

**GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE**

**MANUAL DE PROCEDIMENTO DE TOMADA
DE CONTAS ESPECIAL**

**Curitiba – PR
Novembro de 2013**

1. Introdução

A Resolução nº 28/2011 do Estado do Paraná dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros e demais repasses no âmbito estadual e municipal e institui o Sistema Integrado de Transferências (SIT), entre outras questões relacionadas.

A referida norma do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é regulamentada pela Instrução Normativa nº 61/2011.

Dispõe o art. 27 da Resolução 28/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

“Não prestadas as contas devidas pelo tomador, nos prazos estabelecidos, o órgão Concedente, sob pena de responsabilidade solidária e das demais cominações legais, deve instaurar, dentro de 30 (trinta) dias, a Tomada de Contas Especial, observados os arts. 233 e 234 do Regimento Interno.”

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná estabelece que:

“Art. 233: Diante da omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado e Municípios na forma prevista no inciso VI, do art. 1º, da Lei Complementar nº 113/2005, 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, o órgão repassador, sob pena de responsabilidade solidária de seu gestor, deverá adotar providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º Esgotadas todas as medidas ao alcance da autoridade administrativa e do órgão do controle interno, visando à apuração dos fatos irregulares, à perfeita identificação dos responsáveis e ao ressarcimento do erário, a Tomada de Contas Especial será encaminhada ao Tribunal para julgamento.

§ 2º Na hipótese de omissão do dever de instauração de Tomada de Contas Especial o Tribunal determinará a instauração de Tomada de Contas Extraordinária.

“Art. 234: O processo de Tomada de Contas Especial deverá ser instaurado no prazo de 30 (trinta) dias após esgotado o prazo da apresentação das contas ou da ciência do fato que ensejou a sua instauração, contendo todos os elementos e demonstrativos necessários à instrução da prestação de contas, inclusive o relatório do controle interno e especificação das medidas administrativas e judiciais tomadas para o saneamento das irregularidades encontradas.

A Autoridade Competente deverá no prazo de 30 dias instaurar processo administrativo para apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar danos resultantes de quaisquer ato irregular cometido pela entidade tomadora. Faz-se necessário o estabelecimento de rito a ser seguido pela Administração para a Tomada de Contas Especial. Utilizar-se-á a seguinte abreviatura: TCE-SESA (Tomada de Contas Especial da Secretaria de Estado da Saúde do Paraná).

2. Tomada de Contas Especiais (TCE-SESA) – Conceito

A tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, que visa apurar fatos, identificar responsáveis, quantificar danos e obter ressarcimentos, diante da omissão quanto ao dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado mediante subvenção, auxílio, contribuição, convênio ou outra forma de repasse, da ocorrência de desfalque, desvio de dinheiro, bens, valores públicos e da prática de qualquer ato ilegal, legítimo ou antieconômico que resulte prejuízo ao erário.

O processo de TCE-SESA é a medida de exceção, devendo ser adotado apenas quando as providências administrativas anteriormente tomadas não se mostrarem suficientes para a recomposição do erário.

3. Pressuposto para instauração do TCE-SESA

Para instauração do TCE-SESA é necessário que existam indícios de dano ao erário público. Este dano pode estar configurado de fato ou tratar-se de conseqüências de presunções previstas em norma jurídica. Por exemplo, a omissão do dever de prestar contas ou a não comprovação da correta utilização dos recursos, presumem, por si só, prejuízo ao erário.

Tal presunção está pautada no dever constitucional de prestar contas. Este dever encontra respaldo no conceito de “*res publica*”, ou seja, o administrador público, aquele que gerencia recursos públicos, lida com recursos alheios e possui o dever de demonstrar a sociedade o uso correto desses recursos.

4. Objetivos do TCE-SESA

A Tomada de Contas Especial tem por objetivo, apurar responsabilidade, por suposta ocorrência de dano à Administração Pública Estadual, com levantamento de fatos, quantificação do eventual dano, identificação dos responsáveis no intuito de obter o respectivo ressarcimento. A TCE-SESA deve ser instaurada para apuração dos fatos, constatação de prejuízo aos cofres públicos e identificação do responsável pelo suposto dano e, quando não houver a recomposição ao Tesouro Estadual.

5. Fatos motivadores do TCE-SESA

De acordo com o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e a Resolução nº 28/2011, o órgão repassador, sob pena de responsabilidade solidária de seu gestor, deverá adotar providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos seguintes casos:

- a) Omissão no dever de prestar contas
- b) Não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado e Município;

- c) Ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;
- d) Prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte dano ao erário;

Na hipótese de omissão do dever de instauração de Tomada de Contas Especial o Tribunal determinará a instauração de Tomada de Contas Extraordinária.

6. Princípios inerentes ao TCE-SESA

A Tomada de Contas Especial pauta-se pelos princípios gerais do direito administrativo e por aqueles a si específicos:

- ✓ Princípio da legalidade: A TCE-SESA só pode ser instaurada mediante ocorrência de motivo expressamente previsto em lei. Deve-se observar que a instauração da TCE-SESA trata-se de ato administrativo vinculado. A ação do administrador fica adstrita aos pressupostos estabelecidos pela norma legal para a validade da atividade administrativa.
- ✓ Princípio da Publicidade: Determina divulgação de atos, contratos, e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta, indireta ou fundacional, para conhecimento, controle e início de seus efeitos. Obriga a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Exemplo: Publicação no Diário Oficial do Estado do Paraná da instauração e designação da Comissão.
- ✓ Princípio da Oficialidade: ao Poder Público incumbe o dever de dar andamento ao procedimento de tomada de contas especial, independentemente de provocação, quer iniciando o processo quer dando-lhe seqüência.

- ✓ Princípio do Informalismo moderado: Recomenda o abrandamento do rigor formal, porém, deve-se observar a forma prescrita em lei. Salienta-se que tal abrandamento deve se dar em favor do administrado, caso contrário, a Administração Pública estará infringindo o princípio do devido processo legal.
- ✓ Princípio da Verdade Material: Na tomada de contas especial deve ser perseguida pelos executores do procedimento e por seus analistas, a verdade real dos fatos e não a formal. As provas dos autos nem sempre conseguem demonstrar as reais circunstâncias havidas. Cabe aos integrantes do controle interno avaliarem a coerência da conclusão elaborada pelos membros da comissão. Devendo esses, requerer e/ou realizar diligências necessárias para levar ao caderno administrativo, conjunto probatório suficiente a reforçar ou refutar a tese apresentada.
- ✓ Princípio da Economia Processual: Significa que um ato pode ser deferido quando atingida sua finalidade, mesmo que desprovido do rigor formal. A Administração Pública deverá realizar todos os procedimentos necessários na tentativa de ressarcir o erário público, anteriormente ao TCE-SESA, uma vez que sua instauração é mais onerosa que quaisquer fases antecedentes.
- ✓ Princípio da Gratuidade: Somente a Administração Pública é responsável por despesas relacionadas ao procedimento administrativo de apuração dos fatos, não podendo repassar despesa a outrem.
- ✓ Princípio do Contraditório e da Ampla defesa: Assegura a Constituição Federal, no artigo 5º, inciso LV:

“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”.

Esse é o momento do responsável(s) exercer a ampla defesa e o contraditório em relação aos fatos pugnados pela TCE-SESA.

- ✓ Princípio do Devido Processo Legal: No artigo 5, inciso XXXV, é assegurado a todos os cidadãos o direito ao processo, como uma garantia individual. Para se alcançar a justiça na composição da lide é necessário que a tutela jurisdicional seja prestada com base em normas processuais anteriormente previstas em lei. Este princípio é a garantia de um processo específico, com procedimento próprio, com fases definidas antes de instaurado o processo, contemplando assim, o cumprimento de diversos outros princípios.

- ✓ Princípio da Proteção ao erário: A administração pública obriga-se a envidar esforços para a proteção do erário. Deve esgotar todas as possibilidades existentes para recompor prejuízos ou determinar providências para obter prestação de contas de entidades omissas. Dispõe a Constituição Federal, em no artigo 37, §5º:

"a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento."

A Constituição prevê que as ações de ressarcimento ao erário público serão imprescritíveis.

- ✓ Princípio da Razão Suficiente Sub-rogável: Determina que se o responsável pela lesão ao erário, ou pela omissão a prestação de contas manifesta-se pela adoção de medidas passíveis a cessar a irregularidade, a TCE-SESA deve ser encerrada. Também, se no prazo legal forem realizadas estas medidas, não haverá necessidade ou possibilidade para TCE-SESA.

Os princípios são considerados norteadores das áreas jurídicas. Orientam a compreensão do ordenamento jurídico no que se refere à elaboração, aplicação, integração, alteração ou supressão das normas. Podem auxiliar no preenchimento

de lacunas ou na interpretação das normas. Alguns juristas dizem ainda, que, os princípios são o núcleo do sistema legal.

7. Responsabilidade pela instauração do TCE-SESA

O órgão repassador, sob pena de responsabilidade solidária de seu gestor, deverá tomar as providências necessárias para instauração de procedimento administrativo de tomada de contas especial, objetivando apurar os fatos, os responsáveis e a quantificação do dano à Administração Pública Estadual. Após esgotadas todas as medidas ao alcance da autoridade administrativa e a seu controle interno, a TCE-SESA será encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Caso a autoridade administrativa se omita no dever de instaurar a TCE-SESA, o Tribunal de Contas poderá determinar que seja instaurado processo administrativo de Tomada de Contas Extraordinária.

A Tomada de Contas Especial deve ser instaurada depois de esgotadas todas as providências administrativas internas com vista à recomposição do erário. (Referência normativa: artigos 233 e 234 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e art. 27 Resolução 28/2011).

8. Parâmetros para escolha dos integrantes da comissão do TCE-SESA

Para escolha dos membros da comissão do TCE-SESA, sugere-se a observação dos seguintes requisitos:

- a) Ocupantes de cargo efetivo;
- b) Afinidade com o objeto de análise do TCE-SESA;
- c) Formação ou, pelo menos, conhecimento jurídico;
- d) Não devem estar envolvidos com os fatos a serem apurados;
- e) Não possuem interesse no resultado, sendo o caso, deverá declarar impedimento ou suspeição;

Para definir impedimento ou suspeição, no caso do TCE-SESA, utiliza-se subsidiariamente o disposto no Código de Processo Civil nos artigos 134 e 135:

Art. 134. É defeso ao juiz exercer as suas funções no processo contencioso ou voluntário: I - de que for parte; II - em que interveio como mandatário da parte, oficiou como perito, funcionou como órgão do Ministério Público, ou prestou depoimento como testemunha; III - que conheceu em primeiro grau de jurisdição, tendo-lhe proferido sentença ou decisão; IV - quando nele estiver postulando, como advogado da parte, o seu cônjuge ou qualquer parente seu, consangüíneo ou afim, em linha reta; ou na linha colateral até o segundo grau; V - quando cônjuge, parente, consangüíneo ou afim, de alguma das partes, em linha reta ou, na colateral, até o terceiro grau; VI - quando for órgão de direção ou de administração de pessoa jurídica, parte na causa. Parágrafo único. No caso do nº IV, o impedimento só se verifica quando o advogado já estava exercendo o patrocínio da causa; é, porém, vedado ao advogado pleitear no processo, a fim de criar o impedimento do juiz. Art. 135. Reputa-se fundada a suspeição de parcialidade do juiz, quando: I - amigo íntimo ou inimigo capital de qualquer das partes; II - alguma das partes for credora ou devedora do juiz, de seu cônjuge ou de parentes destes, em linha reta ou na colateral até o terceiro grau; III - herdeiro presuntivo, donatário ou empregador de alguma das partes; IV - receber dádivas antes ou depois de iniciado o processo; aconselhar alguma das partes acerca do objeto da causa, ou subministrar meios para atender às despesas do litígio; V - interessado no julgamento da causa em favor de uma das partes. Parágrafo único. Poderá ainda o juiz declarar-se suspeito por motivo íntimo.

O impedimento tem caráter objetivo, enquanto que a suspeição tem relação com o subjetivismo do integrante da comissão. A imparcialidade do integrante é um dos pressupostos processuais subjetivos do processo. No impedimento há presunção absoluta de parcialidade do integrante no processo administrativo por ele analisado, enquanto que, na suspeição há apenas presunção relativa. O impedimento pode ser argüido a qualquer momento, ou seja, não preclui. Observe-se que é dever do integrante declarar-se impedido.

9. Instrução do Processo

O TCE-SESA deve ser instruído com todos os documentos existentes à demonstrar o dano ao erário ou indícios. Os documentos podem variar no caso em concreto, contudo, a instrução do caderno administrativo, conforme o caso em concreto, poderá conter:

- a) Ato de instauração e de designação de comissão de TCE-SESA (resolução), contendo a descrição do fato ensejador;
- b) Cópia dos documentos relativos às providências administrativas adotadas, anteriores ao TCE-SESA;
- c) Cópia das notificações, comunicações, requerimentos da prestação de contas, acompanhadas de aviso de recebimento, ou qualquer outra forma que assegure a ciência ao notificado;
- d) Plano de trabalho;
- e) Convênio e aditivos (se houver), e/ou instrumentos congêneres;
- f) Nota de empenho e da ordem bancária referente aos recursos transferidos;
- g) Relatórios de fiscalização do concedente;
- h) Relatórios de fiscalização do órgão de controle interno;
- i) Notificação da TCE-SESA ao(s) tomador(es) dos recursos;
- j) Sendo o caso, editais de notificações ao(s) tomador(es) dos recursos;
- k) Defesa apresentada pelo(s) tomador(es) dos recursos;
- l) Parecer sobre análise da(s) defesa(s);
- m) Consulta sobre a situação do convênio no SIT.
- n) Relatórios preliminar e conclusivo, emitidos pelo servidor ou comissão designada para a realização do TCE-SESA.
- o) Parecer conclusivo do dirigente de controle interno;
- p) Parecer conclusivo do dirigente da assessoria jurídica do concedente;
- q) Pronunciamento do Secretário de Estado da Saúde atestando ter tomado conhecimento do relatório do tomador de contas especial e do parecer do órgão de controle interno determinando as providências que entender cabível.

10. Cálculo do débito

Os juros e a atualização monetária, incidentes sobre os débitos apurados, deverão ser calculados, conforme o sistema integrado de transferências (SIT) de competência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e serão computados a partir da data do pagamento que gerou a irregularidade.

11. Processamento do TCE-SESA

- a) Esgotadas as providências administrativas sem que ocorra a regularização do convênio ou a reparação do dano, a Autoridade Competente – Secretário de Estado da Saúde - determinará a instauração da TCE-SESA, que deverá ocorrer em até 30 dias, da ocorrência do suposto ato dentre os previstos no artigo 233 e 234 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
- b) O processo deverá ser instruído na forma do item 9 deste manual.
- c) Após a instauração, autuar e protocolizar processo específico que iniciará com ato de instauração e designação de comissão, e conterà todos os documentos da TCE-SESA.
- d) Encaminhar para Autoridade Administrativa tomar ciência e indicar por ato a designação da comissão e instauração do processo de Tomada de Contas Especial.
- e) Expedir comunicação, firmada pela autoridade administrativa, via SIT, ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
- f) Reunir as provas necessárias à comprovação dos fatos, bem como realizar diligências no sentido de proporcionar os elementos de convicção indispensáveis à atribuição de responsabilidade.
- g) Emitir relatório preliminar da TCE-SESA, firmado por todos os membros da comissão, no qual deverão ser indicados os fatos ou irregularidades que motivaram sua instauração, as normas infringidas, os responsáveis e o valor estimado do dano ou prejuízo ao erário.
- h) Expedir notificação ao responsável, firmado pela autoridade administrativa, acompanhado do relatório preliminar da TCE,

mediante Aviso de Recebimento, estabelecendo o prazo de 30 (trinta) dias, contados da data da juntada aos autos da confirmação do aviso de recebimento, que deverá conter a apresentação de documentos do responsável e/ou justificativas para regularizar a situação ou efetuar o recolhimento do débito.

h.1) Quando se tratar de repasse de recursos e o responsável não mais estiver no cargo, encaminhar cópia do relatório preliminar para conhecimento do órgão ou entidade beneficiária do recurso.

h.2) Na hipótese do responsável não ser localizado, providenciar a sua notificação via Edital, publicado no Diário Oficial do Estado, no prazo máximo de 10 (dez) dias contados da juntada aos autos da negativa do aviso de recebimento.

h.3) Havendo solicitação por parte do responsável, a autoridade administrativa competente poderá prorrogar o prazo para apresentação de documentos e/ou justificativas por até 15(quinze) dias.

- i) Apreciar os documentos, alegações ou justificativas apresentadas pelo responsável, confrontando-os com os fatos ou irregularidades que motivaram a instauração do TCE-SESA.
- j) Emitir relatório conclusivo da TCE-SESA, assinado por todos os membros da comissão, abrangendo os seguintes elementos:
 - j.1) Descrição cronológica dos fatos apurados com indicação das normas infringidas;
 - j.2) Referência a documento e instrumentos que respaldaram a conclusão;
 - j.3) Identificação do responsável e precisa quantificação do dano;
 - j.4) Análise conclusiva dos documentos e/ou justificativas do responsável;
 - j.5) Recomendação de providências à autoridade administrativa;
- k) Expedir comunicação, firmada pela autoridade administrativa, dando ciência do relatório conclusivo da TCE-SESA ao responsável.
- l) Emitir nota de conferência;

- m) Última tentativa de acordo realizada pelo órgão de controle interno da Secretaria de Estado da Saúde do Paraná.
- n) Caso não aja acordo e esgotadas todas as possibilidades de fazê-lo, encaminhar o caderno administrativo ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, para as providências necessárias.
- o) Havendo acordo, enviar notificação de finalização do processo ao Tribunal de Contas do Paraná e arquivar os autos na Secretaria de Estado da Saúde do Paraná.

Curitiba – PR, 26 de novembro de 2013.

Michele Caputo Neto
Secretário de Estado do Paraná

Rene Jose Moreira dos Santos
Diretor Geral da Secretaria de Estado da Saúde

Carlos Alexandre Lorga
Assessor Jurídico

Sueli de Sá Riechi
Agente de Controle Interno

Auricélia Regina Reitz
Assistente Diretoria Geral

Cintia Larissa Rueda
Assessora Diretoria Geral