

Introdução

A doutrina costuma distinguir a TCE em duas fases: uma interna e outra externa. A fase interna se inicia com a instauração pela autoridade administrativa do órgão ou entidade lesada em razão do dano ao erário e termina com a remessa do processo ao TCDF. Já a fase externa se inicia e termina no Tribunal de Contas, com o julgamento das contas ou com uma decisão terminativa. Tal distinção de momentos nem sempre é compreendida, o que pode gerar incompreensão e manifestações incorretas.

Até mesmo para os colaboradores do Tribunal de Contas menos afeiçoados ao tema pode soar estranho designar a fase em que os processos de TCE tramitam internamente na Corte como fase externa ou, de igual modo, a fase em que a TCE se desenvolve externamente ao Tribunal como fase interna. Todavia, é de se ressaltar que tal distinção, apesar de não estar expressamente descrita nas normas de regência, é conveniente e didática, visto que o processo se submete, como será exposto, a uma disciplina diferenciada no órgão de origem e no Tribunal de Contas, envolvendo a participação de atores distintos.

Há que se notar, também, que nem todos os processos de TCE passam pelas duas fases. Pode ser que a TCE seja encerrada ainda na fase interna em função da ausência de algum pressuposto de constituição e desenvolvimento válido do processo. Nesses casos, faz-se o registro em demonstrativo específico, o qual deve ser anexado às contas anuais da jurisdicionada. É possível, ainda, que a TCE não passe pela fase interna, naqueles casos em que as contas especiais resultam da conversão de outro processo de fiscalização do TCDF, em que se tenha constatado irregularidade de que resulte dano ao erário (TCE resultante de conversão).

Medidas Administrativas Preliminares

Diante da excepcionalidade do processo de TCE, a autoridade administrativa competente (Secretário de Estado ou dirigente de hierarquia equivalente), antes de instaurar a TCE, deverá, sob pena de responsabilidade solidária, no prazo máximo e improrrogável de 30 (trinta) dias a contar do conhecimento do fato, adotar providências objetivando regularizar a situação ou reparar o dano. Apenas quando sejam infrutíferos os esforços prévios para a recomposição do dano, deve a Administração instaurar a TCE, comunicando o fato ao Tribunal ([Resolução nº 102/1998](#), art. 1º, § 3º e § 7º).

Tais providências representam as medidas administrativas preliminares à deflagração do processo de TCE e são decorrência inexorável do princípio da racionalidade administrativa e da economia processual, corolários diretos do princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, da [CF/88](#)). A condução de um processo de TCE envolve custos administrativos que são suportados por recursos escassos, de forma que o Tribunal de Contas, na condição de órgão julgador, somente deve ser acionado nos casos em que as medidas administrativas preliminares ao alcance da Administração, tendentes à elisão do dano, hajam sido adotadas sem sucesso.

A adoção de tais providências preliminares, entretanto, só se mostra aplicável quando se estar diante de uma TCE de rito ordinário. No caso da TCE cuja instauração resulta de determinação do Tribunal, não há discricionariedade, visto que a própria Corte, apreciando a questão por meio de outro instrumento, entendeu que o fato motivador possui relevância suficiente para a sua atuação. Já na TCE resultante de conversão, como seu processamento se dá integralmente no Tribunal, em função do exercício da fiscalização que lhe compete, também não há que se falar em providências prévias.

Fase Interna: Instauração e Comissão de TCE

Esgotadas as medidas administrativas internas sem a obtenção do ressarcimento pretendido, a autoridade administrativa competente deve providenciar a imediata instauração da TCE para a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e a obtenção do ressarcimento do prejuízo causado ao erário. Ocorrendo omissão por parte da autoridade administrativa, o Tribunal de Contas determinará a instauração da TCE, sem prejuízo das sanções pertinentes ([Resolução nº 102/1998](#), art. 1º, § 5º).

Além de trazer a descrição clara do objeto de apuração, consignando, caso já seja do conhecimento da autoridade administrativa, a data de ocorrência e de conhecimento do fato e do valor real ou estimado do prejuízo, é comum que o ato de instauração de TCE indique a composição da comissão de tomada de contas especial (CTCE), a qual deve ser composta por servidores estranhos ao setor em que ocorreu o fato motivador, podendo, inclusive, a escolha recair em servidores de outros órgãos e entidades da Administração Pública ([Resolução nº 102/1998](#), art. 4º).

Convém ressaltar que, naqueles casos em que há envolvimento do dirigente máximo de órgão da Administração Direta, de Autarquia ou de Fundação Pública, a designação da comissão será feita, no primeiro caso, pelo Governador do Distrito Federal e, nos demais, pelo Secretário de Estado a cuja supervisão estiver vinculada a entidade. Além disso, quando as apurações procedidas pela CTCE levarem à responsabilização da autoridade que a constituiu, nova comissão deverá ser designada pela autoridade de nível hierárquico imediatamente superior ao do responsabilizado ([Resolução nº 102/1998](#), art. 4º, §§ 1º e 2º).

Quanto às competências da comissão, o art. 5º da [Resolução nº 102/1998](#) define que lhe cabe promover, entre outros, os seguintes atos necessários ao andamento do processo de TCE: 1) levantar ou fazer levantar o valor do prejuízo; 2) tomar depoimentos a termo, promovendo as apurações necessárias; 3) coligir as provas necessárias à comprovação dos fatos, bem como realizar diligência no sentido de proporcionar os elementos de convicção indispensáveis à atribuição de responsabilidade; 4) expedir aviso ao responsável, no sentido de verificar deste o interesse em apresentar defesa ou ressarcir os prejuízos; e 5) apresentar relatório conclusivo sobre as contas, devidamente fundamentado.

Ultimadas as providências de sua alçada, incluindo, se for o caso, a comunicação aos setores de contabilidade e de patrimônio para a execução dos registros e lançamentos pertinentes, a comissão tomadora deve, à exceção da Câmara

Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e das Secretarias de Estado, encaminhar os autos ao dirigente do órgão ou entidade para a emissão de pronunciamento acerca das providências adotadas. Em seguida, o processo de TCE deve ser remetido ao órgão central de controle interno do poder correspondente ([Resolução nº 102/1998](#), art. 6º, 7º e 8º).

Fase Interna: Participação do Controle Interno

O órgão central do sistema de controle interno possui função de destaque no rito processual da TCE. De início, há que se destacar que seus integrantes, ao tomarem ciência de omissão no dever de instaurá-la, adotarão as medidas necessárias para assegurar o exato cumprimento da lei, sob pena de responsabilidade solidária ([Resolução nº 102/1998](#), art. 2º). Além disso, o [Decreto nº 37.096/2016](#) trouxe disposições que colocam a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) como órgão supervisor desses processos no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal.

O exercício desse acompanhamento temático efetuado pela CGDF compreende a supervisão: 1) da apuração das TCEs em curso nos órgãos e entidades do Poder Executivo do Distrito Federal; 2) do controle exercido pelos respectivos gestores quanto ao ressarcimento dos valores devidos ao erário do Distrito Federal, apurados em processos de TCEs ou acordos administrativos deles decorrentes; e 3) da promoção das ações que objetivem ao ressarcimento de valores devidos ([Decreto nº 37.096/2016](#), art. 1º, inc. III).

Importar ressaltar, também, que compete à CGDF avocar processos de TCE instaurados no âmbito da Administração Direta e Indireta, quando presentes alguma das seguintes circunstâncias: 1) caracterização de omissão da autoridade originariamente competente para instauração da tomada de contas especial; 2) inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem; 3) complexidade, repercussão e relevância da matéria; 4) valor do dano causado ao erário; e 4) apuração que envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou entidade ([Decreto nº 37.096/2016](#), art. 1º, § 1º).

Não se pode deixar de notar a obrigatoriedade da passagem do processo de TCE, antes da remessa ao Tribunal de Contas, pelo crivo do órgão de controle interno. Na medida em que a TCE é um instrumento de controle das contas públicas e considerando que o sistema de controle interno possui, como uma de suas finalidades, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, advém como indispensável a sua cientificação e manifestação nos autos da TCE, visando depurar os procedimentos realizados pela comissão tomadora.

Esse entendimento já foi consignado pelo TCDF na Decisão nº 476/2015, proferida nos autos do Processo nº 16.455/2013:

“Os autos da Tomada de Contas Especial devem tramitar pelo Órgão de Controle Interno, para manifestação sobre o relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial – CTCE, antes de serem enviados ao Tribunal de Contas”.

Sobre a atuação do controle interno no processamento da TCE, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes assevera que:

“é indispensável que esse órgão analise com profundidade os autos e envide esforços para restabelecer a regularidade na execução da despesa pública e sua demonstração. Mais do que isso, que anote o fato para verificação em auditorias ou inspeções, como amostragem do erro, para verificar se, de fato, o gestor procurou adotar providências para inibir a repetição de casos semelhantes”. (in Tomada de Contas Especial, 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 43)

Vê-se, portanto, que o controle interno deve participar do processo de TCE sob uma abordagem que vai além da mera revisão dos procedimentos ultimados pela comissão tomadora, valendo-se dessa posição para aferir e avaliar continuamente os riscos envolvidos.

É nesse sentido que se exige que o controle interno seja acionado, sucessivamente ao trabalho da comissão de TCE, para que adote as medidas de sua competência, quais sejam, (i) elaboração de Relatório e Certificado de Auditoria e (ii) encaminhamento dos autos ao Presidente da CLDF ou ao Secretário de Estado supervisor da área para o seu pronunciamento.

Cabe ressaltar que os responsáveis pelo controle interno poderão, preliminarmente à sua manifestação, baixar em diligência o processo de TCE que contenha falhas ou irregularidades, com o fito de saneá-las, comunicando o fato imediatamente ao TCDF, para conhecimento ([Resolução nº 102/1998](#), art. 8º, 9º e 10).

No Relatório de Auditoria, o órgão de controle interno deve se manifestar, ao menos, sobre a adequação das medidas administrativas adotadas e sobre o cumprimento das normas pertinentes, incluindo a adequada caracterização dos fatos e a regularidade do processo conduzido pela comissão de TCE. É se dizer que lhe compete, em síntese, a ratificação ou divergência fundamentada, albergando em uma só peça informações que estão dispersas no processo (in Tomada de Contas Especial, 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 375).

Já o Certificado de Auditoria deverá conter a identificação do responsável, o valor atualizado do débito e a manifestação acerca das contas, ou seja, se regulares, regulares com ressalvas ou irregulares ([Resolução nº 102/1998](#), art. 3º, XIV e XV).

Fase Interna: Contraditório e Ampla-defesa

De início, há que se enfatizar a existência de corrente doutrinária defensora da aplicação prévia das garantias da ampla defesa e do contraditório ainda na fase interna da TCE (in Tomada de Contas Especial, 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 357-360).

A tese encontra alicerce no princípio constitucional de que *“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”* (art. 5º, inc. LV, da [CF/88](#)).

Em termos práticos, garantir o contraditório na fase interna seria permitir ao interessado, diante da juntada de qualquer novo documento aos autos, a oportunidade de contraditar o seu conteúdo, bem como a forma e o meio de obtenção.

Não obstante, esse não é o entendimento que prevalece no âmbito das Cortes de Contas^[1], as quais possuem remansosa posição de que a ausência de contraditório na fase interna da TCE não enseja nulidade do processo, visto que o direito à ampla defesa e ao contraditório é garantido, nos termos do devido processo legal, na fase externa, perante os Tribunais, onde ocorrerá, de fato, o julgamento das contas especiais.

Essa posição diametralmente oposta se fundamenta no fato de que, na fase interna, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação dos fatos e apuração de autoria, como se instrução criminal fosse.

Dessa forma, nota-se que a fase interna da TCE constitui procedimento inquisitório de coleta de provas assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída nem há prejuízo ao responsável.

Assim, o estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório, pois há mero ato investigatório sem formalização de culpa e propositura de sanção. Como não existem partes nem antagonismos de interesse nessa fase, a ausência de citação ou de oportunidade de contradição dos documentos juntados não enseja nulidade. Esse é, inclusive, o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF):

2. Alega, o autor, que “em momento algum fora citado formalmente para justificar as irregularidades apontadas nos relatórios, ou ainda, apresentar defesa em respeito ao contraditório”. Mais: está “prescrito” o direito de invalidar ilícitos eventualmente praticados na execução dos convênios. Daí o requerimento de concessão de medida liminar, “no sentido de excluir o IMPETRANTE da lista divulgada pelo IMPETRADO com relação aos processos N.º 012.785/2002-5 e N.º 018.633/2003-9, visto que em ambos não foram respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa, ressaltando ainda, que estavam prescritos quando analisados”.

[...]

7. À derradeira, as supostas falhas atribuídas pelo impetrante aos órgãos concedentes são irrelevantes para o julgamento da presente ação mandamental. Isso porque, caso existentes, incidiriam na etapa procedimental nominada pela doutrina como “fase interna” das tomadas de contas especiais (anteriores, portanto, ao ingresso do processo nos tribunais de contas). **“Fase interna”, de natureza instrumental, sucedida por outra (a “fase externa”), na qual, aí sim, assegura-se o contraditório e a ampla defesa** nos termos da norma processual especial de regência (Lei 8.443/1992). (Destacou-se)

8. Ante o exposto, indefiro a liminar.

(MS 31.461 MC/DF, Relator Min. Gilmar Mendes, decisão publicada em 30 de julho de 2012)

No âmbito do TCDF, a [Resolução nº 102/1998](#) consigna que cabe à comissão de TCE “*expedir aviso ao responsável, no sentido de verificar deste o interesse em apresentar defesa ou ressarcir os prejuízos*” (art. 5º, inc. IV).

Tal solução, de natureza eminentemente saneadora e instrumental, busca imprimir maior racionalidade administrativa ao processo, visto que o responsável, quando já identificado pela comissão, pode trazer em sua defesa elementos de prova que redirecionem ou afastem a apuração em curso, ou pode, até mesmo, optar pela imediata reparação do dano, o que levaria ao encerramento antecipado da TCE ([Resolução nº 102/1998](#), art. 13, inc. I).

Todavia, cumpre frisar que, para o TCDF, a notificação do responsável na fase interna da TCE, apesar de representar uma boa prática administrativa no sentido de sanear quaisquer impropriedades nas apurações preliminares da CTCE ou de obter o prévio ressarcimento do dano, não é procedimento legal indispensável, visto que a relação processual somente se inicia depois da citação, realizada pela Corte de Contas na fase externa, para que se apresentem alegações de defesa, ocasião em que se inaugura, de fato, o contraditório e a ampla defesa com a finalidade de eventual apenação dos responsáveis (Decisão n.º 4548/2013 – Processo n.º 3771/2004).

[1] Precedentes do TCU nos acórdãos 1.540/2009-1ª Câmara, 2.329/2006-2ª Câmara e 2.647/2007-Plenário.

Fase Externa

A fase externa da TCE se inaugura, nos casos das contas especiais ordinárias e *ex officio*, com a remessa dos autos ao Tribunal de Contas pela autoridade competente (Presidente da Câmara Legislativa – CLDF ou pelo Secretário de Estado supervisor) e, quando da conversão, a partir da decisão que ordenar o convertimento dos autos de fiscalização em TCE (ou, como visto, o seu processamento em autos apartados).

Entretanto, isso não quer dizer que, antes do envio dos autos ao Tribunal, não haja processo na Corte de Contas para o acompanhamento da matéria.

É praxe administrativa no Tribunal que, após o recebimento da comunicação do ato de instauração de TCE (geralmente por ofício da autoridade instauradora), a unidade técnica competente, *in casu*, a Secretaria de Contas, já autue processo específico para controle dos prazos definidos na [Resolução nº 102/1998](#).

Com a remessa dos autos da TCE ao Tribunal, ocorre o apensamento do processo original ao processo de controle externo já atuado. O mesmo se dá naqueles casos em que a TCE decorre de determinação do TCDF, atuando-se processo específico após a deliberação plenária.

Cumpre observar que o controle de prazos não é tarefa administrativa de menor valor. Cabe ao Tribunal de Contas instrumentalizar-se para que as contas especiais sejam julgadas em tempo hábil, de modo que o poder punitivo do Estado seja exercido com celeridade e tempestividade.

O decurso demasiado de tempo põe em risco a relevante competência constitucional de julgar as contas daqueles que causem prejuízo ao erário, pois afasta as consequências negativas (julgamento das contas, ressarcimento do

dano e sanção) da época do cometimento das infrações, gerando sensação de impunidade e descrédito da atuação do controle externo perante a sociedade.

A [Resolução nº 102/1998](#) define que a CTCE possui 90 (noventa) dias para adotar as medidas de sua competência; que o órgão central de controle interno, 30 (trinta) dias; e que a autoridade supervisora, 10 (dez) dias.

Caso esses prazos não sejam suficientes para se desincumbirem de seus encargos, os responsáveis devem requerer, justificadamente e antes do vencimento, prorrogação de prazo ao Tribunal.

Compete ao relator decidir sobre a prorrogação, mediante despacho singular, ou ao Plenário, naqueles casos definidos em Regimento Interno. Quando houver inobservância do prazo de encaminhamento da TCE, cabe à Secretaria de Contas representar ao relator ou à Presidência (nos casos em que não houver Relator designado).

Após a remessa dos autos ao TCDF, o processo de TCE deve ser instruído por auditor de controle externo lotado na Secretaria de Contas. A instrução elaborada pelo corpo técnico do Tribunal constitui a primeira etapa do processo, a qual será seguida pelo parecer do Ministério Público, pelo relatório/voto do relator e, por fim, pela apreciação e julgamento a cargo do colegiado (art. 122 da [Resolução nº 296/2013](#)).

Cumpra observar que a instrução realizada pela unidade técnica representa uma etapa de absoluta relevância para que o processo de TCE alcance o seu resultado útil, pois é nessa fase processual em que são lançados os primeiros atos formais da TCE em sua fase externa.

Por fins didáticos e analíticos, segregaremos a etapa de instrução em dois momentos, de acordo com a fase processual em que se encontra a TCE.

A primeira, nomeada aqui de análise inicial, será abordada no Trilho 4. Compreende, de fato, o primeiro ato de instrução técnica, no qual o auditor designado desenvolverá uma abrangente análise dos autos, visando, em síntese, realizar um exame de conformidade no processo e, ao final, uma proposta de encaminhamento.

A segunda, denominada aqui como análise de mérito, será tratada no Trilho 5. Diz respeito ao exame das alegações de defesa eventualmente apresentadas e à elaboração da proposta de encaminhamento quando ultrapassada a etapa processual da citação.