

O LAPSO TEMPORAL COMO UMA DAS VARIÁVEIS SENSÍVEIS DO PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE RONDÔNIA EM SUA FASE INTERNA

Ronaldo Aparecido Avanzi¹
Rodrigo César Silva Moreira²
João Dias de Souza Neto³

Resumo: O presente artigo buscou analisar, em especial, como o espaço de tempo entre a abertura do procedimento de tomadas de contas e seu protocolo no órgão julgador influencia seu julgamento perante o órgão competente, verificou-se, ainda, outros aspectos sensíveis do processo de Tomadas de Contas Especiais do Poder Executivo do Estado de Rondônia, em sua fase interna, por meio dos processos encaminhados à Controladoria Geral do Estado de Rondônia para emissão de relatório e certificado de auditoria, para o período de 2021 a 2022, para isso de posse desses processos foram verificados as seguintes informações: I- a quantidade de tomadas de contas especiais instauradas pelo Estado de Rondônia, no período mencionado, segregando-as por unidade gestoras (secretarias); II- a existência ou não de dano ao erário; III- o tempo médio que se levou para finalizá-las na fase interna; IV- os motivos ensejadores de sua abertura. A abordagem metodológica se desenvolveu pelo método quantitativo, quanto aos fins a pesquisa é descritiva e quanto os procedimentos metodológicos é de análise documental. Os resultados obtidos evidenciaram uma possível dificuldade de julgamento das tomadas de contas especiais em virtude do extenso lapso temporal para sua finalização na fase interna, visto que o lapso temporal detém a capacidade de prejudicar etapas da fase externa, tais como, a produção de provas, o contraditório e a ampla defesa.

Palavras-chave: Tomadas de contas especiais. Controladoria. Dano ao erário. Corte de contas. Rondônia.

DIAGNOSIS OF SENSITIVE ASPECTS OF THE SPECIAL ACCOUNTABILITY PROCESS OF THE EXECUTIVE BRANCH OF THE STATE OF RONDÔNIA IN ITS INTERNAL PHASE.

Abstract: This article sought to develop an analysis of the sensitive aspects of the Special Accounting process of the Executive Branch of the State of Rondônia, in its internal phase, through the processes sent to the Comptroller General of the State of Rondônia for the issuance of a report and audit certificate, for the period from 2021 to 2022, in possession of these processes, the following information was verified: I - the number of accounts taken by the State of Rondônia, in the mentioned period, segregating them by management unit (departments); II - the existence or not of damage to the treasury; III- the average time it takes to finish it in the internal phase; IV- the reasons for its opening. The methodological approach was developed by the quantitative method, in terms of purposes, the research is descriptive and in terms of methodological procedures, it is based on document analysis. The results obtained show a possible difficulty in judging the taking of special

¹ Pós-Graduando da Especialização Lato Sensu em Auditoria do Setor Público pela ESCon – Escola Superior de Contas de Rondônia. E-mail: ravanzi18@yahoo.com.br.

² Professor do Departamento de Administração da Fundação Universidade Federal de Rondônia, Mestre em Administração. E-mail: rodrigo.cesar@unir.br

³ Doutor em Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Auditor de Controle Externo e Chefe de Gabinete de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. E-mail: jddsn05@hotmail.com

accounts due to the extensive time lapse for its completion in the internal phase, since the time lapse has the capacity to harm stages of the external phase, such as, the production of evidence, the contradictory and the broad defense.

Keywords: Taking of special accounts. Controllershship. Damage to the treasury. Account cut. Rondônia.

1 INTRODUÇÃO

A tomada de contas especial é um instrumento voltado para identificar e responsabilizar agentes malversadores de recursos públicos, e conforme preconizado no art. 46 parágrafo único da Constituição do Estado de Rondônia de 28 de setembro de 1989, está obrigado a prestar contas “qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Desse modo quem administra recurso público tem o dever de prestar contas, e sendo constatado alguma irregularidade que possa acarretar prejuízo ao erário a tomada de contas é o instrumento adequado para verificação.

Utilizou-se como fonte a Instrução Normativa (IN) 68/2019 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) ao tratarmos da tomada de contas especial. Já em seu artigo 2º é possível observar o seu conceito. E de acordo com o art. 3º da IN supramencionada, “em regra, ela deve ser instaurada depois de esgotadas, sem êxito, as medidas administrativas antecedentes visando à regularização da situação e à imediata recomposição do erário”, uma vez que a tomada de contas especial é uma medida de exceção, só devendo ser instaurada, em regra, após a adoção das medidas administrativas antecedentes.

Ademais, ela, conforme art. 4 da IN 68/2019 TCE-RO, pode ser dividida em duas fases, sendo a fase interna realizada no âmbito da administração em que ocorreu a irregularidade e a fase externa realizada junto ao órgão julgador, qual seja, TCE-RO, sendo que cada fase possui seu desenvolvimento próprio. Ressalta-se que no presente artigo a análise se restringe a fase interna da tomada de contas especial.

Portanto, busca-se neste trabalho analisar por meio dos processos encaminhados à Controladoria Geral do Estado de Rondônia (CGE-RO), para emissão de relatório e certificado de auditoria, entre os anos de 2021 a 2022, a

quantidade de tomadas de contas instauradas pelo Poder Executivo do Estado de Rondônia segregando-as por unidade gestoras (secretarias); verificar se o relatório da comissão tomadora de contas concluiu pela existência ou inexistência de dano ao erário; aferir o tempo médio que se leva para sua finalização na fase interna; e apurar quais são os motivos ensejadores de sua abertura.

A relevância deste trabalho consiste em verificar os aspectos sensíveis da tomada de contas especial na sua fase interna e fazer uma correlação do que isso pode influenciar no seu julgamento perante o órgão competente.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Conforme já exposto, a Instrução Normativa 68/2019 TCE-RO, conceitua a Tomada de Contas Especial, em seu art. 2º, o qual aduz que:

A tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública estadual ou municipal, com apuração dos fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obtenção do respectivo ressarcimento.

Parágrafo único. Consideram-se responsáveis pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a obrigação de ressarcir o erário⁴.

Assim, observa-se que para sua instauração necessariamente devem ocorrer 3 (três) eventos. I - dano ao erário; II- possibilidade de quantificação desse dano; e III- identificação do responsável pelo dano causado. Pode-se afirmar que, caso qualquer um desses eventos não reste configurado, a instauração de uma tomada de contas especial fica prejudicada.

Pensando nisso a IN 68/2019, traz em seu capítulo II, o instituto das medidas administrativas antecedentes, instituto esse que tem como objetivo principal a verificação da existência desses 3 (três) requisitos obrigatórios para a abertura do procedimento, portanto nela será apurado o fato, identificado os responsáveis e verificado a possibilidade de ressarcimento ao erário.

⁴ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Instrução Normativa nº. 68/2019**. Porto Velho. TCE-RO, 2019. Disponível em: <https://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/InstNorm-68-2019.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

Caso seja constatado dano e obtido êxito no ressarcimento ao erário nas medidas administrativas antecedentes, por exemplo, a tomada de contas especial não deve ser instaurada, assim como, se verificado a impossibilidade de quantificar o possível dano ou identificar seus responsáveis, ou seja, a instauração da tomada de contas é uma medida de exceção.

Nesse sentido, Antônio Paulo Silva em seu artigo nos ensina que:

A Tomada de Contas Especial, constitui-se em um instrumento de controle administrativo que visa sanar os eventuais danos ao erário advindos do mau uso dos recursos públicos. Como uma medida de exceção - e a posteriori, tendo em vista já configurada a situação de dano quando da sua utilização -, só deverá ser utilizada nas situações, especificamente, previstas na legislação. Ressalte-se, portanto, o caráter de subsidiariedade em relação aos demais instrumentos administrativos, ou seja, quando não for possível sanar o dano por outros meios à disposição do administrador público, e presentes certos requisitos para a sua instauração, é que tal medida será posta em prática⁵.

Como observado a tomada de contas especial é uma medida de exceção, só devendo ser utilizada quando não for possível reaver o dano por outro meio, isso se deve ao fato de ser um procedimento moroso e dispendioso e após sua instauração está deverá seguir o seu rito ordinário, qual seja, o seu julgamento pelo Tribunal de Contas, isto significa, que nem mesmo o ressarcimento ao erário, após o início de uma tomada de contas, tem a prerrogativa de estancar o processo.

Por ser um procedimento, em regra, que leva muito tempo para sua finalização, a efetividade da tomada de contas especial pode ficar prejudicada em virtude do extenso lapso temporal. Nesse sentido, Almeida *et al.* (2017) realizaram um estudo aplicado ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, que buscou analisar a efetividade das Tomadas de Contas, concluindo que:

Diante dos dados analisados, é possível afirmar que a adoção de TCE como mecanismo de controle e responsabilização fica comprometida pela morosidade de sua tramitação no Tribunal, comprometendo sua efetividade enquanto instrumento de resguardo do erário, isso sem considerar o tempo transcorrido entre o fato ocorrido, a instauração da TCE na sua fase interna no órgão competente, até ser protocolado no TCE-RO. A efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem

⁵ SILVA, Antônio Paulo da. Tomada de Contas Especial: Uma Medida de Exceção no Controle Administrativo. Revista Controle – Vol VIII – Nº 1 – Setembro 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327947797_Tomada_de_Contas_Especial_Uma_Medida_de_Excecao_no_Controlo_Administrativo. Acesso em: 01 nov. 2022.

benefício à população, ou seja, é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada.

No caso em tela a efetividade das TCEs no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia vê-se prejudicada uma vez a quantidade de processos findados são mínimos em vista dos instaurados, e, sabendo-se que fica ainda mais oneroso a medida em que o tempo para o julgamento desses tipos de processo aumenta, acrescido do alto custo que envolve as TCEs ainda em sua fase interna, vê-se aí um auto gasto de verbas pública, bem como o atraso no ressarcimento aos cofres públicos⁶.

Corroborando com o assunto cita-se um artigo realizado com os processos de tomada de contas especial de Minas Gerais, Cynthia Magalhães Pinto Godoi Quintão e Ricardo Carneiro nos revelam que:

Diante dos dados analisados, é possível afirmar que a adoção de TEC como mecanismo de controle e responsabilização fica esvaziada pela combinação do não cumprimento dos prazos estabelecidos para sua instauração e protocolo no TCEMG com a morosidade de sua tramitação no Tribunal, comprometendo sua efetividade enquanto instrumento de resguardo do erário⁷.

Em que pese essa pesquisa não ser do Estado de Rondônia observa-se semelhanças com a pesquisa anterior, na qual, refere-se ao Estado de Rondônia.

Outro ponto capaz de afetar a efetividade da tomada de contas especial é o instituto da prescrição. Sobre o tema é possível citar o Acórdão APL-TC 00077/22 referente ao processo 00609/20, no qual faz menção a aplicabilidade na fase de conhecimento do tema 899 do Supremo Tribunal Federal, in verbis:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Edilson de Sousa Silva, por unanimidade de votos, com ressalva de entendimento do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra no item III, em: I – Evoluir no entendimento até então aplicado por esta Corte e, doravante, reconhecer como prescritível a pretensão ressarcitória desta Corte de Contas, à luz da nova interpretação concedida pelo Supremo Tribunal Federal ao art. 37, §5º, da Carta da República, por dever de coerência e integridade do ordenamento jurídico; II – Em respeito ao art. 24 do Decreto-Lei 4.657/42 e à impossibilidade de aplicação retroativa de nova

⁶ ALMEIDA, Ermani Marques, *et al.* Análise da Efetividade das Tomadas de Contas Especiais: Um Estudo Aplicado no Tribunal de Contas de Rondônia. 3º Congresso UNB de Contabilidade e Governança. **Face**. De 29 a 01 de dezembro de 2017. Brasília, DF. Disponível em: <https://conferencias.unb.br/index.php/ccgunb/ccgunb3/paper/viewFile/6121/1600>. Acesso em: 01 nov. 2022

⁷ QUINTÃO; Cynthia Magalhães Pinto Godoi; CARNEIRO, Ricardo. A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. **Revista Adm. Pública** — Rio de Janeiro 49(2):473-491, mar./abr. 2015. - Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/H8XsWWP4trS9RHHLdt54y5m/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 nov. 2022.

orientação jurisprudencial, fica vedada a revisão de decisões irrecuráveis e processos concluídos até 05/10/2021 – data do trânsito em julgado do RE 636.886 (Tema 899), nos quais tenha sido firmada a tese de imprescritibilidade da pretensão ressarcitória, que era então pacífica no ordenamento jurídico⁸.

Isso posto, verifica-se a necessidade de um controle de prazo mais rígido na fase interna da tomada de contas especial, para haver uma maior agilidade na sua finalização. Pensando nisso a corte de contas inovou na IN 68/2019 TCE-RO, trazendo o instituto das medidas administrativas antecedentes, o da autocomposição, bem como o do Sistema Informatizado de Tomada de Contas Especial (SISTCE). Importante mencionar que o SISTCE foi disciplinado pelo Tribunal de Contas de Rondônia através da Portaria n. 17/GABPRES, de 15 de setembro de 2021, tendo como objetivo tornar mais célere o processo da tomada de contas especial tanto em sua fase interna como na externa. Em seu art. 4º, parágrafo único, é possível verificar que será “disponibilizado pelo Tribunal de Contas, em seu sítio eletrônico, a partir de ato normativo próprio dispondo sobre a sua implantação e operacionalização”.

Ademais, segundo a doutrina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes⁹ a Tomada de Contas Especial pode ser classificada em três espécies, sendo elas: “a ordinária, instaurada por iniciativa da autoridade administrativa competente; a ex officio, instaurada por determinação do Tribunal de Contas; e a de conversão, instaurada no âmbito do Tribunal de Contas em decorrência de processos de fiscalização”.

Ressalta-se que no presente artigo será levado em consideração os 3 (três) tipos de classificação, não se fazendo distinção entre eles.

3 METODOLOGIA

⁸ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Acórdão AC1-TC 00812/22** referente ao processo 01549/22. Assunto: Tomada de contas especial instaurada em razão da omissão no dever de prestar conta por parte da entidade Sistema de Apoio à Saúde e Desenvolvimento - SISAD, dos recursos que recebeu por meio do Convênio n. 501/PGE-2009. Relator: Conselheiro Edilson de Sousa Silva. Sessão: 13ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, realizada de forma virtual, de 24 a 28 de outubro de 2022. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/main.jsf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

⁹ 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.

A abordagem se desenvolveu pelo método quantitativo, considerando que foram coletados e analisados dados atuais em linguagem numérica, conforme entendimento do Creswell¹⁰ e de Saunders, Lewis e Thornhill¹¹. Ou seja, foram verificadas diversas tomadas de contas especiais e apresentadas informações estatísticas do tempo médio para sua finalização na fase interna, dentre outros.

Quanto aos fins, a pesquisa é descritiva, na medida em que procura caracterizar o fenômeno estudado e descrevê-lo sem ambições inferenciais. Já em relação aos procedimentos técnicos, pode ser caracterizada como documental, em decorrência das fontes de dados utilizadas serem exclusivamente compostas por documentos¹².

O universo da pesquisa foi composto pelas tomadas de contas especiais enviadas à Controladoria Geral do Estado com o intuito de emissão de relatório e certificado de auditoria a partir do ano de 2021, de forma digital, por meio do aplicativo Sistema Eletrônico de Informação do Estado de Rondônia, SEI-RO.

De posse desses processos foram verificadas as seguintes informações: I- a quantidade de tomadas de contas especiais instauradas pelo Estado de Rondônia, segregando-as por unidade gestoras (secretarias); II- se o relatório da comissão tomadora de contas concluiu pela existência ou não de dano ao erário, informação esta, localizada no relatório conclusivo da comissão de tomada de contas especial; III- Tempo médio de sua finalização na fase interna, para o cálculo dessa informação foi levado em consideração, em regra, a data de sua instauração, informação constante na portaria de instauração e a data da finalização na fase interna, regra geral, localizada no ofício de encaminhamento do processo para a corte de contas para julgamento; III- motivo ensejador da instauração, informação constante no Termo Circunstanciado de Admissibilidade de Tomada de Contas Especial (TACTCE) e/ou na portaria de instauração da tomada de contas especial. Informações essas utilizadas para responder o objetivo do presente artigo.

¹⁰ CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

¹¹ SAUNDERS, Mark N. K; LEWIS, Phillip; THORNHILL, Adrian. **Research Methods for Business Students**. 7. ed. Rev. Essex, England: Pearson, 2016.

¹² SIENA, Osmar *et al.*, Impactos Financeiros e Orçamentários da Judicialização da Saúde no Estado de Rondônia. **Revista AOS** - Amazônia, Organizações e Sustentabilidade. v. 10, n. 2, jul/dez 2021, p.266-287. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/aos/article/view/2419>. Acesso em: 02 nov. 2022.

A respeito de sua natureza ou finalidade, a presente pesquisa é classificada como aplicada por ter como objetivo analisar as tomadas de contas enviadas à Controladoria Geral do Estado de Rondônia (CGE-RO) e verificar os aspectos sensíveis contidos na fase interna.

Em relação aos procedimentos metodológicos os dados foram coletados por meio do Sistema Eletrônico de Informação do Estado de Rondônia (SEI-RO) e para sua consolidação foram organizados em textos e planilhas com base nas informações coletadas.

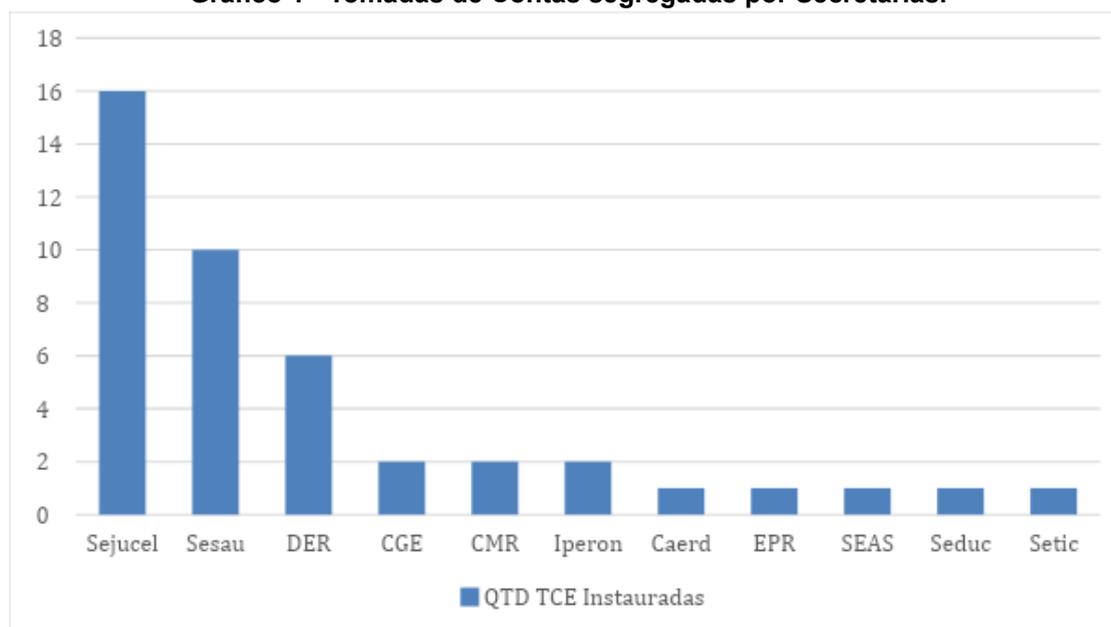
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Da quantificação das tomadas de contas

Conforme preceituado na IN 68-2019/TCE-RO, art. 27. IV, combinado com a Lei Complementar 758/2014 art. 17 e o Decreto 23.277/2018 arts. 5º, XIII, 6º III e 26 III, a competência de emitir relatório e certificado de auditoria em sede de tomada de contas especial recai à CGE-RO, por isso os processos, antes do envio ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia para julgamento, passam pela Controladoria.

Ressalta-se que aqueles processos que foram enviados à Controladoria para emissão de relatório e certificado de auditoria, que por algum motivo, foram devolvidos para a unidade de origem para saneamento de dúvidas antes da manifestação conclusiva da CGE-RO, não foram considerados no cômputo do total de processos existentes, já que não se finalizou a fase interna, chegou-se, assim, na existência de 43 (quarenta e três) processos de tomada de contas especial, com emissão de relatório e certificado de auditoria pela CGE-RO para o período já mencionado no artigo.

Do total das tomadas de contas especial instauradas, quais sejam, 43 (quarenta e três) processos, 11 (onze) secretarias instauraram o procedimento de tomada de contas, no qual obteve a seguinte divisão.

Gráfico 1 - Tomadas de Contas segregadas por Secretarias.

Fonte: da pesquisa, 2022.

4.2 Da existência ou não de dano ao erário

Conforme preconizado na IN 68/TCE-RO e já citado nesse artigo, a Tomada de Contas Especial é um processo administrativo formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública Estadual, com apuração dos fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obtenção do respectivo ressarcimento, que somente deverá ser instaurada quando, apurado os fatos, for constatado prejuízo ao erário e não houver êxito nas providências administrativas internas com o intuito de recompô-lo.

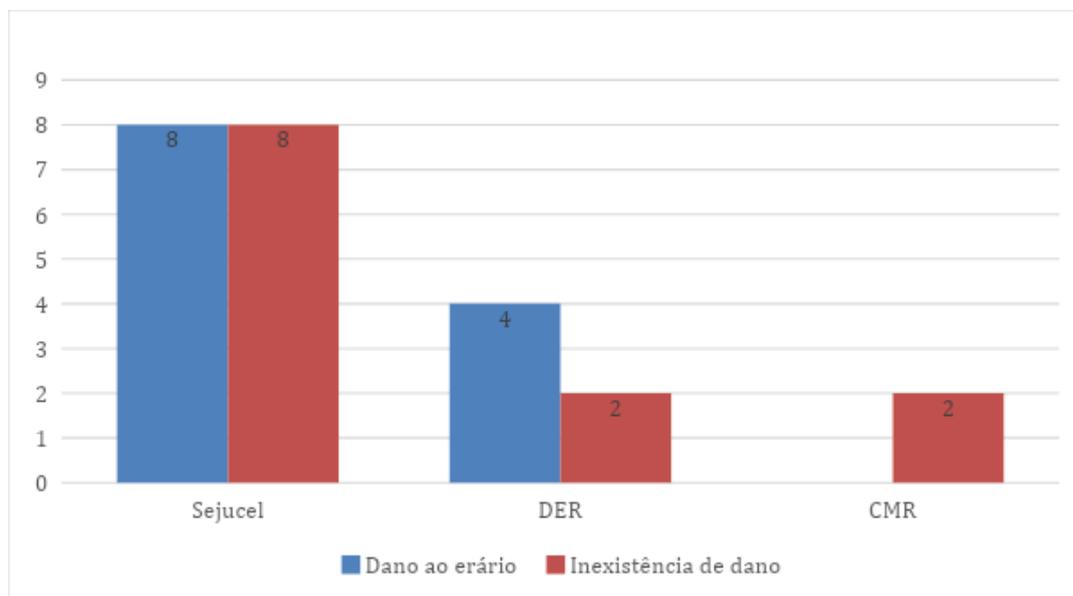
Nesse sentido, só se faz necessário a abertura de uma tomada de contas especial no caso da existência de dano ao erário, contudo do que se verifica dos processos analisados neste artigo houve processos de tomada de contas cuja conclusão foi pela inexistência de dano.

Isso, pode ser explicado, em algumas situações, como por exemplo, na liberação de um recurso para uma entidade, que no prazo estipulado no termo de convênio não se realiza a prestação de contas e por isso a unidade gestora instaura a tomada de contas especial, porém no decorrer do procedimento a entidade presta contas e pela análise da comissão tomadora de contas não fica caracterizada a malversação do recurso público, assim, a tomada de contas deve seguir o seu rito normal, inclusive com emissão de relatório e certificado de auditoria pela

Controladoria Geral do Estado, só que nesse caso no grau regular ou regular com ressalvas. Outra possibilidade é de que a tomada de contas especial foi instaurada antes da publicação da Instrução Normativa 68/2019 TCE-RO, já que a Instrução anterior não previa o instituto das medidas administrativas antecedentes. Cita-se, ainda, a hipótese de instauração de uma tomada de contas especial por determinação da corte de contas, para averiguar indícios de dano ao erário e que ao final a comissão entende pela inexistência de dano.

Dito isso, observa-se que, das 43 (quarenta e três) tomadas de contas instauradas, 12 (doze) tiveram a conclusão pela inexistência de dano, o que representa 27,90%. Separando-as por unidade gestoras temos que das 11 (onze) secretarias que instauraram tomada de contas 3 (três) delas tiveram a conclusão pela inexistência de dano, sendo: I- 2 (duas) no Departamento de Estradas e Rodagens – DER, que representa 33,33%; II- 8 (oito) na Superintendência de Esporte Cultura e Lazer (SEJUCEL), que representa 50%; e III- 2 (dois) na Companhia de Mineração de Rondônia (CMR), que representa 100%. Conforme representação abaixo.

Gráfico 2 - Existência ou não de dano.



Fonte: da pesquisa, 2022.

4.3 Do tempo médio para sua finalização na fase interna

No tocante ao tempo médio para a conclusão das tomadas de contas especiais, inicialmente, faz-se necessário lembrar que o presente artigo leva em consideração apenas a sua fase interna, ou seja, a realizada no âmbito da administração onde ocorreu a irregularidade.

Pela inteligência do artigo 32 § 1º e 2º da Instrução Normativa 68/2019 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, verifica-se que o prazo para encaminhamento à corte de contas é de 180 (cento e oitenta) dias após a sua instauração, podendo ser prorrogado uma única vez por igual período pelo controle interno setorial, mediante justificativa fundamentada. Após essa prorrogação caso seja necessária nova dilação de prazo essa será analisada pelo conselheiro relator, que mediante análise da oportunidade e da conveniência, estabelecerá, se for o caso, novo prazo para conclusão e encaminhamento da tomada de contas especial ao Tribunal de Contas.

Isso posto, observa-se que não há um tempo certo para a finalização da tomada de contas especial, na fase interna, isso depende de sua complexidade, mas a IN supramencionada deixa o prazo total de 360 (trezentos e sessenta) dias a disposição da unidade de origem, prazo esse, que pode ser estendido a depender do julgamento do conselheiro relator.

Antes de adentrar no cômputo do tempo médio das tomadas de contas em sua fase interna, é importante mencionar uma novidade introduzida na Instrução Normativa 68/2019 TCE-RO, que tem o condão de modificar esse tempo que é a autocomposição.

A autocomposição é definida da seguinte forma na IN 68 supramencionada:

Art. 13. A autocomposição é a possibilidade de negociação entre a Administração Pública e os indicados como responsáveis pelo dano ao erário, em que ambas as partes cedem interesses com vista à solução imediata da avença, visando de forma célere, econômica e efetiva a restituição do bem ou dos valores públicos almejados.

Parágrafo único. A autocomposição, parte essencial e obrigatória da tomada de contas especial na sua fase interna, será oportunizada aos indicados como responsáveis em dois momentos distintos:

I – perante a comissão tomadora das contas, logo após a instalação desta; e

II - perante a autoridade máxima do órgão, antes do pronunciamento deste, como determina o inciso VI do art. 27¹³.

¹³ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Instrução Normativa nº. 68/2019**. Porto Velho. TCE-RO, 2019. Disponível em: <https://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/InstNorm-68-2019.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

Assim, percebe-se que a autocomposição na fase interna deve ser oportunizada em dois momentos distintos, à grosso modo, no início e ao final, e sempre com o intuito de resolver a avença.

Ressalta-se, ainda, que para o cálculo do tempo médio levou-se em consideração a data da instauração da portaria que instituiu o procedimento de abertura da tomada de contas especial, sem considerar a data da ocorrência do fato.

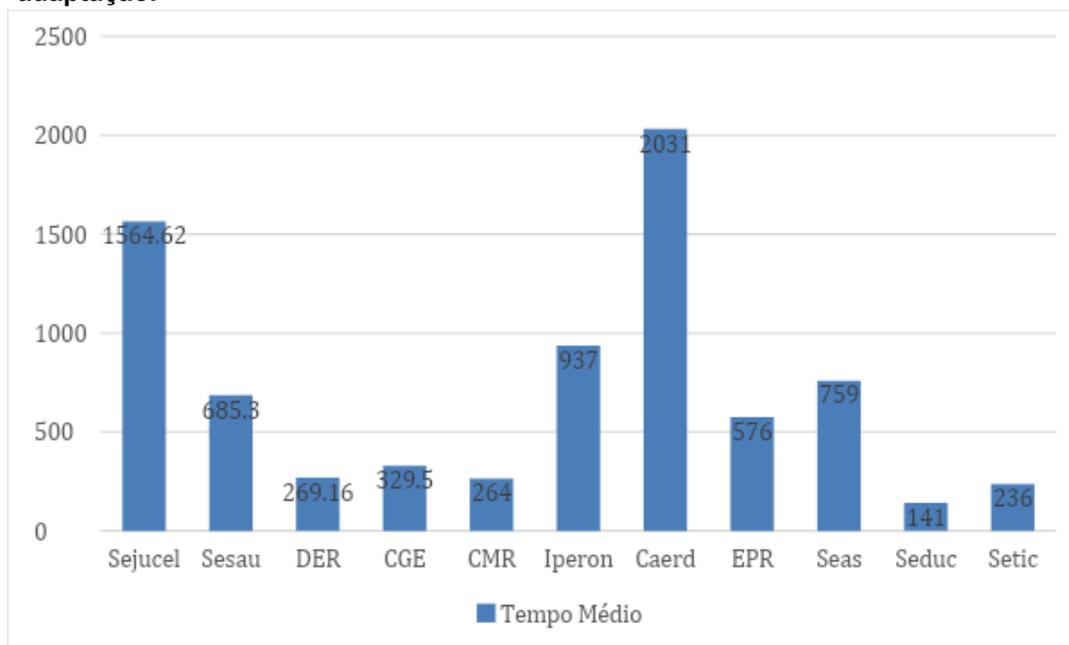
Para o cômputo do tempo, como já explanado na metodologia, regra geral, levou-se em consideração como data inicial a da portaria de instauração e como data final a da remessa à corte de contas, porém se fez necessário excetuar essa regra nos seguintes casos: I- Em que após a emissão do relatório e certificado de auditoria pela controladoria geral do estado o processo ainda encontrava-se na segunda tentativa de autocomposição, sem a remessa ao Tribunal de Contas, nesse caso específico, de 3 (três) processos, foi utilizada a data de término da fase interna a de encerramento de entrega do presente artigo, qual seja, 20/11/2022; II- Em que não há a necessidade da remessa dos autos da tomada de contas para à corte de contas, em virtude do relatório final da comissão tomadora de contas ter constatado inexistência de dano, ou constatação de valor de dano inferior ao limite de alçada previsto na IN 68/2019-TCE-RO, casos em que ocorre a anexação do processo referente à tomada de contas junto ao processo de prestação de contas anual do ordenador de despesa da unidade gestora, nesse caso foi utilizado como data final da fase interna a data da confecção do relatório e certificado de auditoria pela controladoria geral do estado.

Dos 3 (três) processos de tomada de contas que se encontram na hipótese I, qual seja, na tentativa da segunda autocomposição. Observa-se que em um processo o relatório e certificado de auditoria foi feito pela CGE-RO em 18/10/2022 e os autos encontra-se na fase de pronunciamento da autoridade administrativa para posterior envio ao tribunal de contas, prazo este que vencerá no dia 24/11/2022; no outro o relatório e certificado de auditoria é datada em 15/12/2021 e, ainda, não foi enviado à corte de contas estando na fase de tentativa de notificação da autocomposição e com o prazo de envio expirado; e por fim no último processo o relatório e certificado de auditoria foi confeccionado em 18/07/2022, tendo no processo tratativas para o êxito da autocomposição e posterior envio ao Tribunal,

prazo esse que em 11/11/2022 foi solicitado dilação por mais 90 (noventa) dias para a corte de contas .

Após realização dos cálculos obteve-se a seguinte divisão por unidades gestoras, levando em consideração todos os processos, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Tempo médio finalização das tomadas de contas na fase interna sem adaptação.



Fonte: da pesquisa, 2022.

Um ponto a ser ressaltado é que na Superintendência da Juventude, Cultura, Esporte e Lazer (SEJUCEL); Secretaria de Estado da Saúde – (SESAU); Secretaria de Estado da Assistência e do Desenvolvimento Social (SEAS) e Companhia de Águas e Esgoto de Rondônia (CAERD), alguns processos demoram bem mais que a média, por isso realizou-se uma verificação mais detalhada desses processos e efetuou-se outro cálculo levando em consideração as peculiaridades dos processos.

Na Superintendência da Juventude, Cultura, Esporte e Lazer (SEJUCEL), teve 12 (doze) processos de tomada de contas, os quais representam 75%, em que todos iniciaram em 2016, contudo por algum motivo desconhecido foram arquivados indevidamente, voltando a ser tramitado apenas em 2020 ou 2021, por isso realizou-se novo cálculo alterando a sua data de início para a data em que a secretaria teve conhecimento do arquivamento e conseqüentemente o processo voltou ao seu tramite. Informa-se, ainda, que em 1 (um) essa data não ficou clara, destarte, esse processo foi excluído do cálculo.

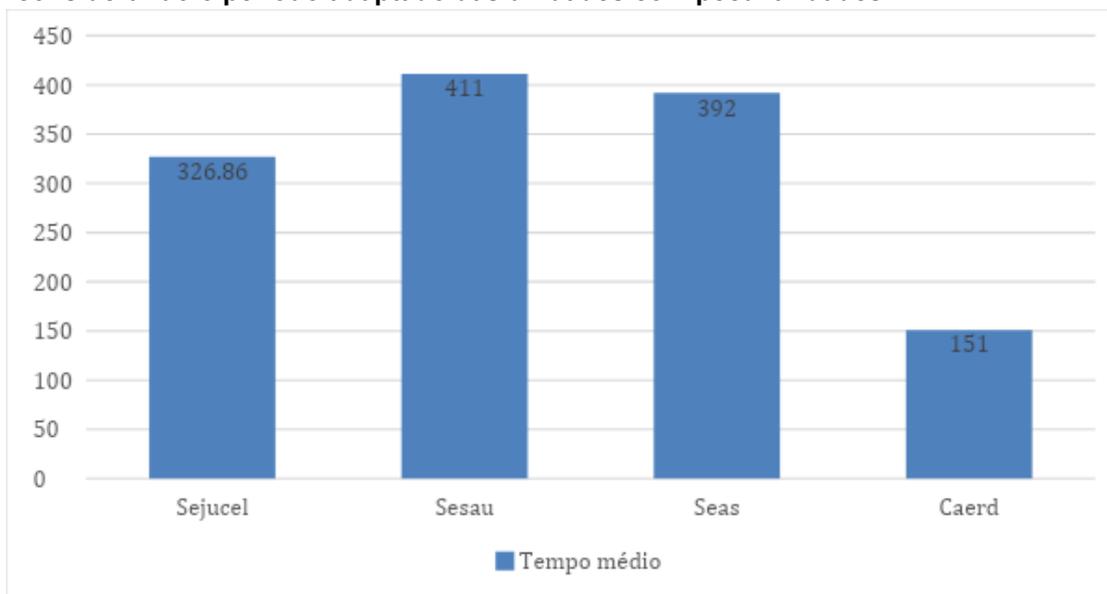
Na Secretaria de Estado da Saúde, (SESAU), 3 (três) processos constata-se que sua conclusão demorou mais de mil dias, o que representa 30%. Um deles foi constatado em 2021 que o processo ficou arquivado junto ao Arquivo Geral, não sendo esclarecido nos autos o motivo do envio do processo para arquivamento, deste modo, foi solicitado o desarquivamento do processo para proceder com as tramitações pertinentes; outro foi iniciado em 2017, ficando sem movimentação e voltando a ter continuidade em 2020; e, por fim, o último processo, a primeira comissão nomeada em 2018, não emitiu o relatório, por isso foi solicitado a nomeação de uma nova comissão, na qual foi instituída em 13/02/2020, bem como apuração de responsabilidade da primeira comissão, sendo assim, nesses casos, realizou-se novo cálculo alterando a sua data de início para a data que ele voltou a ser tramitado e/ou publicado nova portaria para continuação do processo.

Na Secretaria de Estado da Assistência e do Desenvolvimento Social (SEAS), o único processo instaurado de tomada de contas especial verifica-se a existência de duas portarias de instauração. A primeira em 2019, na qual não teve publicação no Diário Oficial e não se observou movimentação nos autos, e a segunda em 2020, que houve publicação no Diário Oficial e movimentação processual, após a data da publicação da portaria, portanto realizou-se novo cálculo considerando a data da segunda portaria.

Na Companhia de Águas e Esgoto de Rondônia (CAERD), o único processo instaurado foi por determinação da corte de contas e observa-se que a comissão passou por algumas alterações no decorrer dos trabalhos, desde a instauração, no entanto, nenhuma das comissões formadas anteriormente obteve êxito em finalizar a tomada de contas, devido as exonerações e declarações de suspeição e a conclusão se deu pela comissão instituída em 2022, logo realizou-se um novo cálculo, considerando como data inicial dos trabalhos a data da instauração da última portaria.

A seguir apresenta-se, novo gráfico, contendo o tempo médio de finalização das tomadas de contas com as adaptações explanadas nos parágrafos acima.

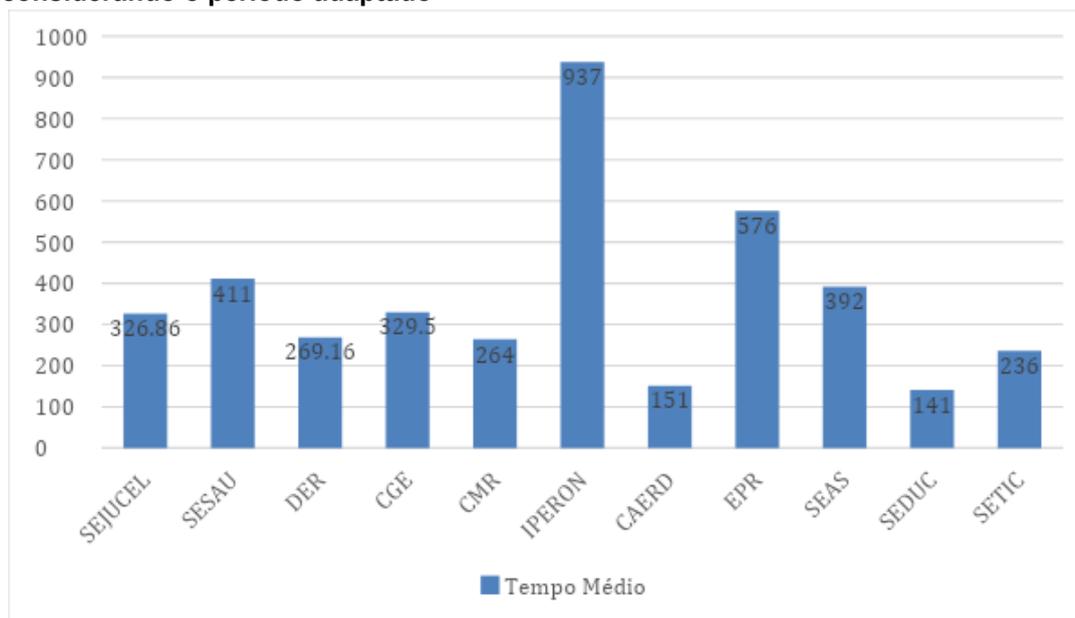
Gráfico 4 - Tempo médio finalização das tomadas de contas na fase interna considerando o período adaptado das unidades com peculiaridades



Fonte: da pesquisa, 2022.

Abaixo, segue representação gráfica com todas as unidades gestoras e considerando as adaptações realizadas no gráfico acima.

Gráfico 5 - Tempo médio finalização de todas tomadas de contas na fase interna considerando o período adaptado



Fonte: Da pesquisa, 2022.

De todo o exposto, o tempo médio para a finalização das tomadas de contas especiais pelo poder executivo do Estado de Rondônia, para o período de 2021 a 2022, sem a exclusão de processos foi de 708,41 dias e com a exclusão de processos foi de 366,68 dias.

Dito isso, ressalta-se a importância para o cumprimento dos prazos preconizados na Instrução Normativa do Tribunal de contas, uma vez que o excesso de tempo para finalização da tomada de contas em sua fase interna pode prejudicar o seu julgamento realizado na fase externa pela corte de contas. Trago apenas para conhecimento e exemplificação dessa hipótese dois julgamentos realizado pelo TCE-RO, um relacionado ao Acórdão AC1-TC 00838/21 referente ao processo 01597/2021, no qual o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no item 16 informa:

16. Dessa forma, tenho como **inviável o prosseguimento da presente Tomada de Contas Especial em razão do longo decurso do tempo**, como dito, porquanto, conforme se extrai dos autos, os fatos datam do ano de 2009 e, referido lastro de tempo, em matéria processual, torna materialmente inexecutível o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, corolários dos postulados do devido processo legal substantivo¹⁴. (grifo nosso)

Outro relacionado ao Acórdão AC1-TC 00812/22 referente ao processo 01549/22, no qual a Egrégia corte de contas decidiu em:

I – Reconhecer a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória desta Corte, no que tange ao objeto da presente TCE, nos termos do art. 2º da Decisão Normativa 01/2018/TCE-RO, em razão do decurso de mais de 10 anos desde a ocorrência do fato irregular, consistente na omissão do dever de prestar contas;

II – Arquivar a presente Tomada de Contas Especial, com resolução de mérito, com fulcro no artigo 487, inciso II, do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente aos feito sem tramitação neste Tribunal de contas, conforme artigo 99-A da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c art. 286-A do RITCERO¹⁵.

¹⁴ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Acórdão AC1-TC 00838/21** referente ao processo 01597/21. Assunto: Tomada de Contas Especial – Convênio n. 201/PGE-2009. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Sessão: 20ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, realizada de forma telepresencial, em 7 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/main.jsf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

¹⁵ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Acórdão AC1-TC 00812/22** referente ao processo 01549/22. Assunto: Tomada de contas especial instaurada em razão da omissão no dever de prestar conta por parte da entidade Sistema de Apoio à Saúde e Desenvolvimento - SISAD, dos recursos que recebeu por meio do Convênio n. 501/PGE-2009. Relator: Conselheiro Edilson de

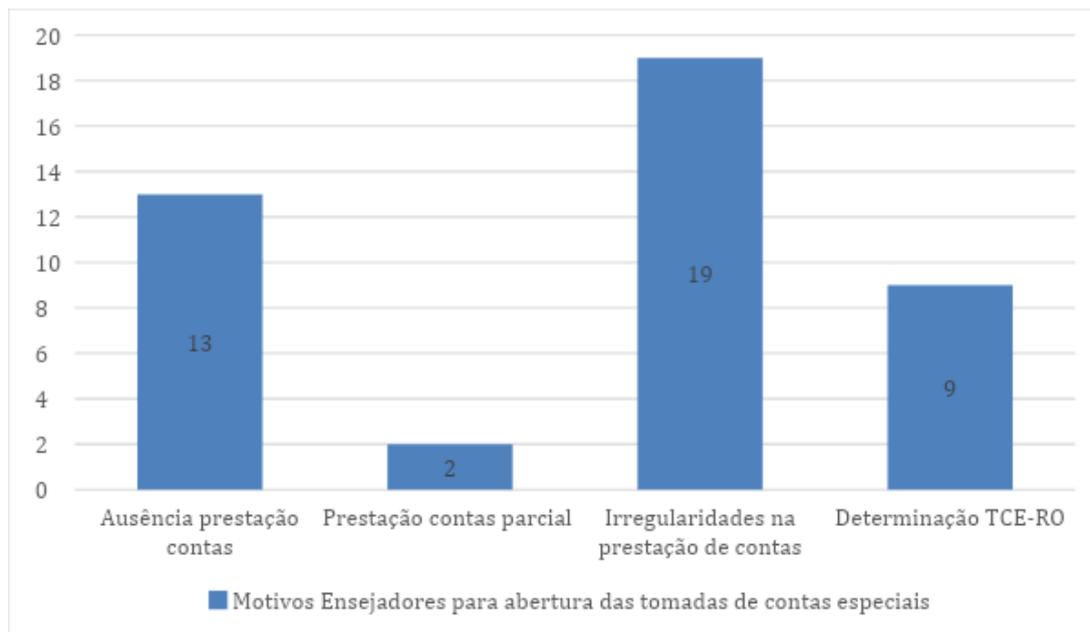
Isso posto, observa-se que dos processos ora verificados nessa pesquisa, 2 (dois) deles não obtiveram êxito em seu julgamento, isso por conta da sua intempestividade de finalização no órgão de origem. Ressalta-se que a presente pesquisa não teve o objetivo de verificar o deslinde do julgamento das 43 (quarenta e três) tomadas de contas especiais na corte de contas, trazendo à baila, esses exemplos apenas para comprovar que a fase interna de uma tomada de contas especial pode influenciar o seu julgamento perante o órgão competente.

4.4 Dos motivos determinantes para instauração das tomadas de contas

Quanto aos motivos determinantes para a abertura das tomadas de contas especiais, observa-se, que para o período analisado foram: I- 13 (treze) processos por ausência de prestação de contas, o que representa 30,23%; II- 2 processos por ausência parcial de prestação de contas e irregularidades na execução do projeto, que representa 4,65%; III- 19 processos por irregularidades na prestação de contas ou processos administrativos, que representa 44,18%; e IV – 9 processos por determinação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, que representa 20,93%. Segue representação gráfica.

Gráfico 6 - Motivos Ensejadores da instauração das tomadas de contas especiais

Sousa Silva. Sessão: 13ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, realizada de forma virtual, de 24 a 28 de outubro de 2022. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/main.jsf>. Acesso em: 02 nov. 2022.



Fonte: Da pesquisa, 2022.

De todo o exposto, observa-se que o instrumento da tomada de contas especial constitui em um trabalho hercúleo e por isso só deve ser instaurada nos casos previstos na Instrução Normativa n. 68/2019 TCE-RO e depois de ter adotado outras medidas administrativas visando a regularização do ocorrido e a imediata recomposição do erário, ou seja, em último caso.

Verifica-se, ainda, que, uma vez instaurada a Tomada de Contas, esta deverá seguir o seu rito regular, bem como as orientações preconizadas na IN 68 do TCE-RO. Por isso, ressalta-se a importância da adoção das medidas administrativas antecedentes objetivando a apuração do fato, a identificação dos responsáveis e o ressarcimento do dano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo objetivou examinar as tomadas de contas com o intuito específico de identificar os seguintes questionamentos: I- a quantidade de tomadas de contas instauradas pelo Estado de Rondônia segregando-as por unidade gestoras (secretarias); II- a existência ou não de dano ao erário III- o tempo médio que se leva para finalizá-la na fase interna; IV- os motivos ensejadores da abertura de tomada de contas especial.

Para tanto, foi realizada pesquisa no Sistema Eletrônico de Informação do Estado de Rondônia (SEI-RO) das tomadas de contas especiais enviadas à Controladoria Geral do Estado de Rondônia para emissão de relatório e certificado de auditoria com o intuito de levantar as informações acerca dos questionamentos do parágrafo anterior recobrando o período de 2021 a 2022.

As informações levantadas e examinadas no artigo apontam para uma possível dificuldade de julgamento das tomadas de contas em virtude do extenso lapso temporal para sua finalização na fase interna, fato esse observado no tempo médio de finalização das tomadas de contas especiais sem adaptação e exemplificado pelos julgamentos dos processos: I- 01597/2021 TCE-RO e II- 1549/2022 TCE-RO.

Como se observa, a fase interna da tomada de contas é fundamental para o êxito da sua fase externa, podendo dizer que estas são diretamente proporcionais.

Nesse sentido, para tornar o instituto da tomada de contas especial mais célere aumentando assim sua efetividade a corte de contas por meio da Portaria n. 17/GABPRES, de 15 de setembro de 2021 disciplinou o sistema informatizado de tomada de contas especial (SisTCE). Importante ressaltar que o sistema se encontra no projeto piloto sendo utilizado pelas unidades: I- Departamento Estadual de Estradas de Rodagens – DER/RO, II- Secretaria Estadual de Obras Públicas – SEOSP/RO e III- Secretaria de Estado da Saúde – SESAU para posterior expansão as demais unidades.

A análise empreendida, colocou em evidência a importância da fase interna de uma tomada de contas especial para seu julgamento no órgão competente, bem como a importância de se instaurar o procedimento de tomada de contas nos estritos casos da Instrução Normativa da corte de contas, uma vez que é um procedimento moroso e dispendioso só devendo ser utilizado quando as medidas antecedentes não lograrem êxito.

A partir das limitações da pesquisa realizada podem ser apontados alguns direcionamentos para futuros estudos. Uma linha de estudo sugerida seria realizar um levantamento das tomadas de contas realizadas pelo Sistema Informatizado - SISTCE TCE-RO, e compará-las com as realizadas sem a utilização do sistema com o intuito de verificar a eficiência do sistema. Outra linha de pesquisa seria realizar um levantamento dos julgamentos das tomadas de contas pelo TCE-RO a fim de verificar o grau de efetividade, fazendo uma correlação com a sua fase

interna se essa prejudicou ou ajudou seu julgamento. Por fim, outra linha de estudo sugerida remete a realização de pesquisas similares em outros estados, ensejando oportunidades para análises de natureza comparativa.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ernani Marques, *et al.* Análise da Efetividade das Tomadas de Contas Especiais: Um Estudo Aplicado no Tribunal de Contas de Rondônia. 3º Congresso UNB de Contabilidade e Governança. **Face**. De 29 a 01 de dezembro de 2017. Brasília, DF. Disponível em:

<https://conferencias.unb.br/index.php/ccgunb/ccgunb3/paper/viewFile/6121/1600>.

Acesso em: 01 nov. 2022.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

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.

QUINTÃO; Cynthia Magalhães Pinto Godoi; CARNEIRO, Ricardo. A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. **Revista Adm. Pública** — Rio de Janeiro 49(2):473-491, mar./abr. 2015. - Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/H8XsWWP4trS9RHHLdt54y5m/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 01 nov. 2022.

RONDÔNIA. Constituição do Estado de Rondônia. Porto Velho, 28 de setembro de 1989. Disponível em:

https://www.al.ro.leg.br/institucional/constituicao-do-estado-de-rondonia/constituicao-estadual/CE1989_EC145_v3.pdf. Acesso em: 01 nov. 2022.

_____. Controladoria Geral do Estado de Rondônia. **Decreto 23.277**, de 16 de outubro de 2018. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Controle Interno, regulamenta e dá outras providências. Disponível em:

<http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/D23277.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

_____. Controladoria Geral do Estado de Rondônia. **Lei complementar 758**, de 2 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional, as Funções Institucionais, Quadro de Pessoal, Plano de Carreira, Cargos e Remuneração dos servidores da Controladoria-Geral do Estado e dá outras providências. Disponível em:

<http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/LC758%20-%20COMPILADA.pdf>.

Acesso em: 02 nov. 2022.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Acórdão AC1-TC 00838/21** referente ao processo 01597/21. Assunto: Tomada de Contas Especial – Convênio

n. 201/PGE-2009. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Sessão: 20ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, realizada de forma telepresencial, em 7 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/main.jsf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Acórdão AC1-TC 00812/22** referente ao processo 01549/22. Assunto: Tomada de contas especial instaurada em razão da omissão no dever de prestar conta por parte da entidade Sistema de Apoio à Saúde e Desenvolvimento - SISAD, dos recursos que recebeu por meio do Convênio n. 501/PGE-2009. Relator: Conselheiro Edilson de Sousa Silva. Sessão: 13ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, realizada de forma virtual, de 24 a 28 de outubro de 2022. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/main.jsf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Acórdão APL-TC 00077/22** referente ao processo 00609/20. Assunto: Tomada de Contas Especial – para apurar possível dano ao erário na execução de despesas decorrentes do contrato n. 003/2012 – licença de software. Relator: Conselheiro Edilson de Sousa Silva. Sessão: 8ª Sessão Telepresencial do Pleno, de 26 de maio de 2022. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/main.jsf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

_____. Tribunal de Contas de Rondônia. **Portaria n. 17/GABPRES**, de 15 de setembro de 2021. DOe TCE-RO – nº 2434 ano XI. Disponível em: https://tcerro.tc.br/wp-content/uploads/2021/09/Portaria_017_2021_GABPRES_DOe_TCE_RO_2434_de_15_9_2021.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Instrução Normativa nº. 68/2019**. Porto Velho. TCE-RO, 2019. Disponível em: <https://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/InstNorm-68-2019.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Protocolo 00609/20**. Tomada de Contas Especial – para apurar possível dano ao erário na execução de despesas decorrentes do contrato n. 003/2012 – licença de software. Prefeitura Municipal de Colorado do Oeste. Relator: Edilson de Sousa Silva. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/main.jsf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

SAUNDERS, Mark N. K; LEWIS, Phillip; THORNHILL, Adrian. **Research Methods for Business Students**. 7. ed. Rev. Essex, England: Pearson, 2016.

SIENA, Osmar *et al.*, Impactos Financeiros e Orçamentários da Judicialização da Saúde no Estado de Rondônia. **Revista AOS - Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**. v. 10, n. 2, jul/dez 2021, p.266-287. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/aos/article/view/2419>. Acesso em: 02 nov. 2022.

SILVA, Antônio Paulo da. Tomada de Contas Especial: Uma Medida de Exceção no Controle Administrativo. *Revista Controle – Vol VIII – Nº 1 – Setembro 2010*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327947797_Tomada_de_Contas_Especial_Uma_Medida_de_Excecao_no_Controle_Administrativo. Acesso em: 01 nov. 2022.