

Apontamentos acerca da tomada de contas especial

Special account taking notes

Wellington Soares da Costa¹

Resumo

O Artigo alude à tomada de contas especial (TCE) e a delimita aos atos ilegais (esta abordagem não inclui os demais fatos previstos no art. 3º da Instrução Normativa nº 71/2012 do Tribunal de Contas da União). O trabalho é um estudo qualitativo, baseado em pesquisa bibliográfica e documental, cujo objetivo é discorrer sobre questões que geram dúvida nos integrantes das comissões responsáveis por TCE. O autor foi estimulado a escrever este Artigo a partir de suas reflexões na capacitação ofertada pelo INSS em 2016, quando participou como aluno, e na tutoria que realizou em curso virtual desse Instituto no mesmo ano, e também ao considerar o que observou em despachos constantes nos processos de cobrança existentes na Gerência Executiva do INSS em Vitória da Conquista/BA. As conclusões principais são as seguintes: 1) a tomada de contas especial não se condiciona, necessariamente, aos resultados alcançados em processo administrativo disciplinar ou sindicância punitiva, pois a cobrança do valor do dano pode ser formalizada com outros documentos expedidos pela Administração Pública, a exemplo de Relatórios de Auditoria; 2) em face da responsabilidade civil oriunda de comportamento comissivo ou omissivo de quaisquer pessoas, naturais ou jurídicas, a obrigação legal de ressarcir o Erário não prescreve, haja vista o disposto na Constituição Federal de 1988 (art. 37, § 5º).

Palavras-chave: Dano; Erário; Responsabilidade; Ressarcimento.

Abstract

The article refers to special accounts (TCE) and delimits them to illegal acts (this approach does not include the other facts provided for in article 3 of Normative Instruction No. 71/2012 of the Brazilian Court of Audit). The work is a qualitative study, based on bibliographical and documentary research, whose objective is to discuss issues that generate doubt in the members of the commissions responsible for TCE. The author was encouraged to write this article based on his reflections on the training offered by the INSS in 2016, when he participated as a student, and in the tutorial that he carried out on a virtual course of that Institute in the same year, and also considering what he observed in constant dispatches in the collection processes existing in the Executive Management of the INSS in Vitória da Conquista / BA. The main conclusions are as follows: 1) special accountability is not necessarily conditioned to the results achieved in administrative disciplinary proceedings or punitive action, since the collection of the amount of damage can be formalized with other documents issued by the Public Administration, example of Audit Reports; 2) in the face of civil liability arising from commissive or omissive behavior of any natural or legal person, the legal obligation to compensate the Treasury does not prescribe, in view of the provisions of the Federal Constitution of 1988 (article 37, § 5).

Keywords: Loss; Public Patrimony; Responsibility; Refund.

Data de submissão: 13 de dezembro de 2017

Data de aprovação: 22 de abril de 2019

¹ Bacharel em Administração e Direito. Pós-graduado em Gestão e Desenvolvimento de Seres Humanos, Direito Constitucional, Direito Administrativo e Tutoria em Educação a Distância. Servidor público do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia na qual atua como Presidente da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial na Gerência Executiva em Vitória da Conquista/BA. E-mail: wsc333@gmail.com

A indispensável prestação de contas dos agentes públicos é uma decorrência do princípio jurídico republicano. Por isso, os órgãos estatais de controle interno e externo atuam para o Estado prevenir a dilapidação de seu patrimônio e, quando há irregularidades, reprimir a ocorrência dos danos por intermédio das cobranças administrativas e da tomada de contas especial (TCE).

Para a concretização desse propósito preventivo e repressivo, o Poder Executivo Federal dispõe de normatizações: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Lei nº 8.443/1992 e Instrução Normativa nº 71/2012 do Tribunal de Contas da União (TCU).

Por sua vez, as autarquias federais também regulamentam os processos e procedimentos que objetivam ressarcir o Erário pelos danos causados por seu quadro de pessoal e terceiros. No Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), as orientações infralegais estão consubstanciadas na Instrução Normativa nº 74/2014 e no Manual de Orçamento, Finanças e Contabilidade.

Com essas considerações, apresenta-se o presente Artigo: um estudo qualitativo, baseado em pesquisa bibliográfica e documental, cujo objetivo é discorrer sobre questões que geram dúvida nos integrantes das comissões da tomada de contas especial. O debate se limita aos atos ilegais – eis a delimitação do tema, a qual não inclui os demais fatos previstos no art. 3º da Instrução Normativa nº 71/2012 do Tribunal de Contas da União (TCU, 2012a; TCU, 2012b).

O autor foi estimulado a escrever este Artigo a partir de: A) suas reflexões na capacitação ofertada pelo INSS em 2016, quando participou do curso como aluno, e também na tutoria que realizou em curso virtual desse Instituto no mesmo ano; B) o que observou em despachos constantes nos processos de cobrança existentes na Gerência Executiva do INSS em Vitória da Conquista/BA.

A indispensável prestação de contas dos agentes públicos é uma decorrência do princípio jurídico republicano.

O primeiro ponto a ser esclarecido refere-se à definição dos autos iniciais da tomada de contas especiais: eles são processo ou apenas procedimento? Disso decorre que o entendimento correto e sistêmico sobre o trabalho conjunto da Comissão Permanente da Tomada de Contas Especial (CPTCE) e da Comissão de Cobrança Administrativa (CCA) é fundamental para o alcance da eficiência com a finalidade do ressarcimento ao Erário pelos danos causados por servidores e(ou) terceiros (quanto ao INSS, segurados do regime geral de previdência social, beneficiários da assistência social, estagiários, etc.).

As atividades dos dois órgãos colegiados (as comissões supramencionadas) não se confundem, a despeito de o processamento da cobrança administrativa pela CCA constituir a condição *sine qua non* para a posterior constituição estrita da TCE. As abordagens acerca disso são registradas nos últimos itens do presente trabalho.

A segunda questão alude à tendência dos membros das duas Comissões em condicionar a TCE, de modo absoluto, ao processo administrativo disciplinar (PAD) ou à sindicância punitiva. Há situações nas quais esses dois processos punitivos concluem pelo não indiciamento ou pela exculpação, sob o argumento fundamentado de que a infração administrativa não foi comprovada, o que não afasta, incontinenti, o

provável ou potencial dano ao patrimônio público por ato comissivo ou omissivo do servidor, ainda que sua conduta não constitua infração administrativa nos termos dos arts. 116-117 da Lei nº 8.112/1990 e de outros dispositivos legais.

Outro aspecto relacionado à tomada de contas especial é a (im)prescritibilidade das ações administrativas que visam ao ressarcimento, haja vista existirem algumas decisões judiciais no sentido de que essas ações são prescritíveis nos casos de ilícito civil.

1 Início do Processo de TCE

A tomada de contas especial (TCE) é o processo administrativo com procedimento próprio, que visa: 1) constatar a responsabilidade por prejuízos gerados à Administração Pública Federal por pessoas físicas ou jurídicas; 2) a partir da quantificação desses danos, alcançar o ressarcimento ao Erário. Com outras palavras, essa é a definição dada pelo Tribunal de Contas da União no art. 2º de sua Instrução Normativa nº 71/2012 (TCU, 2012a; TCU, 2012b).

A TCE é um processo desde a sua fase interna. Nesta, o que geralmente se vislumbra é o aspecto procedimental, ainda mais quando o servidor culposo no sentido *lato sensu* não questiona o fato de ser cobrado, mas procede ao pagamento do valor apurado pela Administração. Todavia, isso não torna a TCE um procedimento na fase interna e um processo apenas na fase externa.

Alguns autores compreendem que a litigância é intrínseca ao processo, como Meirelles, Aleixo & BURLE FILHO (2014)². Outros, por sua

² “Processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo;

vez, discordam dessa opinião, pois asseveram que a litigância não constitui elemento essencial do processo, a exemplo de Cunha Júnior (2019)^{3,4}.

O processo de TCE geralmente decorre de Memorando da Corregedoria Regional, mediante o qual se encaminha à Gerência Executiva a cópia das peças principais de processo administrativo disciplinar (PAD): relatório da comissão, parecer final do órgão corregedor geral e portaria de julgamento.

Quando não há PAD, o processamento das averiguações pertinentes a infrações administrativas ocorre através de Sindicância Punitiva, cujos documentos principais permitirão que a CPTCE formalize os autos do procedimento de sua

procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual” (MEIRELLES, ALEIXO & BURLE FILHO, 2014, p. 774); “não há processo sem procedimento, mas há procedimentos administrativos que não constituem processo, como, p. ex., os de licitações e concursos. O que caracteriza o *processo* é o ordenamento de atos para a solução de uma *controvérsia*; o que tipifica o *procedimento de um processo* é o modo específico do ordenamento desses atos” (MEIRELLES, ALEIXO & BURLE FILHO, 2014, p. 775); “Entretanto, como, na prática administrativa, toda autuação interna recebe a denominação de “processo”, tenha ou não natureza jurisdicional, impõe-se distinguir os *processos administrativos propriamente ditos*, ou seja, aqueles que encerram um litígio entre a Administração e o administrado ou o servidor, dos *impropriamente ditos*, isto é, dos simples *expedientes* que tramitam pelos órgãos administrativos, sem qualquer controvérsia entre os interessados. A litigância é que distingue o processo do procedimento” (MEIRELLES, ALEIXO & BURLE FILHO, 2014, p. 775); “a distinção é relevante, pois no processo administrativo deve-se assegurar a garantia e a observância de princípios constitucionais (p. ex., devido processo legal, ampla defesa e contraditório)” (MEIRELLES, ALEIXO & BURLE FILHO, 2014, p. 775).

³ Desse modo, entende-se por *processo administrativo* um conjunto de atos coordenados e interdependentes necessários a produzir um ato ou uma decisão final concernente ao desempenho de alguma função ou atividade administrativa, independentemente de solucionar controvérsias ou não. Isto é, por meio do processo administrativo tanto se equaciona uma controvérsia entre a Administração e o cidadão-administrado ou servidor (que diga respeito, por exemplo, ao lançamento de algum tributo; de alguma multa; da imposição de uma sanção disciplinar, etc.) como se viabiliza um interesse ou um direito do cidadão (autorização de uso; licença para construir; concessão de benefícios previdenciários, etc.) ou a prática de expedientes internos.” (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 597).

⁴ Os seguintes autores também podem ser mencionados: Pondé (1977), Guimarães (2004), Costa (2004), Martins (2004), Maciel & Moura (2016), Barros (2016), Schirato (2011).

competência. O mesmo se dá com o Relatório de Auditoria que constata a responsabilidade civil de um servidor por determinado dano ao Erário, ainda que não exista dolo (naturalmente, a CPTCE encaminhará os autos para a CCA adotar as providências de praxe).

Os autos não de ser formalizados devidamente, isto é, com capa, folhas carimbadas/numeradas/rubricadas e cadastro no Sistema Informatizado de Protocolo (SIPPS)⁵.

O zelo e a prudência podem sugerir que a CPTCE digitalize tais autos e mantenha essa cópia em seus arquivos. Isso também significa eficiência, pois, se algum órgão de controle, por exemplo, necessitar de uma rápida consulta do processo, a CPTCE atenderá prontamente ao pedido a partir de sua cópia.

Há de ser destacado, ainda, que a Comissão de TCE deve regularmente tramitar os processos e manter seus arquivos atualizados, com vistas ao atendimento do interesse público e, notadamente, dos prazos legais⁶. Assim, as Comissões de TCE e Cobrança Administrativa, bem como quaisquer outros órgãos da Administração Pública, devem desincumbir-se de suas responsabilidades a contento e segundo a moralidade administrativa, sob pena de ser configurada improbidade administrativa⁷.

⁵ O Sistema Informatizado de Protocolo (SIPPS) constitui o meio administrativo oficial para cadastro e trâmite dos vários documentos no âmbito do INSS. Afinal, no Brasil se aplicam os princípios jurídicos da eficiência e do moderado formalismo, os quais são concretizados também mediante tal sistema.

⁶ Lei nº 9.784/1999: “Art. 24. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior. Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação”.

⁷ Alguns exemplos podem ser extraídos da Lei nº 8.429/1992: “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”.

2 Independência a Priori da TCE em Relação a PAD

Embora, consoante o Parecer da Corregedoria, a aplicação da penalidade disciplinar de advertência esteja prescrita e a culpa do servidor não tenha sido reconhecida no âmbito disciplinar, o processo administrativo disciplinar (PAD) e a tomada de contas especial (TCE) são, a priori, independentes entre si.

Nas Comissões de PAD apuram-se infrações atinentes à responsabilidade administrativa (descumprimento dos deveres e cometimento de infrações), ao passo que, na Comissão de TCE, apuram-se comportamentos comissivos e(ou) omissivos que se relacionam à responsabilidade civil (dano causado ao Erário, mesmo sem dolo ou culpa no âmbito disciplinar).

Não só o PAD, mas qualquer processo ou documento hábil (como Relatório de Auditoria) pode ensejar a formalização do processo de

Nas Comissões de PAD apuram-se infrações atinentes à responsabilidade administrativa (descumprimento dos deveres e cometimento de infrações).

cobrança/TCE, cujo trâmite não é condicionado à aplicação de penalidade no âmbito disciplinar. Daí a subsidiariedade do PAD quanto à TCE. A propósito, o Tribunal de Contas da União (TCU) expediu a seguinte norma:

SÚMULA TCU 86

No exame e julgamento das tomadas e prestações de contas de responsáveis por bens e dinheiros públicos, quando se verificar qualquer omissão, desfalque, desvio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, levar-se-á em linha de conta, como elemento subsidiário, o inquérito administrativo instaurado pela autoridade competente.

Similarmente à Súmula nº 086 do TCU, a Instrução Normativa INSS/PRES nº 74/2014:

Art. 7º É passível de responsabilização para fins de ressarcimento ao erário aquele que, por ação ou omissão voluntária, dolosa ou culposa, violar direito ou causar dano ao INSS, seja agente público ou não.

[...]

§ 2º Verificada a ocorrência de dano ao erário, a cobrança administrativa terá seguimento ainda que:

[...]

II- reconhecida a prescrição da penalidade disciplinar.

Imagina-se o caso de o servidor não ter sua inocência disciplinar efetivamente comprovada para ser eximida sua responsabilidade civil. E mais: acrescenta-se nessa hipótese que o Parecer apenas não reconhece a culpa sob o argumento de que a Comissão de PAD não elencou devidamente os fatos em apuração e, em vista disso, impossibilitou o exercício do direito de ampla defesa. Entretanto, conforme bem documentado pela Comissão de PAD, com destaque para determinadas perguntas e suas respostas, o conjunto probatório demonstra suficientemente a culpa do servidor, o que justifica sua inclusão como responsável para os fins de ressarcimento ao Erário.

Segundo as perguntas e respostas supramencionadas, ainda neste exercício teórico

com um fato hipotético, constata-se que o servidor atestou ser procedente a despesa de que tratam certos processos, mas nestes foram contatadas disfunções e(ou) irregularidades pela Auditoria.

Oportunamente registra-se que, no Recurso Extraordinário 852475, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela repercussão geral da matéria “prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa”:

Despacho: Trata-se de recurso extraordinário no qual reconhecida a repercussão geral do debate relativo à “prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa” (RE 852.475-RG, de minha relatoria, DJe de 27/5/2016, Tema 897).

Determino a suspensão do processamento de todas as demandas pendentes que tratem da questão em tramitação no território nacional (CPC/2015, art. 1.035, § 5º).

Oficiem-se os Presidentes de todos os Tribunais do país, com cópia deste despacho e do acórdão do Supremo Tribunal Federal em que se reconheceu a repercussão geral.

A comunicação aos juízos de 1º grau e às turmas recursais de juizados deverá ser feita pelo Tribunal de 2ª instância com os quais mantenham vinculação administrativa.

Após, encaminhem-se os autos para a Procuradoria-Geral da República para fins de parecer.

Como se constata nesse julgado, a referida repercussão geral se refere aos atos de improbidade administrativa que geram dano ao Erário. Todavia, esse não é o caso estudado como hipótese, uma vez que estes aludem a processo administrativo disciplinar e, portanto, a infração administrativa (Lei nº 8.112/1990) que não configura, necessariamente, aquela improbidade (Lei nº 8.429/1992). O processo administrativo de cobrança administrativa/TCE ora estudado como hipótese não foi formalizado com peças de procedimento administrativo ou processo judicial no qual tenha sido apurada ocorrência de improbidade.

Ademais, diferentemente da súmula vinculante, o instituto jurídico da repercussão geral se aplica tão-somente ao Poder Judiciário no exercício de sua função jurisdicional e não à Administração Pública, que exerce função executiva tal como nos processos administrativos disciplinares e de tomada de contas especial.

Acrescenta-se que, de conformidade à Constituição Federal de 1988 (Art. 37, § 5º), as ações de ressarcimento ao Erário são imprescritíveis: “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”.

Os considerandos anteriores fundamentam a necessidade da cobrança administrativa na situação ora analisada. Além disso, eles comprovam, como regra, a independência da TCE em relação ao PAD e à sindicância punitiva.

3 Cobrança sem Êxito (Fase Preliminar à TCE Propriamente Dita)

Quando a cobrança administrativa não logra êxito, a CCA deve encaminhar à CPTCE o pronunciamento circunstanciado acerca das providências adotadas, ou seja, a CCA deve se manifestar conclusivamente de conformidade ao item 4.2 do Manual Operacional de TCE⁸, inclusive com anexação dos comprovantes porventura inexistentes nos autos (excepciona-se apenas o tópico “i”, uma vez que cabe à CPTCE providenciar o seu atendimento junto ao Gabinete da Gerência Executiva):

⁸ Referência à Parte V do Manual de Orçamento, Finanças e Contabilidade do INSS, aprovado através da Resolução nº 99 (INSS, 2010a).

Quando a cobrança administrativa não logra êxito, a CCA deve encaminhar à CPTCE o pronunciamento circunstanciado acerca das providências adotadas.

A autoridade competente encaminhará o processo de cobrança administrativa, concluída sem êxito, à comissão de TCE, no qual deverá constar:

- a) demonstrativo financeiro do débito com o cálculo e atualização monetária dos valores recebidos indevidamente (fase de cobrança);
- b) notificação(ões) dos responsáveis;
- c) aviso de Recebimento (AR), recebido ou devolvido e, se for o caso, edital de publicação;
- d) comprovante de pagamento, de consignação do débito, de reativação judicial e do termo de adesão ao parcelamento, conforme o caso;
- e) informações de óbito, espólio, inventário ou partilha e da cobrança dos sucessores, se for o caso;
- f) registro no CADIN;
- g) registro contábil na Unidade Gestora (UG) do INSS para benefícios assistenciais e/ou do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS) para benefícios previdenciários, bem como o expediente/planilha que serviu de base para efetivar o registro dos valores no grupo “Crédito por Dano ao Patrimônio de Crédito Administrativo”;
- h) relatório conclusivo da cobrança;
- i) determinação expressa da autoridade competente para a instauração de TCE.

Diante da ausência dos documentos retrocitados, o processo deverá ser restituído à área de origem da cobrança administrativa para as providências pertinentes. (INSS, 2010a).

Devido ao princípio da economia processual, configura-se conveniente e oportuno que a CPTCE, se devolver os autos à CCA para o atendimento do disposto acima, desde já solicite a essa Unidade as seguintes informações atinentes ao segurado: A) novos benefícios; B) reativação judicial do NB objeto de cobrança ou de outros; C) óbito.

4 Casos de Arquivamento dos Autos após a Fase de Cobrança Administrativa e Antes da Instauração da TCE

O processo de TCE é verdadeiramente atuado apenas quando a cobrança providenciada pela Administração Pública não é exitosa, ou seja, quando os responsáveis pelo débito não procedem ao pagamento do valor devido ao Erário. Assim, os primeiros autos encaminhados pela CPTCE à CCA constituem o processo de cobrança administrativa, o qual, se concluído sem êxito, constituirá o processo de TCE propriamente dito.

Sobre a citada autuação, o Manual Operacional de TCE⁹ prevê:

6.1.1 - Determinação da autoridade competente para instauração de TCE. Trata-se de expediente emitido pela autoridade administrativa competente ratificando a ausência de êxito na cobrança administrativa e determinando a instauração da competente TCE.

Portanto, se o Erário for ressarcido durante a tramitação do processo de cobrança administrativa, não há que se falar em formalização *stricto sensu* da tomada de contas especial, apesar de as atividades Comissão de TCE serem iniciadas com as peças principais de PAD, conforme registrado no início deste Artigo.

⁹ V. nota de rodapé nº 6.

Se o débito foi totalmente quitado, houve a perda de objeto para os fins de TCE, motivo pelo qual os autos devem ser arquivados. Lembra-se que, após o ressarcimento total do débito com apresentação do respectivo comprovante, a CPTCE deverá solicitar à Seção de Orçamento, Finanças e Contabilidade que proceda no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) a baixa do registro contábil no grupo “Crédito por Dano ao Patrimônio de Crédito Administrativo”, segundo o item 8.1.1 do Manual Operacional de TCE¹⁰.

Se houve quitação parcial do débito, o saldo há de ser cobrado dos responsáveis solidários: 1) servidor; 2) segurado do RGPS (o valor remanescente constituirá consignação no mesmo ou em novo benefício). A cobrança será providenciada no processo inicial (até ser finalizada sem êxito, não há que se falar em instauração de TCE).

No caso de o benefício previdenciário ser restabelecido judicialmente, também há perda de objeto para os fins da tomada de contas especial, o que requer o arquivamento dos autos da cobrança (se o Poder Judiciário reconheceu a legalidade da concessão do benefício, não houve dano ao Erário).

Por outro lado, nas situações de falecimento dos responsáveis pelo débito, a TCE não será instaurada somente na inexistência de espólio.

5 Outras Situações de Arquivamento dos Autos em Face da Impossibilidade da Cobrança

Pode ocorrer uma situação curiosa: o servidor ser vítima de fraude de uma pessoa que se identifica como o segurado (este tem sua identidade utilizada por um impostor).

¹⁰ V. nota de rodapé nº 6.

Segundo a Súmula nº 187 do Tribunal de Contas da União:

Sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, nas instâncias, próprias e distintas, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, dispensa-se, a juízo do Tribunal de Contas, a tomada de contas especial, quando houver dano ou prejuízo financeiro ou patrimonial, causado por pessoa estranha ao serviço público e sem conluio com servidor da Administração Direta ou Indireta e de Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, de qualquer outra entidade que gere recursos públicos, independentemente de sua natureza jurídica ou do nível quantitativo de participação no capital social. [o grifo não está no original]

Entretanto, se for constatado falecimento desse fraudador e inexistência de patrimônio com o qual o Erário possa se ressarcir, só restará o arquivamento dos autos, dada a impossibilidade fático-jurídica de cobrança administrativa.

Na existência de espólio, a Procuradoria Federal Especializada no INSS poderá adotar outras providências, como protestar títulos¹¹ e pedir judicialmente o arresto de bens¹².

Outro caso hipotético que configura impossibilidade da cobrança junto ao agente público, mas não perante o beneficiado (segurado, por exemplo): o servidor não comete dolo ou culpa na concessão ou manutenção do benefício, mas ocorre um erro nalgum sistema, que gera um

pagamento indevido em determinado mês. Esse é um exemplo típico de erro material, que implica a responsabilidade objetiva da Administração Pública, conquanto não se configure a responsabilidade subjetiva do servidor.

Não obstante se refira a outro assunto, a citação abaixo trata de erro material cometido pela Administração Pública e deve ser aplicada em matéria de cobrança administrativa e tomada de contas especial:

12. De fato, é um imperativo de ordem legal e ética que valores recebidos indevidamente, mesmo que por um lapso da Administração, sejam devolvidos ao erário, em respeito ao ordenamento pátrio protetor das verbas públicas e contrário ao enriquecimento sem causa.

13. E vale destacar que os comandos do art. 46 aplicam-se a todos os casos de restituição ao erário nele tratados ou que com ele guardem estreita relação. Não é plausível a alegação de que os procedimentos de reposição só seriam possíveis nos casos de recebimento ilícito ou de má-fé. A lei não dispõe nesse sentido nem permite tal entendimento desviado do vital princípio da supremacia do interesse público, que resguarda os interesses de toda a coletividade, e não só do Poder Público.

14. Mesmo existindo a alegada boa-fé, ao perceber o equívoco, a Administração deve suspender o pagamento e buscar o ressarcimento, como ocorre na hipótese, pois os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público não permitem que o patrimônio público seja lesado. A boa-fé do interessado jamais poderia gerar seu enriquecimento sem causa, não havendo respaldo para tanto no sistema jurídico brasileiro.

15. O caso dos autos não encontra correspondência com a hipótese tratada na Súmula nº 34 da AGU, de 16 de setembro de 2008. Para tanto, deve-se, a priori, verificar o que dispõe a referida Súmula, in verbis: “Não estão sujeitos à repetição os valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública”.

16. Os termos estritos da Súmula exigem para a sua

¹¹ Lei nº 9.492/1997: “Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012)”.

¹² Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União): “Art. 61. O Tribunal poderá, por intermédio do Ministério Público, solicitar à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição”.

aplicação, a ocorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública, os quais não estão presentes no presente processo. [...]

18. **No caso de erro material** da Administração, em face do dever de auto-tutela, do princípio da legalidade estrito senso e da vedação do enriquecimento sem causa, não pode o interessado se beneficiar de erro que não decorra de falha interpretativa, por natureza com maior grau de complexidade.

19. Ademais, um dos precedentes oferecidos para embasar a Súmula 34 da AGU, trata justamente da necessidade de reposição ao erário em caso da ocorrência de mero erro material.' (PARECER DAJI/GAB/AGU/Nº 003/2009-TOG *apud* MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011).

6 O Que Ocorre na Fase Externa de TCE

Na fase externa, isto é, depois que o INSS conclui a totalidade das providências sob seu encargo e, por conseguinte, encaminha-se o processo de TCE ao Tribunal de Contas da União (TCU), este Órgão Constitucional cumpre suas atribuições direcionadas para o ressarcimento ao Erário.

Quando o agente público responsável pelo débito não procede à sua quitação nessa fase, o TCU pode aplicar multa e inabilitar esse agente a exercer cargo em comissão ou função de confiança por período de cinco a oito anos na Administração Pública brasileira (seja na esfera federal, seja no âmbito estadual, municipal ou do Distrito Federal), consoante os arts. 57-60 da Lei nº 8.443/1992.

Registra-se que, nos termos do art. 19 da referida lei, o Acórdão do Plenário do TCU que julga irregular a conta é considerado título executivo para os fins de execução judicial.

Considerações Finais

A tomada de contas especial (TCE) é o processo administrativo que visa ressarcir o Erário pelos danos causados por servidores públicos ou não, e é autuado quando a Administração Pública não obtém êxito no processo prévio de cobrança.

A TCE não se condiciona, necessariamente, aos resultados alcançados em processo administrativo disciplinar ou sindicância punitiva, pois a cobrança do valor do dano pode ser formalizada com outros documentos expedidos pela Administração Pública, a exemplo de relatórios de auditoria. A Súmula nº 86 do Tribunal de Contas da União e o art. 7º, § 2º, inciso II, da Instrução Normativa nº 74/2014 do INSS sinalizam a mesma interpretação.

Em face da responsabilidade civil oriunda de comportamento comissivo ou omissivo de quaisquer pessoas, naturais ou jurídicas, a obrigação legal de ressarcir o Erário não prescreve, haja vista o disposto na Constituição Federal de 1988 (art. 37, § 5º).

Referências

BARROS, M. A. L. L. Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública Brasileira. In: **Revista Digital de Direito Administrativo**. Ribeirão Preto: USP, v. 3, n. 1, p. 133-149, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm>. Acesso em: 24 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 23 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm>. Acesso em: 23 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 21 nov. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Curso de Habilitação de Tutores em Tomada de Contas Especial**. Brasília: INSS/CFAI, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa nº 74, de 3 de outubro de 2014. Dispõe sobre procedimento de apuração e cobrança administrativa de valores devidos ao INSS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 out. 2014. Seção 1, p. 38. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/10/2014&jornal=1&pagina=38&totalArquivos=100>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa nº 82, de 26 de novembro de 2015. Altera a Instrução Normativa nº 74/PRES/INSS, de 3 de outubro 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 nov. 2015. Seção 1, p. 95. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=95&data=27/11/2015>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Manual de Orçamento, Finanças e Contabilidade. **Boletim de Serviço**, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: <<http://www-normas.prevnet/>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Resolução nº 99, de 2 de agosto de 2010. Aprova o Manual de Orçamento, Finanças e Contabilidade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Seção 1, p. 54. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=54&data=03/08/2010>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Nota Técnica nº 429/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, de 24 de outubro de 2011**. Vantagem pessoal nominalmente identificada- VPNI referente ao valor do complemento de salário-mínimo em decorrência da aplicação da Medida Provisória nº 431, de 14 de maio de 2008, convertida na Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=8728>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 852.475. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 21 jun. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20160620_128.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 956/2017- TCU- Plenário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 maio 2017. Seção 1, p. 55. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=55&data=25/05/2017>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012** (atualizada pela Instrução Normativa nº 76, de 23 de novembro de 2016, e pelo Acórdão nº 957, de 17/05/2017). Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/prestacao-de-contas/tomada-de-contas-especial/legislacao-e-normativos-infralegais/instrucoes-e-decisoes-normativas.htm>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 dez. 2012. Seção 1, p. 120. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=120&data=05/12/2012>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 76, de 23 de novembro de 2016. Altera a Instrução Normativa- TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 dez. 2016. Seção 1, p. 158. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/12/2016&jornal=1&pagina=158&totalArquivos=224>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula TCU 86**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/sumula>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula TCU 187**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/sumula>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

COSTA, J. M. F. O aspecto semântico do processo e do procedimento no Direito Administrativo Brasileiro. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, n. 237, p. 341-364, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44379/44833>>. Acesso em: 24 maio 2018.

CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

GUIMARÃES, B. S. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (Lei nº 9.784/99) – para além da Administração Federal, uma proposta de interpretação conforme a constituição de seu artigo 1º. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, n. 236, p. 283-305, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45031/44996>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

MACIEL, A. P. M.; MOURA, N. T. Forma e formalidades: a superação da centralidade do ato administrativo na Administração Pública contemporânea. In: **Revista Digital de Direito Administrativo**. Ribeirão Preto: USP, v. 3, n. 1, p. 121-132, 2016.

MARTINS, R. M. O conceito científico de processo administrativo. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, n. 235, p. 321-381, jan./mar. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45140/45091>>. Acesso em: 24 maio 2018.

MEIRELLES, H. L.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

PONDÉ, L. Considerações sobre o processo administrativo. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, n. 130, p. 1-11, out./dez. 1977. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42561/41276>>. Acesso em: 24 maio 2018.

SCHIRATO, V. R. As partes do processo administrativo: os papéis da Administração Pública na Lei Federal de Processos Administrativos. In: **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, ano 11, n. 46, p. 115-135, out./dez. 2011.