas pela comissão especial de servidores, quando da análise dos autos. Percebe-se claramente nesse exemplo sugerido, através da redação do texto, a diferença entre as irregularidades e impropriedades apontadas.

9.O referido Convênio foi regido em conformidade a Lei nº 8.666 de 21 de julho de 1993, e da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, e suas alterações posteriores, e de Legislação Complementar.

10. Não foi apresentada nenhuma justificativa que apontasse os motivos para contratação da (Conveniente) para a execução do Convênio, contrariando o inciso I, art. 2º da Instrução citada, que trata da razão para celebração do contrato.

11. Não há comprovação documental de que a Conveniente tenha desenvolvido, durante os últimos 03 (três anos), atividades referentes à matéria objeto do contrato, ferindo o que estabelece o inciso IV do art. 2º do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

12. O contrato objeto desta Tomada de Contas Especial não seguiu os ditames do Decreto nº 6.170/2007 em seu art. 13, e da Portaria Interministerial nº 507/2011 ao orientar que “os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios e termos de parceria serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios”.

VI – DA DEMONSTRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES ENVOLVIDOS: Apresenta-se nesse ponto do relatório, a relação existente entre as irregularidades apuradas pela comissão especial e a responsabilidade dos agentes envolvidos.

Deve-se evidenciar nesse momento, a relação entre o ato praticado pelo seu responsável e o dano a ele imputado. Essa responsabilidade pode ser atribuída ao gestor público ou ao particular com o dever de prestar contas, em função de uma prática deliberada de uma ação ou da omissão desta, quando no dever de prestar contas. Algumas situações previstas em lei devem ser ainda observadas quando da análise dessa responsabilização, entre elas, destacam-se:

A responsabilização solidária do conveniente e do seu gestor que não se presume, antes resulta da lei ou da vontade das partes (art. 265 da Lei 10.406/2002), fundamentada também na Decisão Normativa do TCU nº 57/2004, quando no seu artigo nº 3, enfatiza para fins de responsabilização, quando dispõe:

Art. 3º Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.

A responsabilização dos sucessores do gestor falecido, sendo verificada a cobrança do débito apurado em processo de Tomada de Contas Especial, e em função do falecimento do agente responsável, a jurisdição do Tribunal de Contas da União alcançará os sucessores dos administradores e responsáveis até o limite do valor do patrimônio transferido (art. 5º, inciso VIII da Lei n.º 8.443/92);

Não havendo, entretanto, transferência desse patrimônio, essa responsabilidade pela reparação do dano não se estenderá aos seus sucessores. Pois os mesmos só responderão pelo pagamento das dívidas proporcionalmente à parte da herança que lhes for devida. Cabendo apenas, notificação dirigida informando-os do fato ocorrido e fazendo constar na ficha de qualificação as informações sobre seus herdeiros ou sobre espólio.

A responsabilização no caso fortuito ou de força maior, deverá ser realizada com a conclusão dos trabalhos pela comissão especial, elaborando o relatório final, no qual demonstrará, por meio de provas inequívocas, juntadas aos autos, o nexo casual entre o evento ocorrido e o resultado danoso, excluindo qualquer responsabilidade pessoal.

É preciso observar, porém, que a responsabilidade do gestor somente poderá ser afastada, nesses casos, se sua conduta efetivamente não tiver contribuído, de forma direta ou indireta, para a ocorrência do dano ao Erário.

Sugere-se assim, obedecidas as orientações acima, para o modelo de redação apresentado nesse exemplo, que seja incluída uma Ficha de Qualificação dos Responsáveis, no relatório de Tomada de Contas elaborado pela comissão especial de servidores, para cada responsável identificado, com as informações contidas no Quadro 4, antes da descrição da relação do nome do responsável e das irregularidades apontadas, como segue:

Quadro 4 – Ficha de qualificação dos responsáveis

Nome Completo	
Número do CPF	
Endereço Residencial	
Endereço Profissional	
Número de Telefone	

Endereço de E-mail	
Cargo ou Função	
Período de Gestão do Responsável	

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

13. Esta Comissão apurou as seguintes irregularidades: pagamentos irregulares de diárias, citadas no parágrafo (Nº); despesas com bloqueios judiciais, citados no parágrafo (Nº); não apresentação dos documentos originais fiscais ou equivalentes, devidamente atestados, citado no parágrafo (Nº). Com isso, responsabilizamos a Conveniente (Descrição da Razão Social) e o seu Gestor o Senhor (Nome).

14. Em razão das irregularidades apontadas, o notificado será responsabilizado pelo prejuízo ao erário na quantia de R\$ (Valor).

VII - QUANTIFICAÇÃO DO DANO: Nesse ponto serão determinados os valores atualizados monetariamente, demonstrando a memória de cálculo do valor original, do valor atualizado e dos valores das parcelas eventualmente recolhidas, devidamente calculados pela comissão especial na UFPB. Esses juros moratórios e a sua atualização monetária, incidentes sobre os débitos apurados, deverão ser calculados, nos termos dos arts. 8º e 9º da IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016, com observância da legislação vigente e com incidência a partir da data da ocorrência do dano, a saber:

I – Da data do crédito na conta bancária específica, quando conhecida, ou da data do repasse dos recursos - no caso de omissão no dever de prestar contas ou de as contas apresentadas não comprovarem a regular aplicação dos recursos, exceto nas ocorrências previstas no inciso II deste artigo;

II – Da data do pagamento - quando houver impugnação de despesas específicas e os recursos tiverem sido aplicados no mercado financeiro ou quando caracterizada responsabilidade de terceiro.

III – da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela administração - nos demais casos.

Com o objetivo de facilitar os cálculos do valor do débito referente ao dano apurado pela comissão especial de servidores, tem-se disponibilizado pelo TCU o serviço de cálculo automático do débito, que deverá ser utilizado pelo Tomador das Contas para atualização e inclusão no seu relatório de Tomada de Contas Especial. Disponível em seu sítio na internet, no endereço:

<http://contas.tcu.gov.br/debito/Web/Debito/CalculoDeDebito.faces>.

Segue, sugestão no Quadro 5, do demonstrativo das possíveis irregularidades motivadoras da Tomada de Contas Especial e dos danos apurados pela comissão especial de servidores, considerando os exemplos já citados anteriormente, sugere-se:

15.No que diz respeito ao detalhamento da quantificação dos valores do dano apurado por esta Comissão Especial, demonstramos de forma resumida no quadro a seguir, com base nos apontamentos antes apresentados nos parágrafos anteriores:

Quadro 5 – Demonstrativo da quantificação do dano

Origem do Débito Apurado	Valor Original	Valor Atualizado	Data Inicial do Cálculo	Data Final do Cálculo
Pagamento indevido de diárias	R\$	R\$		
Despesas com bloqueios judiciais	R\$	R\$		
Subtotal do dano real	R\$	R\$		
Parcelas pagas	(R\$)	(R\$)		
Total do Dano Real	R\$	R\$		
Dano presumido por falta de documentação comprobatória	R\$	R\$		
TOTAL	R\$	R\$		

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

VIII - NOTIFICAÇÕES EXPEDIDAS E RESUMO DAS ANÁLISES SOBRE AS JUSTIFICATIVAS E ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS: Tem-se que após encerrada a apuração dos fatos, apontado seus responsáveis e feitos os cálculos do valor atual do débito, agora nessa fase, deverá ser encaminhada as notificações aos responsáveis identificados, contendo nestas, a especificação dos fatos aos mesmos imputados, com a devida fundamentação legal e a informação do valor do débito, assegurando-lhe o direito de pagar ou ter vistas aos autos do processo para proceder com suas justificativas, caso faça a opção pela defesa.

Importante observar que essa notificação deverá ser enviada aos seus responsáveis, antes da emissão do relatório final do Tomador de Contas pela comissão especial de servidores, para que haja tempo hábil, caso queira, do notificado apresentar sua defesa escrita, no prazo de 10 (dez) dias contados do seu recebimento. Depois, a notificação deve ser anexada aos autos do processo, juntamente com seu comprovante de recebimento pelo destinatário (notificado).

Realizado esses procedimentos, a comissão especial, nesse ponto do relatório, irá fazer um resumo acerca de todas as notificações expedidas, sugerimos no Quadro 6, uma síntese da apresentação dessas informações e depois um detalhamento do histórico de cada ocorrência. Como segue:

16.No que diz respeito as notificações emitidas por esta Comissão, temos as seguintes:

Quadro 6 – Demonstrativo das notificações expedidas

Documento	Data	Fls.	Destinatário	Cargo	Resumo
Ofício nº XX/201X Comissão/GR		Nº	Nome	Diretor Presidente	Notificação para apresentação de documentação ou ressarcimento do dano.
Ofício nº XX/201X Comissão/GR		Nº	Nome	Ex-Diretor Presidente	Notificação para apresentação de documentação ou ressarcimento do dano.
Ofício nº XX/201X Comissão/GR		Nº	Nome	Diretor Presidente	Segunda Notificação para apresentação de documentação ou ressarcimento do dano.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

No tocante ao OFÍCIO (Nº) emitido em (Data), o Diretor Presidente encaminhou resposta através do Ofício (Nº) de (Data), Fls. (Nº), afirmando que não existiam condições mínimas para atender as solicitações. Esta Comissão emitiu o PARECER (Nº), em Fls. (Nº). Em relação ao segundo OFÍCIO (Nº) emitido em (Data), o mesmo não apresentou resposta.

Em relação ao OFÍCIO (Nº) emitido em (Data), o Ex-Diretor Presidente, apresentou as justificativas, em (Data), Fls. (Nº). Esta Comissão respondeu a justificativa por meio do PARECER (Nº), em Fls. (Nº), retirando a responsabilidade do notificado em relação ao dano apurado, uma vez que os fatos geradores ocorreram fora do período de gestão do mesmo.

IX - PARECER DA COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL:
Analisadas todas as defesas apresentadas a partir das notificações expedidas, a comissão especial de servidores, irá proceder com uma descrição circunstanciada em relação aos fatos apurados, as provas juntadas nos autos, as justificativas de defesa apresentadas, propondo, de forma bastante fundamentada, sobre a responsabilização ou não, apontando os valores do débito e a legislação aplicável para cada caso especificamente.

Sendo assim, essa comissão especial de servidores, deverá se posicionar clara e objetivamente sobre cada justificativa da defesa, para concluir ou não pela sua responsabilização. Após feita as análises acerca das justificativas apresentadas, irá elaborar uma síntese das mesmas, com sua apreciação e indicação dos fundamentos legais que basearam seu parecer. Sugere-se como exemplo:

17.Na apreciação desta Comissão de Tomada de Contas Especial os achados apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo do pagamento indevido de diárias e despesas com bloqueio judicial. Acrescenta-se a ausência de documentos fiscais que asseguram a boa e regular aplicação dos recursos.

18.No tocante à quantificação do dano, este representa o montante real de R\$ (Valor), que atualizado para (Data), soma o valor de R\$ (Valor).

19.Com relação à atribuição de responsabilidades, entendemos que estas devem ser imputadas à Conveniente e ao seu Diretor Presidente, pelo fato de no período de

vigência do Convênio ser o gestor responsável pela execução dos recursos federais recebidos.

20. Por fim, a instauração da Tomada de Contas Especial se deu em seu caráter excepcional como prevê o art. 8º, § 1º da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 82, § 2º da Portaria Interministerial nº 507/2011, e foi motivada pelo Processo de Representação TC (Nº), formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba – Secex/PB acerca das irregularidades ocorridas na Conveniente relacionadas à gestão de Convênios e Contratos firmados com a Universidade Federal da Paraíba, dando origem ao Acórdão nº 1454/2014 – TCU – Plenário, que em seu item 9.2 determinou a UFPB, que no prazo de 30 (trinta) dias instaure e/ou conclua Tomada de Contas Especial no Convênio (Nº) e outros.

21. Ante o recebimento nos próprios órgãos pelas partes mencionadas, incluídos nos autos do processo, bem como das respostas encaminhadas pelos agentes responsáveis, consideramos que o agente responsável teve oportunidade de defesa, em observância ao art. 5º, inciso LV da Constituição Federal. Como não houve recolhimento aos cofres públicos da importância impugnada, subsistindo o motivo que legitimou a instauração da referida Tomada de Contas Especial, entendemos que foram esgotadas as providências administrativas com vistas ao ressarcimento do dano ao erário.

X - CONCLUSÃO: A comissão especial de servidores da UFPB, depois de apurado os fatos, identificados seus responsáveis e quantificado devidamente o dano, concluirá seu relatório, fazendo nesse momento, um resumo das atividades executadas no decorrer dos seus trabalhos, bem como a apresentação da fundamentação acerca das suas conclusões e a descrição objetiva dos responsáveis com o valor total do dano causado ao Erário Público. Sugere-se como exemplo:

22. Após as devidas notificações por meio das quais foi dada aos interessados a oportunidade de se manifestarem com relação à irregularidade, concluímos, resumidamente, que apesar das justificativas apresentadas, as mesmas não conseguiram elidir o dano ora imputado. Diante do exposto e com base nos documentos anteriormente citados, constantes deste processo, entende esta Comissão de Tomada de Contas Especial que o dano ao erário apurado foi de R\$ (Valor), cujo valor atualizado até (Data) é de R\$ (Valor), sob a responsabilidade da Conveniente em conjunto com o Sr. (Nome), Diretor Presidente durante a vigência do instrumento.

23.O referido valor foi registrado pela Coordenação de Contabilidade e Finanças na conta "Diversos Responsáveis Apurados", mediante a Nota de Lançamento (Nº) de (Data), bem como os nomes inscritos no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN, em conformidade com os ditames da Lei nº 10.522/2002 e do inciso I do art. 15 da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

3.2 CHECKLIST DO PROCESSO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Sugerimos antes do envio pela comissão especial de servidores do processo de Tomada de Contas Especial para a análise da Coordenação de Controle Interno da UFPB, que se verifique o Quadro 7, pois no mesmo constará o *Checklist* para a devida composição processual, de forma a evitar que quando da análise pelo auditor interno, o processo retorne por motivo da falta de algum elemento necessário, sendo assim, sugere-se:

Quadro 7– Checklist do processo da Tomada de Contas Especial

LISTA DE VERIFICAÇÃO (<i>CHECKLIST</i> do PROCESSO da TCE)				
Ord.	ITENS	SIM	NÃO	N/A
1	Capa do processo, numerada e registrada no SIPAC;			
2	Todas as folhas numeradas em ordem crescente;			
3	Termos de juntadas quando for o caso;			
4	Volumes com 200 folhas no máximo;			
5	Termos de abertura e encerramento de volumes;			
6	Portaria de Instauração da TCE com a designação da comissão especial de servidores e assinatura da Reitora da UFPB;			
7	Página da publicação da portaria no boletim de serviços da UFPB;			
8	Cópias devidamente atestadas quanto a sua autenticidade, da documentação inicial que comprova a existência do dano, no caso de convênios, autuadas em ordem cronológica dos acontecimentos, as seguintes:			
8.1	Termo de convênio e sua publicação;			
8.2	Plano de Trabalho, devidamente assinado por todas as partes;			
8.3	Nota de empenho, liquidação e pagamentos;			
8.4	Termos aditivos e suas respectivas publicações;			
8.5	Processo de prestação de contas do conveniente juntado aos autos;			
8.6	Parecer técnico da DAC (Divisão de acordos e convênios) quanto a análise da prestação de contas;			

8.7	Parecer constando a reprovação do convênio pelo ordenador de despesas;			
9	Comprovante da inscrição do conveniente na conta contábil diversos responsáveis em apuração;			
10	Notificações expedidas para os responsáveis da conveniente;			
11	Relatório contendo as medidas administrativas adotadas para elisão do dano;			
12	Comprovante da existência de pressupostos e fato ensejador para ocorrência da instauração de TCE;			
13	Descrição cronológica dos fatos até a instauração da TCE;			
14	Cumprimento do prazo legal de 180 dias da instauração até o envio ao TCU;			
15	Provas produzidas pela comissão de TCE na execução de suas atividades;			
16	Quadro demonstrativo com os dados dos responsáveis identificados;			
17	Quadro demonstrativo com a apuração do valor do débito;			
18	Relatório do cálculo da atualização monetária do débito expedido pelo sistema do TCU;			
19	Notificações expedidas para os responsáveis pelo dano identificados na apuração;			
20	Comprovante de recebimento das notificações enviadas;			
21	Parecer da comissão especial quanto a análise das defesas apresentadas pelos responsáveis identificados;			
22	Comprovante do envio e recebimento do parecer como resultado das defesas analisadas pela comissão especial;			
23	Registro do conveniente no CADIN, no SICONV e no SIAFI;			
24	Registro na conta contábil diversos responsáveis apurados;			
25	Parecer final conclusivo da comissão especial de servidores quanto ao resultado dos trabalhos na instauração de TCE na UFPB.			
26	Memorando de encaminhamento da TCE para análise da Coordenação de Controles Interno.			

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

3.3 ANÁLISE PROCESSUAL DO CONTROLE INTERNO

Tem-se agora, novamente mencionado o artigo 10 da IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016, agora exigindo no seu inciso II e III, a apresentação do relatório do tomador de contas, com a seguinte composição:

II - Certificado de auditoria, acompanhado do respectivo relatório, em que o órgão de controle interno competente deve manifestar-se expressamente sobre:

a) a adequação das medidas administrativas adotadas pela autoridade competente para a caracterização ou elisão do dano; e

- b) o cumprimento das normas pertinentes à instauração e ao desenvolvimento da tomada de contas especial;
- III - parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno;

Para anteder a deliberação do TCU acima mencionada, a comissão especial de servidores da UFPB, terá que, após finalizar a composição do processo de Tomada de Contas Especial com a emissão do relatório final conclusivo, encaminha-lo juntamente com seus autos, ao coordenador de controle interno, para que o mesmo se pronuncie, quanto à composição da instrução processual, em relação as apurações realizadas e a regularidade das contas tomadas, sob pena de, também, responder individualmente pelas informações, e depois, proceda com a emissão do Certificado de Auditoria e o seu respectivo Relatório, antes do envio para validação na CGU.

O auditor de controle interno após o recebimento, analisará profundamente o processo instruído de Tomada de Contas enviado pela comissão especial de servidores, devendo constatar, se essa, quando na execução de suas atividades, para composição do processo, considerou todos os aspectos legais definidos pela IN/TCU nº 71/2012 para sua instauração, sob pena de devolver o processo para que se proceda com as devidas adequações, dentre esses aspectos, destaca-se:

- a. A existência dos pressupostos de instauração da Tomada de Contas Especial;
- b. O esgotamento da adoção de medidas administrativas com vistas à reparação do dano ao erário;
- c. A identificação apropriada do responsável e o envio das respectivas notificações;
- d. A observação do prazo de 180 (cento e oitenta) dias estabelecido para a instauração e envio do processo ao TCU;
- e. A relação dos dados obtidos na apuração do dano com os elementos de prova juntados aos autos do processo;
- f. A demonstração da quantificação correta do dano ao Erário Público;
- g. O detalhamento dos fatos apurados, demonstrando o nexo da causa entre as irregularidades apontadas, em relação a pessoa responsável, e o valor do dano devidamente quantificado;

- h. A existência das justificativas apresentadas pelos responsáveis identificados, com a respectiva análise pela comissão especial de Tomada de Contas da UFPB;
- i. O atendimento de todos requisitos legais para instrução do processo de Tomada de Contas Especial;
- j. A inclusão do Relatório Conclusivo do Tomador de Contas, nos moldes definidos pelo TCU;
- k. O registro pela Coordenação de Contabilidade e Finanças na conta contábil Diversos Responsáveis Apurados;
- l. O comprovante da inscrição do devedor no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN;
- m. O comprovante do registro da inadimplência do convênio no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal– SIAFI.

A coordenação de controle interno da UFPB, quando da análise do processo de Tomada de Contas Especial, poderá solicitar qualquer documento que entender ainda ser necessário para instrução e composição processual, como também, buscar quaisquer informações junto a comissão especial de servidores, caso não consiga obter a clareza dos fatos e circunstâncias apresentados nos autos.

Como resultado, ao final dessa análise, o processo de Tomada de Contas deverá encontrar-se conclusivamente instruído, de forma a proporcionar segurança quando da emissão do Certificado pelo Auditor Interno sobre a Tomada de Contas Especial e do seu respectivo Relatório de Auditoria, ambos juntados aos autos processuais.

Esse certificado emitido pelo auditor interno deverá restringir-se apenas aos aspectos técnicos, legais e contábil das contas tomadas e não aos procedimentos adotados para obtenção das informações, pois caberia apenas a comissão especial de servidores essa responsabilidade.

O auditor interno deve ainda se pronunciar, sobre a regularidade ou irregularidade das contas tomadas, a sua avaliação deve ser materializada na forma de parecer, constante no Relatório de Auditoria, opinando nesse conclusivamente, como sendo as contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

Quanto a esse pronunciamento a ser feito pelo auditor interno sobre o resultado da avaliação do processo de Tomada de Contas Especial, Jacoby Fernandes (2017, p.383),

afirma que ao controle interno, cabe a responsabilidade pela elaboração do Relatório de Auditoria e no mesmo documento ou à parte, a emissão do Certificado, e que nos termos da legislação referente ao Tribunal de Contas da União, deve-se considerar:

- a) Regulares as contas quando expressamente, de forma clara e objetiva, evidenciarem a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;
- b) Regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedades ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte danos ao Erário;
- c) Irregulares, quando:
 - c.1) ficar evidenciada a omissão no dever de prestar contas,
 - c.2) evidenciar a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil-financeira, orçamentária, operacional e patrimonial
 - c.3) apresentar danos ao Erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico,
 - c.4) evidenciar desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

3.4 EMISSÃO DO ATESTE DA REITORA E ENVIO DO PROCESSO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Após a juntada do relatório e do certificado do auditor interno, o processo deverá ser enviado ao Gabinete da Reitoria, pelo coordenador de controle interno, para emissão do Ateste Final pela Reitora da UFPB.

Após o recebimento do processo de Tomada de Contas pela Reitora da UFPB através do seu Gabinete, a mesma deverá avaliar ambos os relatórios, o da comissão especial de servidores e do auditor interno, para atestar seu conhecimento sobre os fatos apurados e indicar quais foram as medidas adotadas para sanear-los, como exemplo das ações executadas na tentativa de recuperação do dano ao Erário, durante a instrução do processo de Tomada de Contas Especial. Com o objetivo de mitigar as falhas de controle ou irregularidades constatadas, e prevenir a ocorrência de novos fatos semelhantes.

A fase interna da Tomada de Contas Especial na UFPB se encerrará, com o seu encaminhamento pelo Gabinete da Reitoria a Controladoria Geral da União – CGU, para validação quanto ao adequamento da instrução processual a legislação aplicável e posterior envio ao Tribunal de Contas da União - TCU para julgamento.

Sendo assim, o Gabinete logo após a inclusão do documento evidenciando o Ateste de Conhecimento da Reitora, aos autos do processo de Tomada de Contas Especial,

por ser a mesma legalmente a autoridade máxima do órgão responsável pela instauração, realizará o seu encaminhamento através do setor de expedição, que ficará responsável pelo envio e por devolver o protocolo de registro, recebido quando da entrega na CGU.

Cabe mencionar que, ainda está em fase de testes por parte do TCU, a versão do e-TCE em alguns órgãos instauradores pertencentes à União, refletindo assim a evolução do processo eletrônico ao converter essa etapa da remessa física processual de Tomada de Contas Especial, para o meio de envio totalmente eletrônico.

3.5 ANÁLISE DO PROCESSO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO TCU

Como antes citado, o prazo de cento e oitenta dias a contar de sua instauração estabelecido pelo Tribunal de Contas da União, (Art. 11 da IN TCU nº 71/2012, com redação pela IN TCU nº 76/2016), refere-se à todas as ações necessárias para consecução da instrução processual de Tomada de Contas Especial, e por isso, foi necessário estabelecer prazos inferiores, para que todos os agentes envolvidos, conseguissem lograr êxito em suas atividades, motivo pelo qual a Controladoria Geral da União – CGU, editou a Portaria nº 807, em 25/4/2013, estabelecendo o prazo para encaminhamento ao controle interno das unidades instauradoras dos processos de Tomada de Contas Especial que segundo o item 3.3 da Norma de Execução CGU nº 2, de 25/4/2013, seria de 45 (quarenta e cinco) dias após o ato oficial de instauração processual.

A fase externa da Tomada de Contas Especial, se iniciará de fato, quando do recebimento pelo TCU através dos seus órgãos instrutivos, do processo protocolado pela CGU, após sua avaliação e validação, quanto aos aspectos técnicos e legais necessários para composição processual.

Sobre essa fase ainda, e segundo nos afirma Jacoby Fernandes (2017, p.393), com o ingresso dos autos no Tribunal de Contas, inicia-se a fase externa, que terá por finalidade firmar a responsabilidade dos agentes envolvidos, face aos indícios levantados, e julgar as contas e a conduta dos agentes públicos.

Entende-se que nesse momento, todo o trabalho realizado pela comissão especial de servidores da UFPB, será agora submetido a análise dos especialistas em controle da administração pública, para mais uma verificação quanto ao preenchimento dos requisitos legais de validade.

Quando agora no TCU, os processos de Tomada de Contas Especial, serão submetidos a distribuição de forma aleatória com a designação do seu respectivo relator

responsável. Todas essas informações relativas ao andamento processual, poderão ser acompanhadas pela comissão especial através do endereço eletrônico oficial.

Em função da quantidade de processos recebidos e como forma também de otimizar os procedimentos no TCU, esses processos estão sendo remetidos diretamente aos órgãos instrutivos pela CGU, que no caso específico da área de jurisdição onde está localizada a UFPB, seria a Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba – Secex/PB.

Já no âmbito de atuação do TCU para o exercício de seu julgamento nessa fase externa, tem-se primeiramente a destacar o que estabelece o art. 5º da Lei nº 8.443/1992, quando se refere à abrangência da jurisdição desse referido Tribunal:

- I - Qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária;
- II - Aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte danos ao Erário;
- III - Os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;
- IV - Os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- V - Os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições para fiscais e prestem serviço de interesse público ou social;
- VI - Todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de Lei;
- VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VIII - os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal; e
- IX - Os representantes da União ou do Poder Público na assembleia geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.

Após a verificação de todos os elementos processuais juntados aos autos, o órgão instrutivo irá analisá-lo, para emitir o seu julgamento final. Quanto a esses julgamentos, os tipos prováveis a serem submetidos nos processos de Tomada de Contas Especial,

quando os processos estiverem no Tribunal de Contas da União, e esse julgar as contas conforme estabelece o artigo 16º da Lei nº 8.443/1992, determinando que as mesmas poderão ser:

- I - Regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;
- II - Regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte danos ao Erário; e
- III - Irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
 - a) omissão no dever de prestar contas;
 - b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
 - c) danos ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e
 - d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Nas hipóteses das contas tomadas no processo de Tomada de Contas Especial, serem julgadas irregulares por dano causado ao Erário decorrente de ato ilegítimo ou por desvio de bens públicos, a responsabilidade será imputada diretamente pelo TCU ao agente público causador ou a terceiro que concorreu para que se ocorresse o dano.

Além de todas as situações citadas, o Tribunal de Contas da União poderá ainda determinar o arquivamento do processo, sem julgamento do mérito, nas hipóteses previstas nos artigos 211 a 213 do Regulamento Interno do TCU, a saber:

- Art. 211. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito.
- § 1º Na hipótese prevista neste artigo, o Tribunal ordenará o trancamento das contas e o consequente arquivamento do processo.
- § 2º Dentro do prazo de cinco anos contados da publicação, nos órgãos oficiais, da decisão terminativa a que se refere o § 3º do art. 201, o Tribunal poderá, à vista de novos elementos considerados suficientes, autorizar o desarquivamento do processo e determinar que se ultime a respectiva tomada ou prestação de contas.
- § 3º Transcorrido o prazo referido no parágrafo anterior sem que tenha havido nova decisão, as contas serão consideradas encerradas, com baixa na responsabilidade do administrador.
- Art. 212. O Tribunal determinará o arquivamento do processo de prestação ou de tomada de contas, mesmo especial, sem julgamento do mérito, quando verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

Art. 213. A título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, o Tribunal poderá determinar, desde logo, nos termos de ato normativo, o arquivamento de processo, se cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que lhe possa ser dada quitação.

Quando da execução das suas decisões acerca dos julgamentos nos processos de Tomada de Contas Especial, o Tribunal de Contas da União, publicará nos órgãos oficiais e disponibilizará seu resultado através do endereço eletrônico: <https://contas.tcu.gov.br/juris/https://contas.tcu.gov.br/>.

Esses resultados das referidas decisões deverão ser acompanhados pela comissão especial de servidores da UFPB até depois da conclusão dos seus trabalhos, e para atender o que determina o artigo 214 do regimento interno do TCU, deverão constituir:

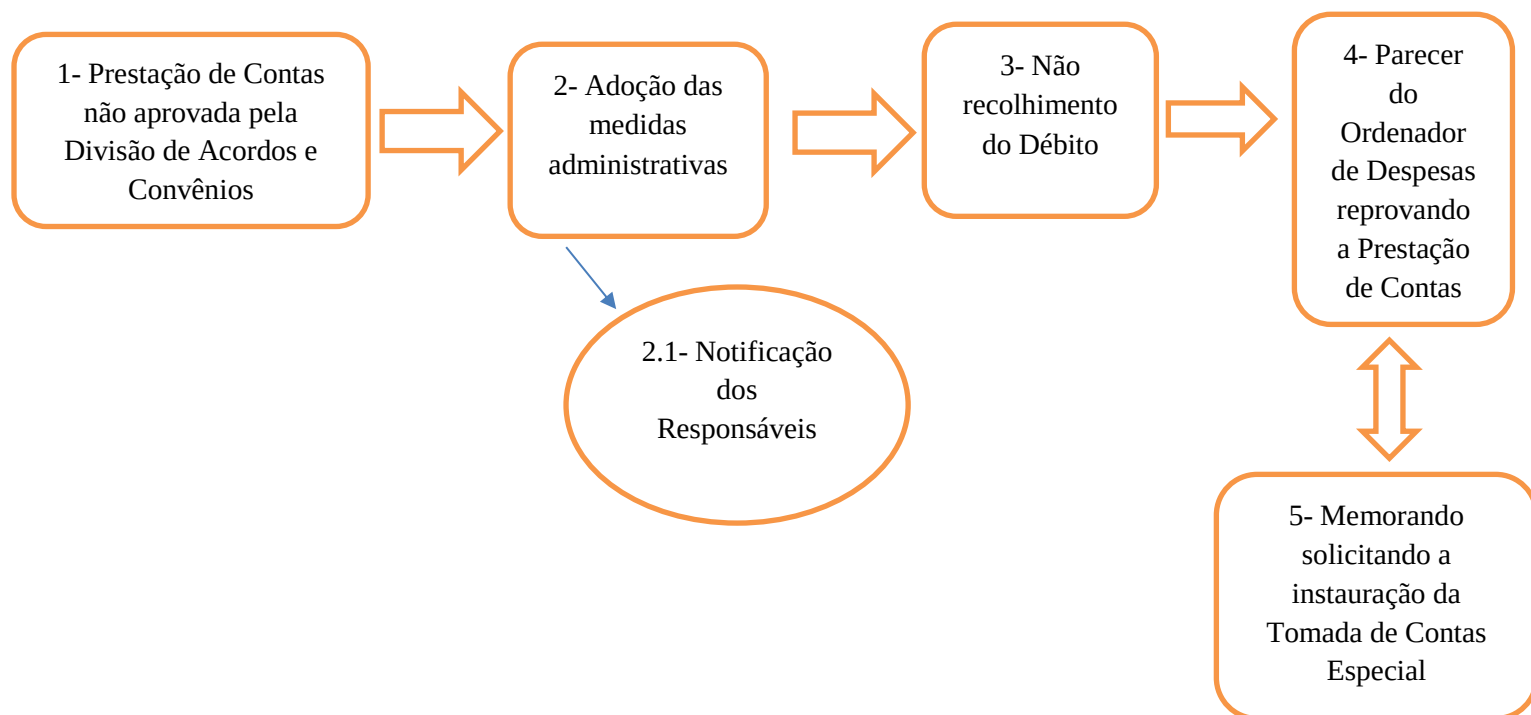
- I – No caso de contas regulares, certificado de quitação plena do responsável para com o erário;
- II – No caso de contas regulares com ressalva, certificado de quitação com determinação, se cabível, nos termos do § 2º do art. 208;
- III – No caso de contas irregulares:
 - a) obrigação de o responsável, no prazo de quinze dias, provar, perante o Tribunal, o pagamento da quantia correspondente ao débito que lhe tiver sido imputado ou da multa cominada;
 - b) título executivo bastante para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável;
 - c) fundamento para que a autoridade competente proceda à efetivação da sanção e da medida cautelar previstas respectivamente nos arts. 270 e 275.

Quando houver necessidade de complementação de informação ou esclarecimentos, de acordo com o que diz Jacoby Fernandes (2017), os autos do processo de Tomada de Contas Especial, poderão ser devolvidos diretamente pelo órgão instrutivo, em despacho fundamentado do relator ou por determinação do Plenário ou Câmara. Para atender a deliberação do TCU, o órgão responsável pela instauração, deverá promover a reunião dos membros da comissão especial de servidores, caso os mesmos já tenham retornado as atividades rotineiras dos seus respectivos cargos.

4 FLUXO DO PROCESSO

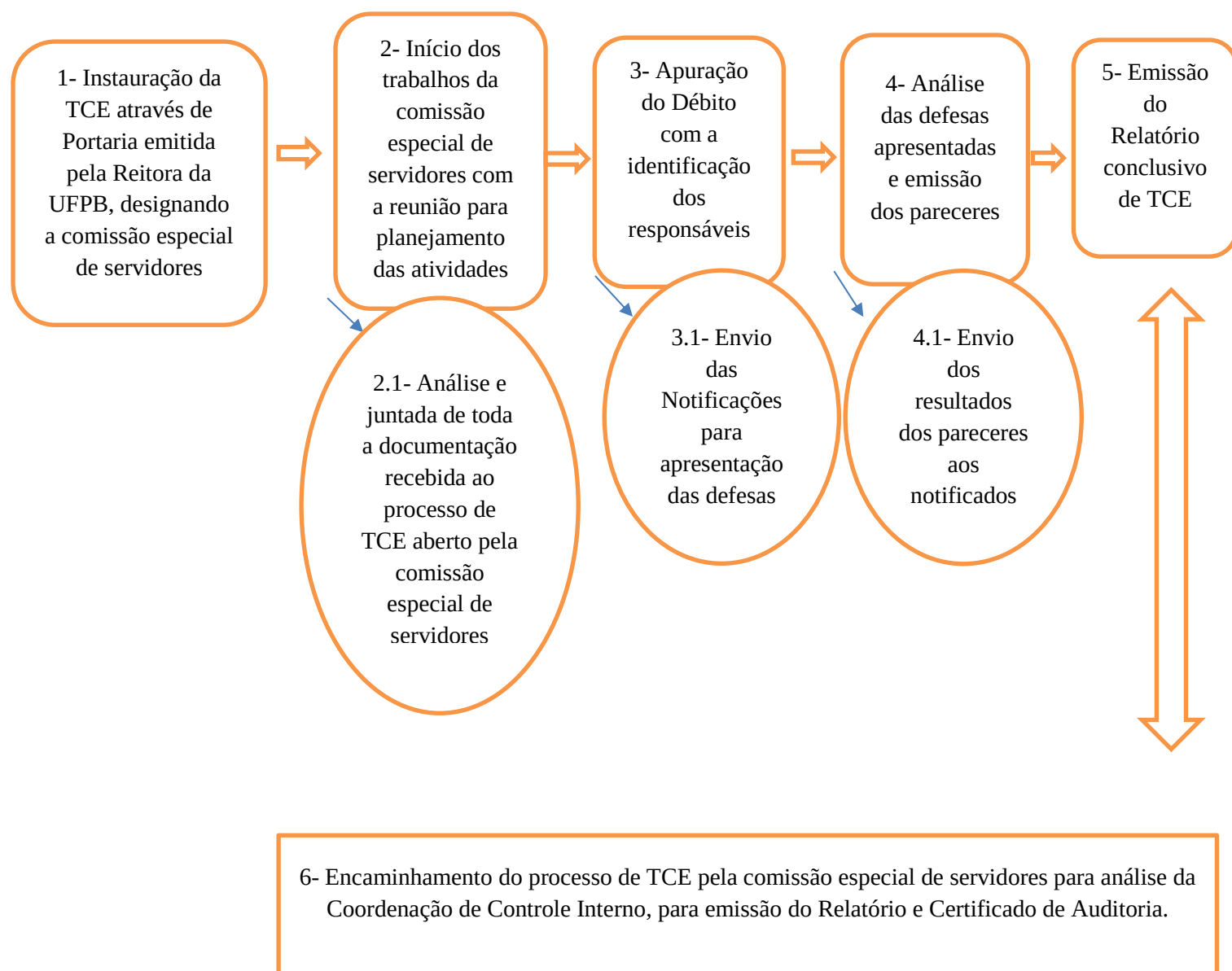
Segue a seguir demonstrados, através dos Fluxogramas apresentados nas Figuras 2; 3 e 4, as ações sistematizadas, que concorrem para a instauração do processo de Tomada de Contas Especial na UFPB. Serão descritos de forma a detalhar, desde os fatos que antecedem a instauração da Tomada de Contas Especial, como os procedimentos necessários para conclusão da instrução processual pela comissão especial de servidores, até o seu envio para julgamento no Tribunal de Contas da União.

Figura 2 – Fluxo dos procedimentos que antecedem a instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB.



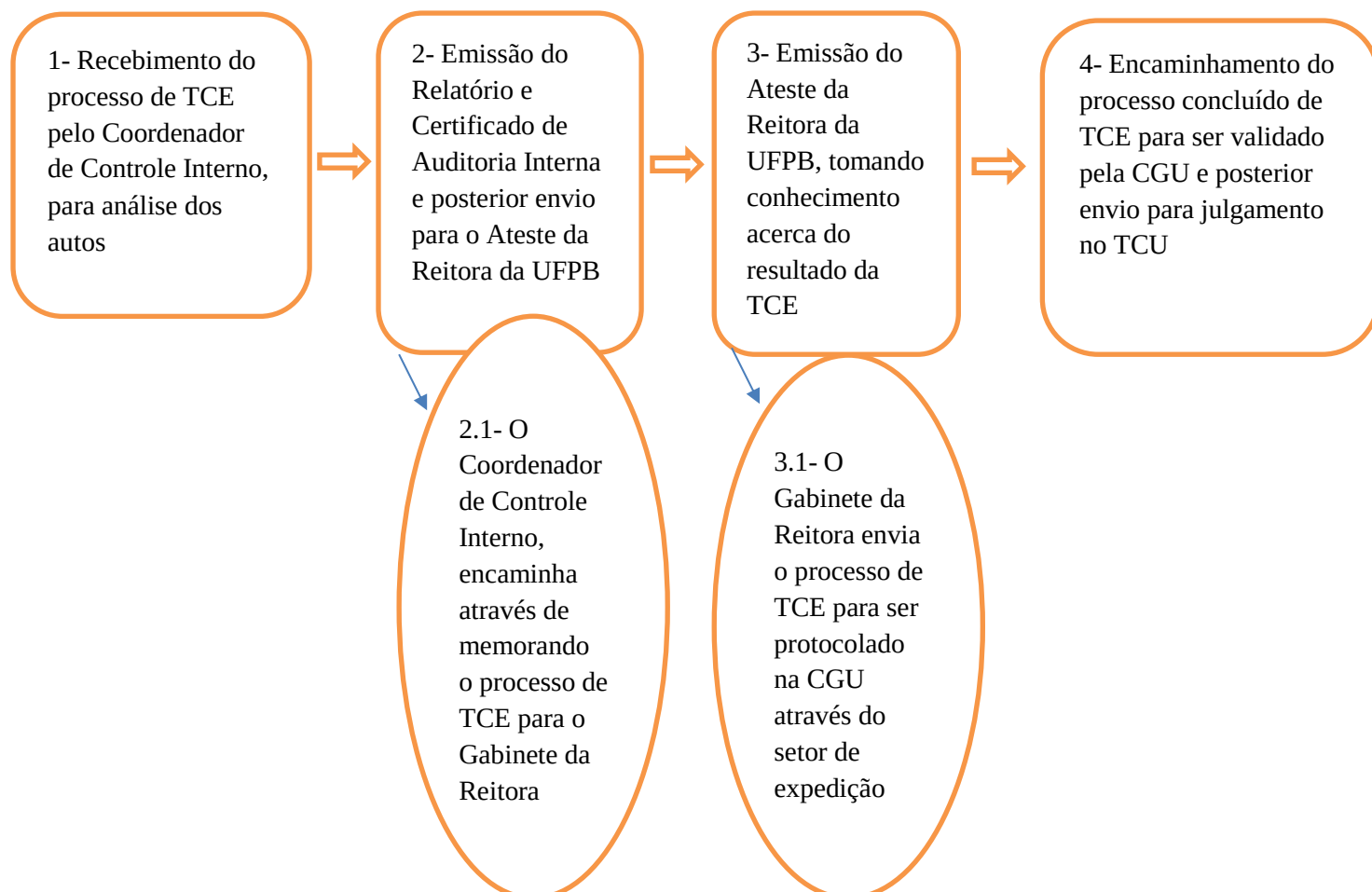
Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

Figura 3 – Fluxo dos procedimentos para instauração da Tomada de Contas Especial pela comissão de servidores na UFPB.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

Figura 4 – Fluxo dos procedimentos para conclusão do processo de instauração da Tomada de Contas Especial na UFPB e envio para julgamento no TCU.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

5 LEGISLAÇÃO APLICADA

Temos como sendo a legislação aplicada e vigente, para instauração do processo de Tomada de Contas Especial na UFPB pela comissão de servidores, as principais a destacar:

O Artigo nº 70 da Constituição Federal de 1988, quando define:

Art. 70. 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, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4/6/1998)

O Decreto-Lei n.º 200, de 25/2/1967 que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências:

Art. 84. Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízos para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas, sob pena de corresponsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a tomada de contas, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas.

A Lei n.º 8.443, de 16/7/1992 que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências:

Art. 8º. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

A Lei nº 10.522, de 19/7/2002 que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências;

O Decreto nº 93.872, de 23/12/1986 que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências:

Art. 148. Está sujeito à Tomada de Contas Especial todo aquele que deixar de prestar contas da utilização de recursos públicos, no prazo e

forma estabelecidos, ou que cometer ou der causa a desfalque, desvio de bens ou praticar qualquer irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Nacional.

O Decreto nº 6.170, de 25/7/2007 que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências:

Art. 12.

(...)

Parágrafo único. Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de trinta dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

A Instrução Normativa – STN nº 01, de 15/12/1997 que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Revogada pela Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424/2016;

A Instrução Normativa – TCU nº 71, de 28/11/2012 que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de Tomada de Contas Especial;

A Instrução Normativa – TCU nº 76, de 23/11/2016 que altera a Instrução Normativa – TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de Tomada de Contas Especial;

A Decisão Normativa – TCU nº 155, de 23 de novembro de 2016 que regulamenta os incisos I, III, IV, V e VI do art. 17 da Instrução Normativa - TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, para detalhar peças, disponibilizar orientações para a adoção de medidas administrativas, estabelecer prioridades e procedimentos para a constituição e tramitação em meio eletrônico de processo de tomada de contas especial, e, ainda, fixar a forma de apresentação de tomadas de contas especiais instauradas em razão de o somatório dos débitos perante um mesmo responsável atingir limite fixado para dispensa;

A Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424, de 30/12/2016 que estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que

dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências;

A Resolução – TCU nº 155, de 4/12/2002 que aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;

A Resolução – TCU nº 246, de 30/11/2011 que altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002;

A Portaria – CGU nº 807, de 25/4/2013 que aprova Norma de Execução destinada a orientar tecnicamente, sobre Tomada de Contas Especial – TCE, os órgãos e entidades sujeitos ao Controle Interno do Poder Executivo Federal;

O Ofício-Circular – CGU nº 143, de 3/6/2011 que define as Normas sobre formalização de Tomada de Contas Especial.

ANEXO 02 – Modelo de Relatório do Tomador de Contas Especial



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
GABINETE DO REITOR
COMISSÃO INSTITUÍDA PELA PORTARIA R/GR/ N°**

**RELATÓRIO DO TOMADOR DE CONTAS ESPECIAL
(TCE N°)**

DADOS DO CONVÊNIO	
PROCESSO ORIGINAL	
INSTRUMENTO ORIGINAL	
REGISTRO SIAFI	
OBJETO DO CONVÊNIO	
PROGRAMA DE TRABALHO	
VIGÊNCIA DO CONVÊNIO	
UG CONCEDENTE	
CÓDIGO UG CONCEDENTE/GESTÃO	
CONVENIENTE/RESPONSÁVEL	
CNPJ CONVENIENTE	
VALOR A CARGO DO CONCEDENTE	
CONTRAPARTIDA DO CONVENIENTE	
ORDENS BANCÁRIAS/VALOR/DATA	

DADOS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	
PROCESSO DE TCE	
UG RESPONSÁVEL PELA TCE	
CÓDIGO UG RESPONSÁVEL PELA TCE	
RESPONSÁVEL	
CPF DO RESPONSÁVEL	
CARGO À ÉPOCA	
MOTIVO/CONSTATAÇÃO	
VALOR ORIGINAL DO DÉBITO	
VALOR ATUALIZADO DO DÉBITO	
DATA DE REFERÊNCIA	
INICIATIVA DE INSTAURAÇÃO	

I – INTRODUÇÃO

II – DOS PARECERES DAS ÁREAS TÉCNICAS DO CONCEDENTE NA FASE DE CONCESSÃO DOS RECURSOS

III - DOS PARECERES DAS ÁREAS TÉCNICAS DO CONCEDENTE NAS FASES DE FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO E DE ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

IV - DAS IRREGULARIDADES MOTIVADORAS DA TCE

V – DAS IMPROPRIEDADES APURADAS PELA COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

VI – DA DEMONSTRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES ENVOLVIDOS

VIII - DAS NOTIFICAÇÕES EXPEDIDAS E RESUMO DAS ANÁLISES SOBRE AS JUSTIFICATIVAS E ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS

Documento	Data	Fls.	Destinatário	Cargo	Resumo

IX - DO PARECER DA COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

X - CONCLUSÃO

João Pessoa, ____/____/____.

COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

ANEXO 03- Modelo de Parecer Acerca das Notificações Expedidas e da Análise das Justificativas Apresentadas



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
GABINETE DO REITOR
COMISSÃO INSTITUÍDA PELA PORTARIA R/GR/ Nº**

João Pessoa, ____/____/____.

PARECER/Nº

Em (data da notificação inicial), por meio do OFÍCIO/Nº (número do ofício), esta Comissão notificou o Ex-Diretor (Nome do conveniado e do responsável), que deu conhecimento do mesmo em (data da expedição), para que apresentasse razões de justificativas ou documentos comprobatórios quanto às ocorrências verificadas no processo de Tomada de Contas Especial ou recolhesse o débito atualizado.

(Descrever nesse ponto as informações acerca de todos ofícios expedidos para notificação dos responsáveis e as respostas das análises realizadas pela comissão especial para cada justificativa apresentada e depois demonstrar o resultado apurado)

Em relação as irregularidades apuradas, e apesar das justificativas apresentadas, as mesmas não conseguiram elidir o dano ora imputado. Com isso, ante a defesa apresentada, o valor do dano real imputado corresponde a:

MOTIVO	VALOR REAL	VALOR ATUALIZADO
TOTAL DO DANO REAL		

Dado que não foram apresentados quaisquer documentos fiscais ou equivalentes originais devidamente atestados, considerando o art. 30 da IN/STN nº 01/1997, esta Comissão considera o valor do dano presumido de (R\$), conforme a tabela abaixo.

Valor do convênio	
Rendimento auferido	
Total das Receitas	
Devolução do Saldo Final do Convênio	
Total Gasto na execução do convênio	
Pagamento – glosas efetuadas	
Glosa Total	

Total do dano real apurado	
Total do dano presumido	
GLOSA TOTAL	

Por fim, esta Comissão considera que o valor do dano ao erário passa a corresponder ao valor de (R\$), que atualizado monetariamente a data de (data do cálculo da atualização monetária) corresponde a (R\$). (Art. 28 c/c os arts. 24 e 23, III, b da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 6.822/80). (De acordo com a decisão 1.122/2000 TCU – Plenário e o Acórdão 1603/2011 – Plenário com alterações do Acórdão 1247/2012 – Plenário).

COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

ANEXO 04- Modelo de Ofício para Notificação dos Responsáveis

Recebi em: ____/____/____



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
GABINETE DO REITOR
COMISSÃO INSTITUÍDA PELA PORTARIA R/GR/ Nº**

João Pessoa, ____/____/____.

OFÍCIO Nº

À

(Nome do responsável identificado)

Nesta,

ASSUNTO: Notificação para apresentação de documentos e/ou ressarcimento do dano.

Senhor (Cargo),

Em atendimento ao processo (número do processo), que determinou a instauração da Tomada de Contas Especial e de acordo com o Acórdão TCU nº 1454/2014 – TCU – Plenário e baseado nos documentos recebidos do Convênio nº (número e descrição do objeto do convênio) -, apresentamos as seguintes irregularidades/impropriedades, de acordo com a documentação constante do processo (número do processo de TCE):

1. (Descrever todas as irregularidades/impropriedades apuradas)

Diante do exposto, informamos a Vossa Senhoria que tem um prazo de 20 (vinte) dias, improrrogáveis, para apresentar as razões de justificativa e documentação comprobatória quanto às ocorrências verificadas. Caso contrário, o Convênio será submetido às instâncias superiores para seguir o curso normal de sua tramitação.

Atenciosamente,

COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

ANEXO 05- Modelo de Memorando para Solicitação de Inclusão da Inadimplência

Recebi em: ____/____/____



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
GABINETE DO REITOR
COMISSÃO INSTITUÍDA PELA PORTARIA R/GR/ Nº**

João Pessoa, ____/____/____.

MEMORANDO/Nº

Coordenação de Contabilidade e Finanças

Sr. (a).

ASSUNTO: Solicita registro no SIAFI – TCE nº (número do processo de TCE)

Senhor (a) Coordenador (a),

Solicitamos registro no SIAFI na forma do art.82 § 3º, inciso II da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011, na conta “Diversos Responsáveis Apurados”, para os agentes identificados, apensando para tal as respectivas notas de lançamento no Processo.

O processo em questão se refere ao Convênio nº, cujo (descrever objeto)" no valor de (R\$), e a Tomada de Contas Especial foi instaurada em cumprimento ao Acórdão 1454/2014 – TCU – Plenário, Sessão de 04/06/2014.

Para tanto, seguem os valores a serem registrados, na forma da última coluna do quadro abaixo.

Nome	CPF/CNPJ	Valor do dano	Valor Atualizado

Atenciosamente,

COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

ANEXO 06- Modelo de Memorando para Notificação da Apresentação de Documentos

Recebi em: ____/____/____



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
GABINETE DO REITOR
COMISSÃO INSTITUÍDA PELA PORTARIA R/GR/ Nº**

João Pessoa, ____/____/____.

MEMORANDO/Nº

Ao
Gabinete da Reitoria
Prof. Dr^a. (Reitora).
Nesta,

ASSUNTO: Notificação para apresentação de documentos.

Magnífica Reitora,

Esta Comissão vem respeitosamente requerer:

Em atendimento a solicitação da Senhora (nome e cargo), cópias de documentos indispensáveis a defesa do peticionante, como citado nos documentos anexos.

Ressalta-se que para garantir o direito de ampla defesa e contraditório da peticionante, a administração pública deve prestar tais informações pelas vias adequadas. Nesse sentido, faz-se necessário que os setores competentes enviem os documentos supramencionados a esta Comissão.

Atenciosamente,

COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

ANEXO 07- Modelo de Memorando para Envio do Processo de TCE

Recebi em: ____/____/____



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
GABINETE DO REITOR
COMISSÃO INSTITUÍDA PELA PORTARIA R/GR/ Nº**

João Pessoa, ____/____/____.

MEMORANDO/Nº

A
Coordenação de Controle Interno
Sr. (a).
Nesta,

ASSUNTO: Envio do Processo da TCE Nº

Senhor Coordenador,

Esta Comissão Especial vem respeitosamente enviar o Processo de Tomada de Contas Especial de Nº, juntamente com seus anexos, tendo a mesma sido instaurada em (data), para o cumprimento da determinação contida no artigo 10 da IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016:

Certo da sua compreensão, nos colocamos a disposição para quaisquer esclarecimentos que porventura possam surgir.

Atenciosamente

COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL