



<b>Processo:</b>	<b>213896/2020</b>
<b>Assunto:</b>	<b>Consultas</b>
<b>Principal/ Procedência:</b>	<b>Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística</b>
<b>Relator:</b>	<b>Auditor Substituto de Conselheiro em Substituição Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira</b>
<b>Parecer:</b>	<b>49/2021/SEGECEX</b>

Fonte: Control-P

Excelentíssimo Senhor Relator,

## 1. Introdução

Trata-se de consulta formulada pelo senhor **Marcelo de Oliveira e Silva**, Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística (ora denominado Consulente), solicitando pronunciamento deste Tribunal (TCE/MT) acerca da legalidade da instauração de Tomada de Contas Especial, pelo próprio fiscalizado, para apurar a ocorrência de eventuais danos e responsabilidades na execução de contrato administrativo, nos termos do artigo 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), e do artigo 77 da Instrução Normativa Conjunta (SEPLAN/SEFAZ/CGE) 1/2015<sup>1</sup>.

O presente feito teve origem na documentação encaminhada e autuada neste Tribunal (processo 187739/2020) como Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (SINFRA/MT), por meio da Portaria 129/2018<sup>2</sup>, nos seguintes termos:

---

<sup>1</sup> Site da SEFAZ/MT. Link do documento acessado em 26/10/21: [app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/7C7B6A9347C50F55032569140065EBBF/9FE9CECA13CA73F384257DFC004467D9](http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/7C7B6A9347C50F55032569140065EBBF/9FE9CECA13CA73F384257DFC004467D9)

<sup>2</sup> Publicada no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso nº 27334, do dia 30/08/2018, página 73. Link do documento acessado em 26/10/21: <https://www.iomat.mt.gov.br/portal/edicoes/download/15292>



**Art. 1º.** Instaurar a Tomada de Contas Especial, para promover a apuração da Prestação de Contas e da suposta inexecução parcial do objeto do celebrado entre Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística de Mato Grosso e EQUIPAV ENGENHARIA LTDA -MT tendo como Objeto Execução de Obras e Serviços de Restauração na Rodovia. MT 320/208, Trecho Ent. BR-163 (B) (Nova Santa Helena) - Ent. MT-325 (Alta Floresta), divididos em 2 lotes, sendo para este contrato o lote 2 (segmento 2): Ent. BR 163 (B) (Nova Santa Helena) - Trevo de acesso a Nova Canaã, Ent. MT-325 (Alta Floresta) numa extensão de 111.20 KM.

**Art. 2º.** Ficam designados os servidores que compõem a Comissão Permanente, criada através da Portaria Nº 057/2016/GS/SINFRA/MT, para dar cumprimento ao artigo precedente.

**Art. 3º** A Comissão fica autorizada a praticar todos os atos necessários ao desempenho de suas funções, ficando a autoridade conveniada obrigada a prestar colaboração necessária que lhe for requerida pela Comissão de Tomada de Contas Especial.

**Art. 4º.** Determinar que a Comissão inicie seus trabalhos na data da publicação desta Portaria no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, devendo concluir seus trabalhos no prazo de 120 (cento e vinte) dias, admitindo a prorrogação por igual prazo ou a continuidade excepcional no instrutório, sob motivação, para garantir o esclarecimento dos fatos, identificar os agentes responsáveis e quantificar o dano, observando todos os preceitos legais e regulamentares, em especial o que dispõe a Instrução Normativa Conjunta SEPLAN/SEFAZ/CGE Nº 001/2015.

**Art. 5º.** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. Expedida, registrada, cumpra-se. Gabinete do Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística de Mato Grosso, em Cuiabá - MT, 30 de Agosto de 2018.

Juntamente com a citada documentação foi encaminhado o Ofício 06/2020/CPTCE/GS/SINFRA<sup>3</sup>, subscrito pelo citado Secretário, nos seguintes termos:

---

<sup>3</sup> Processo 213896/2020 (autos digitais do Control-P): documentos 222912/2020.



(...)

Os instrumentos jurídicos que se submetem à Tomada de Contas Especial estão previstos pelo IV do artigo 1º (*sic*), que assim prevê:

**IV.** fiscalizar e julgar a aplicação de quaisquer **recursos repassados** pelo Estado ou Município às pessoas jurídicas de direito público ou privado, inclusive às organizações não governamentais e aos entes qualificados na forma da lei para a prestação de serviços públicos, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congêneres;

Ainda no âmbito dessa Egrégia Corte de Contas, disciplina o art. 13 do diploma retromencionado:

**Art. 13.** A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá adotar providências imediatas com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, sempre que não forem prestadas as contas, quando ocorrer desfalque, desvio de bens ou valores públicos, a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como nos casos de concessão de benefícios fiscais ou de renúncia de receitas que resultem em prejuízo ao erário.

**§ 1º.** Comprovado o dano ao erário, a tomada de contas especial deverá ser encaminhada desde logo ao Tribunal de Contas para julgamento.

**§ 2º.** Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal de Contas determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

No âmbito da administração pública do Estado de Mato Grosso, o processo de Tomada de Contas Especial é disciplinado pela INC 01/2015, que determina em seu artigo 77:

**Art. 77.** A Tomada de Contas Especial visando apurar os fatos, a quantificar o dano, identificar os responsáveis, e obter o respectivo ressarcimento, será instaurada pelo setor competente do órgão Concedente, por determinação do respectivo ordenador de despesas ou, na sua omissão, por determinação do Órgão de Controle Interno do Estado ou do Tribunal de Contas do Estado, quando:

**I** – não for apresentada a prestação de contas no prazo de até 30 (trinta) dias, concedidos em notificação, pelo concedente;

**II** – não for aprovada a prestação de contas, apesar de eventuais justificativas apresentadas pelo convenente, em decorrência de:

**a)** não execução total do objeto pactuado;

**b)** ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos;

**c)** desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;

**d)** impugnação de despesas, se realizadas em desacordo com as disposições do termo celebrado ou desta Instrução Normativa;



- e) não cumprimento dos recursos da contrapartida;
  - f) não utilização de rendimentos de aplicações financeiras no objeto pactuado;
  - g) não devolução de eventuais saldos de convênio.
- III – ocorrer qualquer outro fato do qual resulte prejuízo ao erário.

**Parágrafo único.** A Tomada de Contas Especial será instaurada ainda, por determinação dos Órgãos de Controle Interno ou do Tribunal de Contas do Estado, no caso de omissão da autoridade competente em adotar essa medida.

Nesse sentido é que, em tese, o TCE/MT julga os processos de tomada de contas especiais instaurados pela SINFRA, quando a mesma ocupa a posição de órgão competente, na ocasião da análise de prestação de contas de entidades com as quais tenha estabelecido qualquer espécie de relação jurídica congênere aos convênios, como bem disciplina o IV da LC 269/2007.

Isto posto, requer a Egrégia Corte de Contas pronuncie-se conclusivamente quanto a legalidade da instauração de Tomada de Contas Especiais para apuração de danos ocorridos em contratos administrativos, uma vez que os contratos não se inserem nos instrumentos congêneres aos convênios, como bem disciplina o IV do artigo 1º da LC 269/2007.

Aos instrumentos congêneres inserem-se aqueles onde haja convergência dos interesses das partes em realizar o objeto contratado, como é o caso de um convênio. Os contratos priorizam a forma de acordo com um particular de forma onerosa, sob o regime de contraprestação por um objetivo ou produto. Os contratados não prestam contas, uma vez que não fazem a gestão de valores repassados a recebem pagamento pelo serviço prestado.

Já nos convênios o ajuste é firmado para cooperação mútua e realização de interesses em comum entre os partícipes. Não há oneração ou pagamento de contraprestação entre partícipes.

Em tese os contratos se submetem a tomada de contas ordinária, processo de titularidade do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, declarada no inciso II do artigo 1º (*sic*) da LC 26/2007, uma vez que a SINFRA presta contas para o TCE/MT anualmente e ao final da gestão, ocasião em que a autoridade competente (TCE/MT) pode instaurar ou não tomada de contas ordinária para a identificação das partes, quantificação do dano e outros expedientes conhecidos.

Na hipótese de a administração instaurar procedimento de TCE para apurar as faltas na execução contratual, deixaria de se garantir que procedimento tenha se desenvolvido com **independência** e **imparcialidade** na apuração de irregularidades, quantificação de danos e identificação de



agentes responsáveis, uma vez que seus agentes também podem ter concorrido para o dano.

Em **outra hipótese**, a administração, mediante requerimento de pagamento de valores remanescente de contrato já encerrado, determina que se aguarde a conclusão de processo de TCE instaurado para apurar irregularidade contratuais.

Nessa toada, temos que a PGE/MT (...) diverge do entendimento da comissão permanente de tomada de contas da SINFRA e sustenta que os contratos se submetem a TCE, nos termos da documentação em anexo.

A divergência na interpretação dever ser dirimida urgentemente, uma vez que a administração deve buscar segurança jurídica e previsibilidade na expedição de atos administrativos, bem como sua vinculação a previsão legal correspondente, para evitar nulidades.

Salvo melhor entendimento, os contratos administrativos se submetem ao direito administrativo sancionador da autoridade máxima do órgão, e a legislação é farta nesse sentido.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - **declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.**

(omissis)

§ 3º. **A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é** de competência exclusiva do Ministro de Estado, do **Secretário Estadual** ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

Salvo melhor juízo, a identificação de irregularidades na contratação ensejaria a rescisão contratual, abertura de processo administrativo para exercer a festejada função sancionadora e o conseqüente acionamento do judiciário, como prevê a legislação desde 1993.



Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser:

I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior;

II - amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração;

III - judicial, nos termos da legislação;

No âmbito jurídico do TCE/MT, o acórdão da tomada de contas **ordinário** é título executivo judicial e pode ser executado no judiciário, ou poderia ainda a própria administração acionar o judiciário, cabendo tão somente a PGE/MT o patrocínio da ação, veja-se:

(...)

Desse modo, reitero o pedido de análise e manifestação quanto as medidas saneadoras necessárias a superar as divergências na interpretação da legislação pertinente, e então prosseguir com a correta apreciação das ocorrências havidas nos contratos administrativos, juntamente com a documentação em anexo, nos termos do art. 49, I, da LC 269/2007 e Art. 138, V, do Regimento Interno dessa Egrégia Corte de Contas.

Na ocasião de análise da citada documentação, o Relator da Tomada de Contas Especial, Conselheiro Interino Luiz Carlos Pereira, proferiu decisão determinando a separação dos assuntos em processos distintos, sob a alegação de que o andamento da tomada de contas de especial e da consulta em um único processo pode prejudicar a atuação do TCE/MT, uma vez que tratam de objetos com procedimentos próprios e regras processuais específicas.<sup>4</sup>

Devidamente autuado e distribuído, o presente processo foi submetido à análise da Consultoria Técnica, deste Tribunal.

Sobre a tramitação dos processos de consultas, é oportuno ressaltar que, ao definir a estrutura e as atribuições da área técnica do TCE/MT, a Resolução Normativa (RN) 20/2020, publicada em 15/01/2021<sup>5</sup>: **extinguiu** o citado setor de Consultoria Técnica; **transferiu** a atribuição de emissão de parecer técnico em

<sup>4</sup> Documento 226020/2020, anexado neste processo.

<sup>5</sup> Diário Oficial de Contas (DOC) do dia 14/01/2021 (Edição 2097).



processos de consulta para as Secretarias de Controle Externo (Secex); e, entre outras providências, **alterou** a redação do artigo 234 da Resolução 14/2007 (Regimento Interno deste Tribunal – RITCE/MT), o qual passou a vigorar com o seguinte teor:

**Art. 234.** Uma vez protocolada a consulta, autuado e distribuído o processo, será ele encaminhado à Secretaria de Controle Externo relacionada à matéria de sua respectiva área de atuação para: [destacou-se]

- I. Análise dos requisitos de admissibilidade;
- II. Juntada de informação e documento sobre a existência de prejudgado da tese ou decisão reiterada;
- III. Análise de mérito ou solicitação de manifestação especializada;
- IV. Parecer conclusivo sobre a matéria.

Em respeito ao período de vigência da RN 20/2020-TCE-MT, informa-se: que os processos de consulta protocolados até 14/01/2021 (data imediatamente anterior à entrada em vigor da citada RN) serão instruídos pela Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex); e que os processos protocolados a partir daquela data (isto é, de 15/01/2021 para frente) deverão ser examinados pelas Secex especializadas, respeitadas as competências definidas no Anexo Único da daquela RN.

## 2. Juízo de admissibilidade

Ao tratar dos requisitos de admissibilidade da consulta, a Lei Complementar Estadual 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT – LOTCE/MT), no seu artigo 48, *caput*, prevê que: “A consulta deverá ser formulada em tese e por autoridade legítima e conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas.” [destacou-se]

Nesse mesmo sentido dispõe o artigo 232 da Resolução 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT - RITCE/MT). Veja-se:



**Art. 232.** A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no art. 48 e seguintes da Lei Complementar 269/07, deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

- I. Ser formulada por autoridade legítima;
- II. Ser formulada em tese;
- III. Conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;
- IV. Versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

Verifica-se que a consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima e dispõe de quesitos apresentados de forma objetiva, relacionados à competência do TCE/MT, preenchendo, portanto, todos os requisitos de admissibilidade previstas na citada legislação.

### 3. Exame de mérito

O ponto central da dúvida formulada nestes autos diz respeito às hipóteses de cabimento da Tomada de Contas Especial, no âmbito da Administração Pública. O Consulente questiona, em síntese, sobre a legalidade de instauração de Tomada de Contas Estadual, para apurar falhas na execução contratual. Sustenta, para tanto, que o inciso IV do artigo 1º da Lei Complementar Estadual 269/2007 (Lei Orgânica deste Tribunal – LOTCE/MT) não elenca os contratos administrativos como instrumentos congêneres aos convênios.

#### 3.1. Legislação correlata

Nos termos do parágrafo único do artigo 70, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a comprovação da regularidade na aplicação de dinheiros, bens e valores públicos constitui dever de todo aquele a quem incube administrá-lo.

Logo adiante, o artigo 71, inciso II, da CF/88, prevê que compete ao Tribunal de Contas da União (TCU): “*julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração*”



*direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;*” [destacou-se].

Por força do princípio da simetria constitucional<sup>6</sup>, os citados comandos foram reproduzidos no parágrafo único do artigo 46 e no inciso II do artigo 47, da Constituição do Estado de Mato Grosso (CE/MT). Veja-se:

**Art. 46 (...)** **Parágrafo único.** Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou, por qualquer forma, administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

**Art. 47.** O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: (...) **II - julgar** as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;” [sublinhou-se]

A Lei Complementar Estadual 269/2007 (Lei Orgânica deste Tribunal – LOTCE/MT), por sua vez, em seu artigo 1º, inciso II, prescreve que:

**Art. 1º.** Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta lei, em especial, compete: (...) **II. julgar** as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da Administração indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário” [destacou-se]

---

<sup>6</sup> CF/88: “**Art. 75.** As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.”



O procedimento de tomada de contas especial tem fundamento na parte final do citado dispositivo legal, que trata da competência do TCE/MT para julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade **de que resulte dano ao erário.**

Dessa forma, o artigo 13 da LOTCE/MT estabelece que: “A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá adotar providências imediatas com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, sempre que não forem prestadas as contas, quando ocorrer desfalque, desvio de bens ou valores públicos, a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como nos casos de concessão de benefícios fiscais ou de renúncia de receitas que resultem em prejuízo ao erário.” [sublinhou-se]

Sobre o tema em questão, o TCE/MT editou a RN 24/2014, dispondo sobre a instauração, instrução, organização e encaminhamento a este Tribunal dos processos de tomada de contas especial, a qual foi posteriormente alterada pela RN 27/2017.<sup>7</sup>

O Poder Executivo Estadual, por sua vez, editou a Instrução Normativa Conjunta (SEPLAN/SEFAZ/CGE) 1/2015<sup>8</sup>, disciplinando, entre outros temas, os procedimentos para instauração de tomada de contas especial. Além disso, a CGE/MT publicou o “Manual de Procedimentos - Tomada de Contas Especial”, com o objetivo de auxiliar os gestores da Administração Pública Estadual na instauração e processamento da fase interna da tomada de contas especial, indicando, entre as várias abordagens, as hipóteses de cabimento, as

<sup>7</sup> Site do TCE/MT. Links acessados em 26/10/21: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/48805> (RN 24/2014); <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/80345> (RN 27/2017).

<sup>8</sup> Site da SEFAZ/MT. Link da legislação acessado em 26/10/21: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiKga6rm9zzAhV6q5UJCHWAnCbcQFnoECAkQAQ&url=http%3A%2F%2Fapp1.sefaz.mt.gov.br%2F0325677500623408%2F7C7B6A9347C50F55032569140065EBBF%2F9FE9CECA13CA73F384257DFC004467D9&usq=AOvVaw0HXeGsesQcKc5fLZcZ8kd>



autoridades competentes para instauração, os agentes públicos responsáveis, entre outros assuntos correlatos.<sup>9</sup>

### 3.2. Conceito e finalidades da tomada de contas especial

Segundo dispõe o artigo 2º da RN 24/2014, a tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado e com rito próprio, adotado pela autoridade administrativa do órgão jurisdicionado para **apurar responsabilidade por ocorrência de dano ao Erário**, tendo por objetivo a:

- apuração dos fatos;
- identificação dos responsáveis;
- quantificação do dano; e
- recomposição do prejuízo causado ao erário.

Ao contrário do que ocorre com outros processos de fiscalização, o julgamento da tomada de contas especial não é feito pela autoridade instauradora do procedimento, pois tal atribuição compete aos Tribunais de Contas, nos termos do artigo 47, inciso II, da Constituição Estadual, cumulado com (c/c) o artigo 1º, inciso II, da LOTCE/MT (parte final), já que as suas decisões possuem eficácia de título executivo (§ 3º do artigo 71, da CF/88<sup>10</sup>); atributo esse essencial para instruir eventual de ação judicial de cobrança em face dos responsáveis.

O renomado professor JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES classifica a tomada de contas especial como: *“(...) um importante instrumento para a Administração Pública porque permite ressarcir débitos com maior celeridade, uma vez que a decisão do Tribunal de Contas, nesse caso, resulta em título*

---

<sup>9</sup> Site da CGE/MT. Link do material acessado em 26/10/21: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiH97Gqnt7zAhU8rJUCHWJhBiUQFn0ECCYQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.controladoria.mt.gov.br%2Fdocuments%2F364510%2F10052003%2FMANUAL%2BTOMADA%2BDE%2BCONTAS%2B-%2Bfinal.pdf%2F5600c009-1619-74e2-f4bc-7ac6904fdbbb&usq=AOvVaw1sPs6W9sv98MrV9lUr7Jn>

<sup>10</sup> CF/88: “Art. 71. (...) § 3º. As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.



*executivo. Preserva-se a independência da apuração e sua imparcialidade na medida em que o julgamento do processo se dá em instância diversa daquela em que foi instaurada. De fato, a autoridade administrativa instaura a TCE, mas quem julga, a partir de certo valor, é o Tribunal de Contas. (...).<sup>11</sup>*

### 3.3. Pressupostos para instauração da tomada de contas especial

Segundo determina o artigo 5º da RN 24/2014-TCE/MT, a tomada de contas especial **deve ser instaurada** pela autoridade competente nas seguintes hipóteses:

- I - omissão no dever de prestar contas;
- II - não comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado e Municípios de Mato Grosso mediante convênio ou outro instrumento congênere, inclusive mediante Termos de Parceria e Contratos de Gestão celebrados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e com Organizações Sociais;
- III - desfalque ou desvio de bens, dinheiros ou valores públicos;
- IV - prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário;
- V - concessão de benefício fiscal ou de renúncia de receitas de que resulte dano ao erário.

Verifica-se que as hipóteses previstas nos incisos I e II tratam: **(a)** da omissão daquele que tem o dever de prestar contas de bens ou valores recebidos; e **(b)** e das falhas na prestação de contas de recursos repassados mediante convênio ou outro instrumento congênere. Já os incisos III, IV e V preveem condutas lesivas ao patrimônio público, as quais devem ser objeto de investigação por parte da autoridade gestora, independentemente da origem do atos praticados.

---

<sup>11</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. "Tomada de Contas Especial". 7ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2017, página 30.



No âmbito do Poder Executivo Estadual, a Instrução Normativa Conjunta (SEPLAN/SEFAZ/CGE) 1/2015, em seu artigo 77, estabelece que a tomada de contas especial será instaurada pela autoridade competente nas seguintes hipóteses:

- I – não for apresentada a prestação de contas no prazo de até 30 (trinta) dias, concedidos em notificação, pelo 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) ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos;
  - c) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;
  - d) impugnação de despesas, se realizadas em desacordo com as disposições do termo celebrado ou desta Instrução Normativa;
  - e) não cumprimento dos recursos da contrapartida;
  - f) não utilização de rendimentos de aplicações financeiras no objeto pactuado;
  - g) não devolução de eventuais saldos de convênio.
- III – ocorrer qualquer outro fato do qual resulte prejuízo ao erário.

O § 2º do artigo 4º, da RN 24/2014-TCE/MT, prescreve que, antes de instaurar a tomada de contas especial, **a autoridade competente deve adotar medidas administrativas internas** para caracterização ou elisão do dano e ressarcimento ao erário, no prazo máximo de 120 dias, contados:

- I - da data fixada para a apresentação da prestação de contas, nos casos de omissão no dever de prestar contas ou nos casos de falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congênere; ou
- II - da data do evento ou, quando desconhecida, da data da ciência do fato pela autoridade administrativa, nos casos de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos e de caracterização de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de que resulte dano ao erário.



Na sequência, o § 3º do citado dispositivo prevê que o procedimento de tomada de contas especial **não será instaurado** quando, no decorrer do citado prazo de 120 dias, ocorrer: **(a)** o recolhimento do débito ou a recomposição dos bens ou dos valores públicos; **(b)** ou, a apresentação da prestação de contas e a sua aprovação pelo órgão ou pela entidade competente.

Além disso, o artigo 7º da RN 24/2017 prevê que: “*Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, quando: I - o valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$ 50.000,00 (redação determinada pela RN 27/2017-TCE/MT); II - o prazo transcorrido entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente seja superior a dez anos.*”

Nota-se que, tanto as falhas no dever de prestar contas quanto a prática de atos lesivos ao patrimônio público constituem hipóteses determinantes para a instauração da tomada de contas especial.

Em atenção aos termos do quesito formulado nestes autos, **informa-se que o presente estudo irá abordar a hipótese de cabimento da tomada de contas especial** que trata da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário (inciso IV do artigo 5º, da RN 24/2014).

De modo geral, pode-se afirmar que a ocorrência de prejuízos ao erário, independentemente da causa ou origem, deve ser objeto de investigação por parte das autoridades gestoras. Sobre esse tema, o artigo 884 do Código Civil prescreve que: “*Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.*”

Partindo dessas premissas, tem-se que a tomada de contas especial, como o próprio nome sugere, decorre de situações excepcionais, relacionadas às suas hipóteses de cabimento (artigo 5º da RN 24/2014). No caso de prática de ato



ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário (inciso IV), a tomada de contas especial só terá conformidade jurídica se preencher, na sua origem, os seguintes pressupostos de constituição do processo<sup>12</sup>:

- ✓ dano ao erário em valor atualizado igual ou superior a R\$ 50.000,00<sup>13</sup>;
- ✓ ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico praticado em menos de 10 anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente<sup>14</sup>;
- ✓ agente público responsável, com demonstração do nexo de causalidade entre a conduta praticada e a irregularidade geradora da tomada de contas especial.

Tais pressupostos devem ser devidamente apurados e seguidos das tentativas de saneamento da irregularidade e ressarcimento do prejuízo, mediante a adoção das medidas administrativas internas, conforme determina o artigo 4º da RN 24/2014-TCE/MT (citado anteriormente). Sem êxito nessas providências, a tomada de contas especial deverá ser instaurada, nos termos do artigo 5º, inciso IV, da RN 24/2014.

**Em resposta ao quesito formulado pelo Consultante**, tem-se que a hipótese de cabimento da tomada de contas especial prevista no inciso IV do artigo 5º da RN 24/2014, em razão da sua amplitude, alcança as irregularidades praticadas no âmbito de contratos administrativos, podendo ensejar a instauração de tomada de contas especial, desde que preenchidos os pressupostos de constituição (elencados acima), sem prejuízo das sanções administrativas previstas na Lei 8.666/93 (artigos 86, 87<sup>15</sup>, entre outros).

---

<sup>12</sup> Segundo o Dicionário Aurélio, "pressupostos" são circunstâncias ou fatos considerados como necessários a outro.

<sup>13</sup> Artigo 7º, inciso I, da Resolução Normativa 24/2014-TCE/MT (redação determinada pela RN 27/2017).

<sup>14</sup> Artigo 7º, inciso II, da Resolução Normativa 24/2014-TCE/MT.

<sup>15</sup> **Art. 86.** O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato. **§ 1º.** A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei. **§ 2º.** A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado. **§ 3º.** Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado



Nesse sentido, destacam-se os seguintes julgados do TCU:

#### **Acórdão 3000/2008 - Segunda Câmara**

Para a instauração de tomada de contas especial, é necessário que estejam presentes três elementos indispensáveis: o dano ao erário devidamente quantificado; a irregularidade que deu ensejo ao dano apurado; e o agente público responsável pelos atos que resultaram em débito.<sup>16</sup>

#### **Acórdão 2420/2011 – Primeira Câmara**

Não havendo prática de ato ilegítimo, ilegal ou antieconômico, não estão presentes os pressupostos válidos de constituição do processo de tomada de contas especial.<sup>17</sup>

#### **Acórdão 1394/2013 – Plenário**

A competência do TCU, na inexecução contratual de que decorra dano ao erário federal, é fixada pela existência de conduta dolosa ou culposa de agente público, capaz de ensejar a instauração de tomada de contas especial, sem o que a lesão suportada pelos cofres públicos deverá ser sanada por meio de outras ações, fora do âmbito de atuação do Tribunal. [destacou-se]<sup>18</sup>

---

pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

**Art. 87.** Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: **I** - advertência; **II** - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato; **III** - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos; **IV** - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. **§ 1º.** Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente. **§ 2º.** As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis. **§ 3º.** A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

<sup>16</sup> Site do TCU. Link acessado em 26/10/21: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-31416%22>

<sup>17</sup> Site do TCU. Link acessado em 26/10/21: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-28970%22>

<sup>18</sup> Site do TCU. Link acessado em 26/10/21: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-19637%22>



### **Acórdão 294/2019 – Segunda Câmara**

Afastado o indício de dano ao erário que motivou a instauração da tomada de contas especial por órgão ou entidade da Administração Pública, mas confirmada a ocorrência de ato de gestão irregular, a natureza do processo deve ser alterada para representação, a fim de se aplicar a sanção, sem a necessidade de realizar julgamento de contas.<sup>19</sup>

### **Acórdão 292/2006 – Plenário**

Os contratos originados de licitações ocorridas antes da edição da Portaria 812/1997 - DNER, em que se previa a bonificação (BDI) de 15% sobre o preço de aquisição de materiais betuminosos, e que foram posteriormente alterados para inclusão de previsão de pagamento do fornecimento de materiais betuminosos com incidência do BDI pleno, válido para outros itens contratuais, devem ser repactuados de forma a retornar ao modo de pagamento previsto no edital de licitação, inclusive quanto às parcelas já medidas e ou pagas, instaurando-se tomada de contas especial nos casos em que não for viável a repactuação ou a devolução administrativa dos recursos pagos a maior. [destacou-se]<sup>20</sup>

Dessa forma, conclui-se que sempre que ocorrer alguma das hipóteses previstas no artigo 5º da RN 24/2014 e as medidas administrativas internas forem infrutíferas, a autoridade administrativa competente deverá adotar as providências imediatas para instauração de tomada de contas especial, sob pena de responsabilidade solidária (artigo 13 da LOTCE/MT, c/c artigo 5º, § 1º, da RN 24/2014-TCE/MT).

---

<sup>19</sup> Site do TCU. Link acessado em 26/10/21: [Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União \(tcu.gov.br\)](https://pesquisa.textual.tcu.gov.br/)

<sup>20</sup> Site do TCU. Link acessado em 26/10/21: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-33813%22>



#### 4. Proposta de encaminhamento

Diante das razões expostas, sugere-se a aprovação da seguinte ementa:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2011. Prestação de Contas. Tomada de Contas Especial. Hipóteses de cabimento. Irregularidade praticadas no âmbito da execução contratual. Necessidade de preenchimento dos pressupostos de constituição regular do processo.**

Nos termos do inciso IV do artigo 5º, da Resolução Normativa 24/2014, do TCE/MT, a tomada de contas especial deve ser instaurada pela autoridade competente no caso de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário; hipótese essa que, em razão da sua amplitude, alcança as irregularidades praticadas no âmbito da execução contratual, podendo ensejar a instauração de tomada de contas especial, desde que preenchidos os seguintes pressupostos de constituição regular do processo: **(I)** dano ao erário em valor atualizado igual ou superior a R\$ 50.000,00; **(II)** ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico praticado em menos de 10 anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente; **(III)** agente público responsável, com a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta praticada e a irregularidade geradora da tomada de constas especial.

Essa é a informação que se submete à apreciação do Relator.

**Cuiabá-MT, 26 de outubro de 2021.**

*Assinatura digital*

**Frederico Vila e Muller**  
Auditor Público Externo