



Autor
Jorge Ulisses Jacoby Fernandes

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Desenvolvimento do Processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas

Área específica
Direito Público.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes é Advogado, Mestre em Direito Público, Professor de Direito Administrativo, Escritor, Consultor e Conferencista. Além das experiências descritas acima, tem, ainda, as desenvolvidas ao longo de sua carreira no serviço público: Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Procurador e Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCDF, Juiz do Trabalho do TRT/10ª Região, Advogado e Administrador Postal da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Tem mais de 10.000 horas de cursos e palestras ministrados. É membro vitalício da Academia Brasileira de Ciências, Artes, História e Literatura, como acadêmico efetivo imortal em ciências jurídicas, ocupando a cadeira nº 7, cujo patrono é Hely Lopes Meirelles.

Áreas afins
Direito.

Público-alvo/consumidores
Administradores Públicos.

FORMATO: 17,0 X 24,0 cm
CÓDIGO: 10001094

J17t

Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses

Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas / Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ISBN 978-85-450-0213-0

1. Administração Pública – Brasil – Controle. 2. Tomada de contas. 3. Tomada de contas especial: processo e defesa. 4. Advocacia em Tomada de Contas. 5. Tribunais de Contas – Brasil. I. Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. II. Título.

CDU: 35

CDD: 351.05

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017. ISBN 978-85-450-0213-0.

SUMÁRIO

PREFÁCIO À PRIMEIRA EDIÇÃO	17
APRESENTAÇÃO À 7ª EDIÇÃO	19
CAPÍTULO 1 - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - NOÇÕES ELEMENTARES	27
1.1. Importância do tema	27
1.2. Conceito	31
1.2.1. diferença entre procedimento e processo	32
1.2.2. procedimento e processo na TCE	34
1.2.3. a TCE na fase interna	35
1.2.4. a TCE na fase externa	39
1.2.5. objetivo da TCE	39
1.3. Características	39
1.4. Tipos de TCE	41
1.5. Distinções	42
1.5.1. entre TCE e ação de improbidade	42
1.5.2. entre TCE e ação de reparação de danos	43
1.5.3. entre TCE e inquérito policial militar	45
1.5.4. entre TCE e processo disciplinar	46
1.6. Resumo do capítulo	49
CAPÍTULO 2 - NORMAS E PRINCÍPIOS	55
2.1. Importância do tema	55
2.2. Princípios	56
2.2.1. princípio da legalidade	58
2.2.1.1. aplicação prática	58
2.2.2. princípio da oficialidade	59
2.2.2.1. aplicação prática	59
2.2.3. princípio do informalismo	60
2.2.3.1. aplicação prática	61
2.2.4. princípio da publicidade	65
2.2.4.1. acepções do termo publicidade	66
2.2.4.2. divulgação de informação	67
2.2.4.3. ciência ao interessado	74
2.2.4.4. direito de acesso à informação	76
2.2.4.5. da possibilidade de informatização da TCE	76
2.2.5. princípio da verdade material	77

2.2.6. princípio da economia processual	78
2.2.6.1. outros procedimentos menos onerosos – prazo	79
2.2.6.2. valor de alçada	81
2.2.6.3. dano de valores ínfimos	86
2.2.7. princípio da gratuidade	87
2.2.8. princípio do contraditório e da ampla defesa	88
2.2.8.1. do princípio do contraditório	88
2.2.8.2. do princípio da ampla defesa	88
2.2.8.3. da aplicação dos princípios	89
2.2.8.4. do dever de renovar a citação/audiência	91
2.2.8.5. do direito de acesso à informação	91
2.2.9. princípio do devido processo legal.....	92
2.2.10. princípios específicos	96
2.2.10.1. princípio da proteção do erário	96
2.2.10.2. princípio da razão suficiente ab-rogável	97
2.3. Analogia	98
2.4. Legislação aplicável	99
2.5. Resumo do capítulo	100
CAPÍTULO 3 - CAUSAS DETERMINANTES DE TCE	105
3.1. Da estrutura normativa	105
3.2. Omissão no dever de prestar contas.....	105
3.2.1. dever de prestar contas	106
3.2.2. natureza jurídica do dever de prestar contas	109
3.2.2.1. obrigação de fazer	109
3.2.2.2. obrigação não-personalíssima	110
3.2.3. dever de prestar contas originário e contratual	112
3.2.4. particular sem vínculo com a Administração	116
3.2.4.1. jurisdição excepcional do Tribunal de Contas sobre particular	117
3.2.4.2. dano causado exclusivamente pelo particular	117
3.2.4.3. acidente de veículos	119
3.2.5. omissão e prestação de contas extemporânea	120
3.2.6. exame da culpa e da omissão	121
3.2.7. omissão sem culpa	122
3.2.7.1. contas iliquidáveis	122
3.2.7.2. força maior e caso fortuito	123
3.2.7.3. incêndio	128
3.2.7.4. extravio de processo	128
3.2.7.5. insanidade mental	130
3.2.7.6. morte	131
3.2.8. omissão com culpa	134
3.2.8.1. peculiaridades dos diversos casos de omissão	137
3.2.8.2. contas anuais	137
3.2.8.2.1. contas do Governo	138
3.2.8.2.2. contas anuais e contas de gestão	140
3.2.8.2.3. dos demais administradores que prestam contas	142
3.2.8.2.4. tomada de contas anual	143
3.2.8.2.4.1. contas anuais – prazo	145
3.2.8.2.4.2. contas anuais – valor como instrumento de controle	145
3.2.8.2.4.3. contas anuais – TCE após julgamento	146
3.2.8.3. convênios	147
3.2.8.3.1. prestação de contas de convênio	148
3.2.8.3.2. instauração de TCE	150
3.2.8.3.3. suspensão da inadimplência	151
3.2.8.3.4. devolução de valores	153
3.2.9. taxas de inscrição em concurso	153
3.2.10. Fundo Partidário	156
3.2.11. recursos repassados pela União	158
3.2.11.1. conflitos de competência	158
3.2.12. royalties do petróleo.....	160
3.2.13. aplicação de multa pela omissão	162
3.3. Prestação de contas irregular	163
3.3.1. desfalque	164
3.3.2. desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.....	165
3.3.2.1. relevância econômica do desvio	167
3.3.2.2. desvio de finalidade caracterizável como crime ou improbidade	169
3.4. Dano ao erário.....	171
3.4.1. excludentes de responsabilidade	172
3.4.2. ato ilegal	173
3.4.2.1. acidente de veículos	176

3.4.2.2. acordo	180
3.4.2.2.1. acordo administrativo	182
3.4.2.2.2. acordo judicial	185
3.4.2.2.3. acordo em questões trabalhistas	187
3.4.2.3. associações de servidores	188
3.4.2.4. aposentadorias, reformas e pensões julgadas ilegais	191
3.4.2.5. benefícios para servidores	194
3.4.2.6. benefícios e vantagens na administração indireta	195
3.4.2.7. coquetéis, jantares, músicos, flores e filmagens	198
3.4.2.8. contratação sem concurso público	200
3.4.2.9. empréstimos bancários e operações de crédito	203
3.4.2.10. multa	206
3.4.2.10.1. multa contratual contra a Administração	206
3.4.2.10.2. multa como usuário do serviço público	207
3.4.2.10.3. multa em contratos de direito privado	208
3.4.2.10.4. multa por infração à norma legal	209
3.4.2.10.5. atualização financeira – ausência de dano	209
3.4.2.10.6. multa – síntese	210
3.4.2.11. obras inacabadas	210
3.4.2.12. reajuste e reequilíbrio econômico-financeiro de contrato	212
3.4.2.13. salário, vencimentos, proventos ou pensões.....	214
3.4.2.14. superfaturamento de preços	215
3.4.2.15. veículos de representação	219
3.4.2.16. licitação anulada	221
3.4.3. ato ilegítimo	222
3.4.3.1. aumento de quadro de pessoal	223
3.4.3.2. desvio de finalidade	224
3.4.3.3. a ilegitimidade e o princípio da moralidade.....	224
3.4.4. ato antieconômico	225
3.4.4.1. racionalização de procedimentos	227
3.4.4.2. antieconomicidade que revela des zelo	227
3.4.5. fracionamento de despesa – licitação e contratação direta	229
3.4.6. outras causas	230
3.5. Instaurar ou não a TCE?	231
3.6. Resumo do capítulo	234
CAPÍTULO 4 - A INSTAURAÇÃO DA TCE	239
4.1. Competência	239
4.1.1. instauração de ofício pelo Tribunal de Contas	240
4.1.2. o controle interno e os órgãos de contabilidade	242
4.1.3. a Lei e as normas internas na definição da competência	246
4.1.4. convênio	247
4.1.5. verificação do fato gerador	248
4.1.5.1. denúncia	248
4.1.5.2. conversão em TCE	252
4.1.6. a delegação de competência	253
4.1.7. valor estimado do dano	254
4.2. Prazo.....	254
4.2.1. instauração de ofício pelos Tribunais de Contas.....	257
4.2.2. instauração pela autoridade administrativa	258
4.2.3. possibilidade de aguardar a conclusão do PAD ou da sindicância	261
4.3. Omissão	262
4.3.1. sanções administrativas	264
4.3.1.1. multa pela omissão em instaurar TCE	265
4.3.1.2. a solidariedade como sanção pela omissão	266
4.3.1.3. inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança ..	267
4.3.2. efeitos civis da sanção administrativa	269
4.3.3. sanção penal	270
4.3.4. providências no caso de recalcitrância	272
4.3.5. medida judicial contra a instauração	273
4.4. Comissão de TCE	273
4.4.1. comissão ou servidor	274
4.4.2. composição	274
4.4.2.1. suspeição ou impedimento	275
4.4.2.2. subordinado ou colega de setor	277
4.4.3. a recusa do encargo	278
4.4.4. comissão permanente ou temporária	279
4.4.5. limites à terceirização de atividades	280
4.5. Portaria de designação da Comissão	281
4.5.1. requisitos formais da portaria	282

4.5.2. sugestões de modelo de portaria de designação de Comissão.....	285
4.5.3. a publicação da portaria	285
4.5.4. a designação por outros atos administrativos	286
4.5.5. poderes da Comissão	287
4.6. Efeitos da instauração	287
4.6.1. evitando a instauração	288
4.6.2. suspensão da inadimplência	289
4.7. Sugestões	292
4.8. Resumo do capítulo	293
CAPÍTULO 5 - FASE INTERNA	297
5.1. Objetivos da atividade da Comissão	297
5.2. Do início dos trabalhos – recomendações práticas	297
5.2.1. da organização dos trabalhos.....	297
5.2.2. sugestão de modelo de ata de início dos trabalhos.....	298
5.2.3. sugestão de modelo de termo de autuação	299
5.2.4. sugestão de modelo de termo de juntada	300
5.3. Instrução do processo – informações essenciais	300
5.3.1. ficha de qualificação	300
5.3.2. termo formalizador da avença	303
5.3.3. demonstrativo financeiro do débito	304
5.3.3.1. o valor original do débito	304
5.3.3.1.1. bens sem registro do valor de aquisição ou com valor irrisório	308
5.3.3.1.2. bens sem registro do valor de aquisição e sem valor de mercado	309
5.3.3.1.3. imóveis	310
5.3.3.2. origem e data da ocorrência	312
5.3.3.3. parcelas do débito já recolhidas – procedimento	312
5.3.4. cópia do relatório da comissão de sindicância ou de inquérito	314
5.3.5. cópia das notificações de cobrança expedidas	315
5.3.6. outras peças e informações	316
5.3.7. falta de documentos	316
5.4. Documentos necessários no caso de convênio e congêneres	317
5.5. Das provas	318
5.5.1. noções gerais	318
5.5.2. do ônus da prova	319
5.5.3. noções sobre o objeto da prova e dispensa do ônus	321
5.5.3.1. fatos notórios	322
5.5.3.2. afirmados por uma parte e confessados pela outra	324
5.5.3.3. fatos incontroversos	324
5.5.3.4. presunção legal de existência ou de veracidade	324
5.5.4. o que deve ser provado?	326
5.5.5. dos meios de prova	327
5.5.5.1. do depoimento pessoal	328
5.5.5.1.1. do depoimento na TCE	329
5.5.5.1.2. da capacidade para depor	330
5.5.5.1.3. da participação do advogado	331
5.5.5.1.4. do não comparecimento para depor	332
5.5.5.1.5. da recusa em depor	336
5.5.5.1.6. do uso de evasivas na resposta e outros comportamentos	337
5.5.5.1.7. do não comparecimento e da recusa seguidos de arrependimento	337
5.5.5.2. da confissão	337
5.5.5.2.1. da divisibilidade ou indivisibilidade da confissão	339
5.5.5.2.2. dos efeitos da confissão e da retratação	340
5.5.5.2.3. da confissão ficta	342
5.5.5.3. da prova testemunhal	343
5.5.5.3.1. da obrigação de declarar a verdade	344
5.5.5.4. da acareação	347
5.5.5.5. da prova documental	348
5.5.5.5.1. da arguição de falsidade	349
5.5.5.5.2. do dever de exibir documentos	350
5.5.5.5.3. dos documentos protegidos por sigilo bancário	351
5.5.5.5.4. dos documentos dos comerciantes	354
5.5.5.5.5. da prova pericial	354
5.5.5.5.6. das diligências	357
5.5.5.5.7. das gravações	358
5.5.5.5.8. das provas ilícitas	360
5.5.5.5.9. das provas emprestadas	361
5.6. Da citação na fase interna da TCE	362
5.7. Encerramento da TCE na fase interna	364
5.7.1. valor de alçada	364

5.7.1.1. alteração do valor de alçada	365
5.7.1.2. Tratamento prioritário	366
5.7.2. recomposição do dano	366
5.7.3. reaparecimento do bem ou valor	367
5.7.4. reposição do bem	367
5.8. Da conclusão da comissão	369
5.8.1. relatório conclusivo – diretrizes	369
5.8.2. relatório conclusivo – conteúdo	371
5.8.3. relatório conclusivo – forma	374
5.8.4. recorribilidade da conclusão	375
5.8.5. remessa à autoridade instauradora.....	375
5.9. A ação do controle interno	375
5.9.1. análise do processo	378
5.9.2. relatório do controle interno	379
5.9.3. parecer do controle interno	382
5.9.4. certificado de auditoria	383
5.10. Pronunciamento do Ministro de Estado ou equivalente	384
5.11. Remessa ao Tribunal de Contas	388
5.12. Providências no recebimento pelo Tribunal	389
5.13. Resumo do capítulo	389
CAPÍTULO 6 - FASE EXTERNA	393
6.1. Da entrada do processo no Tribunal de Contas	393
6.1.1. da distribuição	394
6.1.2. da designação do relator	394
6.1.3. do impedimento e da suspeição	395
6.1.3.1. procedimento da arguição.....	399
6.1.3.2. arguição com notícia de ilícito	399
6.1.3.3. arguição infundada.....	400
6.1.4. da remessa ao órgão instrutivo.....	400
6.2. Do exame do processo pelo órgão instrutivo	401
6.2.1. da verificação dos elementos do processo.....	401
6.2.2. da manifestação conclusiva do órgão	401
6.2.3. da restituição do processo	403
6.3. Da participação do Ministério Público junto ao Tribunal	404
6.3.1. da função institucional	409
6.3.2. do exame das nulidades	410
6.3.3. da proposta de citação	410
6.3.3.1. da indicação dos elementos essenciais à defesa	411
6.4. Da citação	412
6.4.1. da forma	413
6.4.2. das peculiaridades da citação	414
6.4.3. do tempo	416
6.4.4. dos requisitos	417
6.5. Da resposta do citado	421
6.5.1. princípio da eventualidade	421
6.5.2. das exceções	421
6.5.2.1. das exceções processuais peremptórias	422
6.5.2.1.1. da coisa julgada	423
6.5.2.1.2. incompetência da Corte para o julgamento	425
6.5.2.2. das exceções processuais dilatórias	431
6.5.2.3. das exceções substanciais	431
6.5.2.3.1. falhas estruturais	432
6.5.2.3.2. falecimento do responsável	435
6.5.2.3.3. regularidade da conduta	436
6.5.2.3.4. outras defesas	437
6.5.2.3.4.1. omissão no dever de prestar contas.....	437
6.5.2.3.4.2. ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico	438
6.5.2.3.4.3. ausência de comprovação da irregularidade, cerceamento de defesa e contas ilíquidáveis	440
6.5.2.3.4.4. quitação	444
6.5.2.3.4.5. boa-fé	444
6.5.2.3.4.6. prescrição	445
6.5.2.3.4.6.1. distinção entre prescrição e decadência	445
6.5.2.3.4.6.2. histórico da aplicação da prescrição	446
6.5.2.3.4.6.3. histórico da aplicação da imprescritibilidade	449
6.5.2.3.4.6.4. aplicação da prescrição prevista na Lei no 9.873/1999	450
6.5.2.3.4.6.5. aplicação da prescrição à multa	451
6.5.2.3.4.6.6. aplicação da prescrição prevista no Código Tributário Nacional	452
6.5.2.3.4.6.7. decadência do direito de fiscalizar	452

6.5.2.3.4.6.8. prescrição e recurso de revisão	453
6.6. Da revelia	454
6.7. Do julgamento	455
6.7.1. da competência das Câmaras	456
6.7.2. da competência do Plenário	457
6.7.3. da deliberação do Tribunal	458
6.7.4. da decisão preliminar	458
6.7.4.1. do sobrestamento	459
6.7.4.2. da citação e da audiência	460
6.7.4.3. da conversão do julgamento em diligência	460
6.7.5. da decisão definitiva	461
6.7.5.1. contas regulares	461
6.7.5.2. contas regulares com ressalvas	463
6.7.5.2.1. exemplos de contas com ressalvas	463
6.7.5.2.2. contas sem dano e sem má-fé do agente	463
6.7.5.3. contas irregulares	464
6.7.5.3.1. a omissão e a mora na prestação de contas	465
6.7.5.3.2. irregularidade sanável e a boa-fé	466
6.7.5.3.3. irregularidade em convênios – suspensão da inadimplência	466
6.7.5.3.4. dano sem autoria identificada.....	467
6.7.5.3.5. agente não sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas	468
6.7.5.3.6. saneamento antes da decisão definitiva	469
6.7.6. da decisão terminativa	469
6.7.7. das demais deliberações do julgamento	471
6.7.7.1. a comunicação ao Ministério Público ordinário	471
6.7.7.2. da aplicação de multa.....	472
6.7.7.3. dos efeitos favoráveis para os envolvidos	474
6.8. Do acórdão condenatório	474
6.9. Resumo do capítulo	476
CAPÍTULO7-RECURSOS DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	481
7.1. Princípios e pressupostos gerais da recorribilidade	482
7.1.1. recorribilidade do ato decisório	482
7.1.2. da tempestividade do recurso	484
7.1.2.1. da suspensão e da interrupção dos prazos	484
7.1.3. da adequação do recurso	485
7.1.4. legitimidade da parte.....	487
7.1.4.1. recurso de terceiro sem vínculo com a Administração	487
7.1.4.2. recurso do Ministério Público	491
7.1.4.3. recurso interposto por advogado ou procurador	491
7.1.4.3.1. a ausência de procuração	491
7.1.4.3.2. advogados e procuradores de órgãos públicos	493
7.1.5. duplo grau de jurisdição	493
7.1.6. reformatio in pejus	494
7.1.7. efeitos do recurso	495
7.2. Dos recursos em espécie	495
7.2.1. do recurso de reconsideração	496
7.2.2. dos embargos de declaração	497
7.2.3. do recurso de revisão	500
7.2.4. do pedido de reexame	502
7.2.5. agravo	503
7.2.6. limitação à recorribilidade	504
7.3. Da coisa julgada administrativa	504
7.4. Dos recursos judiciais	508
7.4.1. mandado de segurança	509
7.4.2. outras ações	513
7.5. Resumo do capítulo	514
CAPÍTULO 8 - DA EXECUÇÃO E DOS EFEITOS DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	519
8.1. Do acórdão condenatório	519
8.1.1. da natureza jurídica do acórdão	522
8.1.2. da eficácia de título executivo	522
8.1.2.1. título executivo extrajudicial autônomo	525
8.1.2.2. inscrição em dívida ativa	526
8.1.2.3. do critério da atualização	528
8.1.3. dos demais efeitos do acórdão	528
8.1.3.1. da inelegibilidade	528
8.1.3.1.1. contas rejeitadas por irregularidade insanável	530
8.1.3.1.2. contas rejeitadas por decisão irrecorrível	531

8.1.3.1.3. questão sub judice	532
8.1.3.1.4. agente sem vínculo público	533
8.1.3.1.5. compulsoriedade da comunicação	534
8.1.3.2. outras restrições.....	534
8.1.4. liquidação do acórdão	535
8.1.5. quem deve ser inscrito como devedor?	536
8.1.5.1. pessoa física ou jurídica	536
8.1.5.2. solidariedade entre devedores	536
8.1.5.2.1. divisão do débito	537
8.1.5.2.2. solidariedade na condenação e inscrição	537
8.2. Execução voluntária	538
8.2.1. pelo devedor	538
8.2.2. por consignação em pagamento	540
8.2.3. por terceiros	541
8.2.4. pelos sucessores	541
8.2.5. pagamento do débito com recursos do erário.....	542
8.2.6. parcelamento	544
8.3. Da execução forçada	545
8.3.1. do desconto nos vencimentos, salários ou proventos.....	545
8.3.1.1. desconto em salários	546
8.3.1.2. desconto nos vencimentos e nos proventos	548
8.3.1.2.1. regra geral – esfera federal	548
8.3.1.2.2. ato doloso – esfera federal	549
8.3.1.2.3. Estados, Municípios e Distrito Federal	551
8.3.1.2.4. limite de valor do dano para desconto em folha	551
8.3.1.2.5. desconto em valores de pensão	552
8.3.1.2.5.1. desconto em pensão decorrente de débito do servidor falecido	552
8.3.1.2.5.2. desconto em pensão decorrente de débito do beneficiário	553
8.3.1.3. desconto de valores na demissão e exoneração	553
8.3.2. execução contra outras esferas de governo	554
8.4. Da execução judicial do acórdão	554
8.4.1. competência de foro	555
8.4.2. da legitimidade ativa processual	557
8.4.3. da legitimidade passiva processual	559
8.5. Das medidas cautelares para garantia da eficácia das decisões	560
8.6. Panorâmica sobre a eficácia das decisões	563
8.7. Resumo do capítulo	564
CAPÍTULO 9 - TÁBUA DE JURISPRUDÊNCIA SOBRE TCE	569
ÍNDICE DE ASSUNTOS	603