



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE, ECONOMIA e GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAS (CCA)
BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

OSWALDO PAULO MORENO DOS REIS

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL E COBRANÇA EXECUTIVA NO ÂMBITO DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
2013-2017**

Brasília, DF
2018

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor José Antônio de França
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professor Mestre Elivânio Geraldo de Andrade
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Noturno

OSWALDO PAULO MORENO DOS REIS

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL E COBRANÇA EXECUTIVA NO ÂMBITO DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
2013-2017**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis da Universidade de Brasília como requisito à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Msc. Jeremias Pereira da Silva Arraes.

Brasília
2018

Reis, Oswaldo Paulo Moreno dos
Tomada de Contas Especial e Cobrança Executiva no âmbito do Tribunal
de Contas da União 2013-2017/ Oswaldo Paulo Moreno dos Reis - 47p.

Monografia (Graduação) - Universidade de Brasília, 2018
1.TCU 2. Tomada de Contas Especial 3. Cobrança Executiva

I. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de
Políticas Públicas da UnB. II. Tomada de Contas Especial e Cobrança
Executiva no âmbito do Tribunal de Contas da União 2013-2017.

OSWALDO PAULO MORENO DOS REIS

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL E COBRANÇA EXECUTIVA NO ÂMBITO DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
2013-2017**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis da Universidade de Brasília como requisito à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Brasília, 20 de Junho de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Professor Mestre Jeremias Pereira da Silva Arraes
Professor - Orientador

Professor Mestre Lucas Oliveira Gomes Ferreira
Professor - Examinador

Agradeço, primeiramente, ao Senhor.

Aos meus pais, Abelardo e Sirlei, pela brilhante educação investida.

À Karina Minervino pelos incessantes incentivos.

Ao ilustre Professor e Orientador Msc. Jeremias Pereira da Silva Arraes pela paciência e presteza a mim dispensadas, e aos demais professores pelos valiosos conhecimentos transmitidos.

RESUMO

A Constituição Federal elenca uma série de competências específicas ao Tribunal de Contas da União. Merece destaque a de julgar as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. O processo de Tomada de Contas Especial é um instrumento de notável importância à Corte de Contas, sobretudo para o cumprimento desse exposto mandamento constitucional. O trabalho realizou o estudo acerca desse processo no âmbito do Tribunal de Contas da União, evidenciando o volume dos recursos financeiros inerentes às decisões de mérito, resultantes da imputação de débito ou cominação de multa no período de 2013 a 2017, com o devido destaque à eficácia de título executivo dessas mesmas deliberações, necessária à formalização do processo de Cobrança Executiva, quando couber. Como metodologia, adotou-se procedimentos qualitativos e quantitativos, ante a doutrina aplicável à matéria e com base nos dados extraídos do Relatório Anual de Atividades do Tribunal. Por fim, concluiu-se que os danos causados aos cofres públicos avocam vultuosas cifras da moeda nacional vigente e que o princípio da ampla defesa, aplicado de forma exhaustiva, não é suficiente para elidir a má gestão que se pode atestar. Ademais, destacou-se as ações inovadoras em prol da eficiência e eficácia do controle externo e as recentes investidas dos inimigos do controle.

Palavras-chaves: Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Especial. Cobrança Executiva.

ABSTRACT

The Federal Constitution sets forth a number of specific powers to the Court of Auditors. The judging of those accounts that give cause to loss, loss or other irregularity resulting in prejudice to the Exchequer. The process of making Special Accounts is an instrument of notable importance to the Court of Auditors, especially for compliance with this express constitutional commandment. The work performed the study about this process in the context of the Court of Auditors, the volume of financial resources inherent in decisions of merit resulting from the imputation of debt or making provision of penalty in the period 2013 to 2017, with due highlight the effectiveness of enforcement decisions, necessary for the formalization of the recovery procedure, when applicable. As a methodology, qualitative and quantitative procedures, before the doctrine applicable to the matter and based on data extracted from the Annual Report of activities of the Court. Finally, it was concluded that the damage caused to public coffers avocam large figures of the national currency in force and that the principle of broad defense, applied exhaustively, it's not enough to erase the mismanagement which can attest. Furthermore, the innovative actions in the interests of efficiency and effectiveness of external control and the recent advances of the enemies of the control.

Keywords: Tribunal de Contas da União. Making Special Accounts. Executive Collection.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Fluxo de instauração de Tomada de Contas Especial até a formalização de Cobrança Executiva.....	30
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Valores das condenações em débito e multa (em R\$ bilhão), por tipo de processo, de 2013 a 2017.....	31
Tabela 2 Processos de Tomada de Contas Especial apreciados e valores das condenações (Débito + Multa em R\$ bilhão)	32
Tabela 3 Processos de Cobrança Executiva formalizados e respectivos valores envolvidos (em R\$ bilhão)	33
Tabela 4 Análise estatística acerca da quantidade de processos de Tomada de Contas Especial apreciados e dos valores envolvidos (em R\$ bilhão)	35
Tabela 5 Análise estatística acerca da quantidade de processos de Cobrança Executiva formalizados e dos valores envolvidos (em R\$ bilhão)	37

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Comparação entre as quantidades de processos de Tomada de Contas Especial apreciados e Cobranças Executivas formalizados nos anos de 2013 a 2017	39
Gráfico 2 Proporção dos valores oriundos das condenações em processos de Tomada de Contas Especial convertidos em Cobrança Executiva nos anos de 2013 a 2017	40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
CF	Constituição Federal
IN/TCU	Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União
LOTUCU	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
MPTCU	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União
RI/TCU	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. Problema de pesquisa	13
1.2. Objetivos gerais e específicos	14
1.3. Justificativa da pesquisa	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 Controle na administração pública, TCU e MPTCU	16
2.1.1 Controle na Administração Pública	16
2.1.2 Tribunal de Contas da União e Ministério Público junto ao TCU	18
2.2 Tomada de contas especial	21
2.2.1 Da responsabilidade solidária, do envio e do valor mínimo	23
2.2.2 Título executivo, recursos e efeitos suspensivos	24
2.2.3 Pressupostos de constituição, outras origens e inscrição no Cadirreg e no Cadin .25	
2.3 Cobrança executiva	26
3. METODOLOGIA	28
3.1 Tipologia da pesquisa	28
3.2 Coleta de dados	29
4. RESULTADOS	31
4.1 Desenvolvimento	31
4.2 Análises de Tomada de Contas Especial	33
4.3 Análises de Cobrança Executiva	36
4.4 Análises de Cobrança Executiva versus Tomada de Contas Especial	38
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

1. INTRODUÇÃO

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ao qual compete, dentre outras competências exclusivas estabelecidas no dispositivo constitucional, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, II, da CF/1998).

Tal julgamento é fielmente compilado na Lei Orgânica do TCU, ao mencionar que as contas dos administradores e dos responsáveis acima apontados serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com as normas estabelecidas em instrução normativa (art. 7º da Lei nº 8.443/1992).

A Emenda Constitucional nº 19, de 4/6/1998, que alterou dispositivos referentes à Administração Pública e ao servidor público, além de propor o controle das despesas e finanças públicas, conhecida como a Emenda da Reforma Administrativa, conferiu nova redação ao parágrafo único do art. 70, prescrevendo que “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” prestará contas ao TCU.

Ante a não prestação de contas por parte do responsável, deverá ser instaurado processo de Tomada de Contas Especial (TCE), com vista ao exame da regularidade da aplicação dos recursos. Sendo estes federais, cabe frisar que o julgamento dos processos de contas deve ser feito unicamente pelo TCU.

Considerando tais incumbências legais, o presente trabalho desenvolve um estudo a respeito do processo de Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, enfatizando as causas que dão origem à instauração, a sua organização e a sua remessa ao TCU para julgamento, com especial destaque ao volume dos recursos financeiros provenientes das decisões de mérito, que constituem as deliberações com vistas a buscar o devido ressarcimento ao erário, no período de 2013 a 2017.

Vale adiantar que a decisão definitiva do Tribunal, por acórdão, nos casos de contas julgadas irregulares, constitui título executivo bastante para a cobrança judicial da dívida

decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável. Pelo exposto, também foi analisado na presente pesquisa o processo de Cobrança Executiva, formalizado no TCU quando não há a devida comprovação perante esse órgão de que o responsável recolheu aos cofres públicos a quantia correspondente ao débito que lhe foi imputado e à multa cominada.

Outros temas como o controle na Administração Pública, a atuação do Tribunal de Contas da União no exercício do controle externo, o Ministério Público especializado que atua junto à Corte de Contas, a garantia do devido processo legal nos processos de Tomada de Contas Especial, além de alguns apontamentos relativos à morosidade na execução das decisões do Tribunal e aos obstáculos enfrentados para a perfeita continuidade dos trabalhos de controle em benefício da coisa pública, são trazidos para a devida análise.

Destacar-se-á, ainda, as relações desenvolvidas entre esses dois instrumentos processuais, Tomada de Contas Especial e Cobrança Executiva, no tocante à proporção das quantidades dos processos apreciados e formalizados, respectivamente, e às significativas porcentagens de valores financeiros que são convertidos em cobrança executiva, ante o não cumprimento da sanção imposta pelo acórdão condenatório, qual seja, o pagamento do débito e/ou da multa.

1.1. Problema de pesquisa

A ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário representam, há muito, problemas ao Brasil e são repudiados na Administração Pública, pois dizem respeito à subtração de parte do patrimônio do povo, advindo por meio dos tributos.

Se tais ocorrências envolverem recursos públicos federais, o Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, julgará os responsáveis em débito e, ainda, aplicará sanções por meio de suas deliberações em processos de Tomada de Contas Especial, com o propósito de ressarcir os cofres públicos e de restringir a reincidência dos abusos praticados.

Desse modo, acerca do processo de Tomada de Contas Especial na Corte de Contas, dotado de rito próprio, há uma necessidade de se investigar junto à Egrégia Corte quantos processos dessa natureza foram julgados no período de 2013 a 2017, quais os respectivos montantes financeiros advindos dessas apreciações e quanto desses valores acarretaram em Cobrança Executiva devido ao não cumprimento das condenações.

1.2. Objetivos gerais e específicos

O presente trabalho pretende apresentar os valores que o Tribunal de Contas da União consegue recuperar aos cofres públicos, ou seja, o vulto das importâncias devidas e seus respectivos ressarcimentos em face da apreciação dos processos de Tomada de Contas Especial, no período de 2013 a 2017, salientando, ainda, a proporção com que esses valores são ressarcidos mediante a execução forçada do título executivo, chamada fase executiva.

Os objetivos específicos foram assim definidos:

- I. Apresentar o quantitativo de processos de Tomada de Contas Especial apreciados e o montante dos valores envolvidos por meio dos débitos aplicados e das multas cominadas resultantes das deliberações definitivas, no período de 2013 a 2017;
- II. Apresentar o quantitativo de processos de Cobrança Executiva formalizados, bem como o total dos valores;
- III. Apresentar a relação entre os processos de Tomada de Contas Especial e de Cobrança Executiva, comparando-se as quantidades de apreciações daqueles com as formalizações desses;
- IV. Destacar a relevância do instrumento do título executivo extrajudicial, ante a abrangência de parcela significativa dos valores ainda não ressarcidos pelos devedores oriundos das condenações.

1.3. Justificativa da pesquisa

Levando-se em consideração que a produção científica tem como objetivo apropriar-se do mundo real para melhor analisá-lo e, com isso, produzir mudanças, a provocação de um estudo a respeito dos valores devidos por aqueles que foram condenados por uma Corte de Contas e que, por sua vez, ainda insistem em não prover o devido ressarcimento da coisa pública após o julgado, comprometendo outrossim a instância do Poder Judiciário no sentido de uma execução forçada, além de relevante, reveste-se de importância para o meio acadêmico.

Nesse contexto, a maior produção de estudos e conteúdos a respeito da ação de Tomada de Contas Especial em seu êxito e a maneira mais célere e racional para se formalizar a Cobrança Executiva, quando necessária, pode ser o início de um processo de transformação que começa na academia e estende seus reflexos para a realidade social.

Para o curso de Ciências Contábeis que envolve a auditoria e a contabilidade pública, dentre outras, o ressarcimento ao erário de valores monetários oriundos das deliberações de um Tribunal de Contas é digno de pesquisa aprofundada, tanto para o melhor entendimento a respeito dos instrumentos utilizados pelo controle externo na busca pela reparação de eventuais prejuízos causados aos cofres públicos, quanto para apresentar a evolução dos valores recolhidos nos últimos anos, contribuindo com as pesquisas relacionadas ao tema.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Controle na administração pública, TCU e MPTCU

2.1.1 Controle na Administração Pública

Uma autêntica transparência na Administração oferece respostas ao público e, ao mesmo tempo, é capaz de tornar os sistemas de controle mais dinâmicos e eficientes. Com a informação acessível e de fácil compreensão, aliada à exigência das contas públicas, o controle social se torna mais efetivo que os controles tradicionalmente administrativos. Em tempos em que a corrupção está escancarada, eis uma estratégia recomendável para enfrenta-la (TOHÁ; SOLARI, 1997).

A implantação do controle não é uma tarefa fácil, uma vez que “[...]o serviço público tem certas peculiaridades não encontradas na iniciativa privada. Naturalmente, ninguém aprecia ser controlado, mas na área pública há especial dificuldade nesse campo” (SILVA, P., 2002, p. 12).

Na Administração Pública, o controle é a faculdade e, em determinados casos, a competência legal de avaliação, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro. O art. 13 do Decreto-lei nº 200/1967 fixou o controle como sendo um dos princípios fundamentais da Administração Federal, estabelecendo que o controle das atividades da Administração Federal deve exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos (JUND, 2009, p. 418).

Mainwaring (2005) explica que as formas de controle, mesmo não dispendo da capacidade de sanção direta em relação aos agentes públicos, podem ser considerados mecanismos de *accountability*, desde que acionem mecanismos formais de sanção.

A *accountability* reafirma o princípio da igualdade, ao colocar em um mesmo patamar cidadãos e agentes públicos e possibilitar que os cidadãos, se não podem governar, ao menos possam controlar a execução dos atos de gestão dentro dos limites legais e critérios de proporcionalidade e razoabilidade (Mota, 2006, p. 32).

Ao se referir às Constituições Federais de 1967 e 1988, José Filho (2008, p. 90) ressalta que estas “[...] bipartiram o controle na Administração Pública, em interno e externo, sendo o primeiro implantado em cada Poder, independentes e integrados e o segundo, exercido pelo

Poder Legislativo, que na esfera federal, conta com o apoio técnico do Tribunal de Contas da União (TCU)”.

A respeito do controle administrativo, Rocha e Quintiere assim descreve:

Pode ser entendido como a atividade de revisão das ações governamentais com vistas à avaliação e à responsabilização permanente dos gestores públicos, que é exercida mediante a atuação de órgãos controladores situados dentro da estrutura burocrática que pratica as ações, controle interno, ou fora dessa estrutura, controle externo (2013, p. 50).

A finalidade do controle consiste em assegurar que a Administração Pública atue em consonância com os princípios jurídicos que lhe são dedicados, sendo que, em algumas situações, o controle abarca aquele denominado como de mérito, isto é, relacionado à discricionariedade administrativa (DI PIETRO, 2013).

No devido enquadramento a esse tema, Meirelles et al (2014, p. 799) aponta que “a atuação do Tribunal de Contas não se confunde com a exercida pelo controle interno realizada pela própria Administração que praticou o ato, como, aliás, deixa patente o art. 70 da CF.¹”

Salvo no tocante ao controle da gestão fiscal e na forma da Lei Complementar nº 101/2000, a atuação dos Tribunais de Contas deve ser a *posteriori*, não tendo apoio constitucional qualquer controle prévio sobre atos ou contratos da Administração direta ou indireta, nem sobre a conduta de particulares que tenham gestão de bens ou valores públicos, salvo as inspeções e auditorias *in loco*, que podem ser realizadas a qualquer tempo (MEIRELLES et al, 2014, p. 800).

Nota-se, por meio do apontamento precedente, a abordagem objetiva da questão relacionada à precisa temporalidade de atuação dos Tribunais de Contas, amplamente questionada.

Na lição de Justen Filho (2014, p. 1213), “o controle externo pode resultar, ainda, em provimentos de cunho condenatório, impondo ao ente administrativo a obrigação de fazer, de não fazer ou de pagar quantia certa em dinheiro”.

Não obstante, como bem observa de forma ascendente Bandeira de Mello a respeito dos aspectos pertinentes ao controle:

¹ STF, Pet./AgR 3.606, e: “O TCU, em sede de tomada de contas especial, não se vincula ao resultado de Processo Administrativo Disciplinar – PAD, tendo em vista a independência entre as instâncias e os objetos sobre os quais se debruçam as acusações tanto no âmbito disciplinar quanto no de apuração de responsabilidade por dano ao Erário” (STF, MS/AgR 27.867-DF, 18.9.2012).

Cumpra consignar que qualquer pessoa pode suscitar o controle da Administração para que seja sancionado o agente que haja incidido em “abuso de autoridade”. Tal possibilidade está contemplada na importantíssima, mas, infelizmente, quase ignorada, Lei 4.898, de 9.12.1965, que “regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, nos casos de abuso de autoridade”. Para fazê-lo, o interessado procederá mediante petição “dirigida à autoridade superior que tiver competência legal para aplicar, à autoridade civil ou militar culpada, a respectiva sanção” “e/ou ao órgão do Ministério Público que tiver competência para iniciar processo crime contra a autoridade culpada” (art. 2º). Para os efeitos desta lei, considera-se autoridade “quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração (art. 5º) (2015, p. 961).

2.1.2 Tribunal de Contas da União e Ministério Público junto ao TCU

Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União, com o objetivo de examinar, revisar e julgar as operações decorrentes da receita e da despesa da república, além de ser norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia. Institucionalizado definitivamente pela Constituição de 1891, a primeira republicana, sua instalação se deu apenas em 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa (JUND, 2009).

Como se depreende, pode-se afirmar que o TCU se constitui como órgão constitucional, autônomo e de soberania, sendo suas funções essenciais para a consolidação do Estado Democrático de Direito (ZYMLER e ALMEIDA, 2008).

Importa registrar que as discussões em torno da criação do Tribunal de Contas da União duraram quase um século, e o polo desafeto era representado por aqueles que o combatiam, por entenderem que as contas públicas podiam continuar sendo controladas por aqueles mesmos que as realizavam (JUND, 2009).

Na Constituição de 1988, o TCU teve a sua jurisdição e as suas competências substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas (JUND, 2009).

Além das competências constitucionais e privativas estabelecidas nos arts. 33, § 2º, 71 a 74 e 161, parágrafo único, da CF/1988, outras leis infraconstitucionais trazem em seu texto atribuições conferidas ao Tribunal, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a

Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Dentre o rol de competências atribuídas a esse órgão de controle externo, merece especialíssima atenção o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, incluindo-se todos os recursos, orçamentários e extraorçamentários. Como apontado por Menezes (2012, p. 110), “embora o TCU possua um corpo técnico qualificado, prioriza o cumprimento da lei em detrimento de questões técnicas de um mercado específico”.

O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e é órgão colegiado integrado por nove ministros, dos quais dois terços são escolhidos pelo Congresso Nacional e um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre ministros-substitutos e membros do Ministério Público junto ao TCU, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

Os ministros-substitutos, em número de quatro, são nomeados pelo Presidente da República, mediante concurso público de provas e títulos, observada a ordem de classificação e, quando convocados, substituem os ministros em seus afastamentos, impedimentos e em casos de vacância do cargo.

As decisões do Tribunal são tomadas pelo Plenário da Corte ou por uma de suas câmaras. O Plenário do TCU reúne-se semanalmente nas tardes de quarta-feira. Ele é composto por todos os ministros e é dirigido pelo Presidente desta Corte de Contas. Participam também de suas sessões os ministros-substitutos e um representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU). Compete ao Plenário deliberar sobre assuntos de relevância, relacionados no Regimento Interno do TCU sob o título Competências do Plenário (BRASIL. TCU, 2016).

Com relação às câmaras, o TCU divide-se em duas, as quais são compostas por quatro ministros, dois ministros-substitutos e um representante do MPTCU cada. As câmaras reúnem-se nas tardes de terça-feira. A 1ª Câmara é presidida pelo ministro mais antigo no exercício do cargo (ministro-decano); a 2ª Câmara, por sua vez, é presidida pelo vice-presidente do Tribunal. Compete às Câmaras deliberar sobre os assuntos relacionados no Regimento Interno do TCU sob o título Competências das Câmaras (BRASIL. TCU, 2016).

Por ser um órgão de controle externo do governo federal, mantém ações de cooperação internacional – em especial no âmbito da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) e de seu Grupo Regional para a América Latina e Caribe (Olacefs) – com a finalidade de disseminar conhecimentos e técnicas, acompanhar o desenvolvimento de temas ligados ao controle externo em diversos países e manter o

intercâmbio de experiências e de ideias no campo do controle. O TCU também trabalha em parceria com organismos regionais e multilaterais – agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, por exemplo (BRASIL. TCU, 2016).

Vale mencionar que essa Corte de Contas tem como visão ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável. E, como missão, defender o aprimoramento da Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

Cabe ainda ressaltar que os tipos de processos de controle externo autuados e apreciados pelo Tribunal são: Consulta, Contas, Denúncia, Fiscalização, Representação, Solicitação do Congresso Nacional, Tomada de Contas Especial e outros. No escopo do presente trabalho, terá especial tratamento o de Tomada de Contas Especial e Cobrança Executiva.

Sem fugir desse escopo, torna-se imprescindível tecer alguns comentários relativos à atuação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU).

Trata-se de um *Parquet* especializado composto por um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, bacharéis em Direito. Além de outras competências expressas em lei, assume o compromisso de comparecer às sessões do Tribunal e dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas (art. 81, II, da Lei nº 8.443/1992).

Ao tratar desse assunto, os ensinamentos de Fernandes (2015, p. 399) trazem a lume que “[...] alguns tribunais costumam indicar os processos que exigem audiência obrigatória do Ministério Público que atua junto ao Tribunal, mas mesmo que não o faça, é indispensável a participação desse órgão em processos de Tomada de Contas Especial”. Tal participação assegura “a defesa da ordem jurídica e dos interesses coletivos da sociedade”, certifica.

Na esfera desse *Parquet* especial, Zymler (2015, p. 259) em sua preleção traduz o posicionamento de que “[...] a atuação do MPTCU decorre, também, da necessidade de garantir-se aos responsáveis e interessados o *due process of law*. Nesse sentido, zela o MPTCU pelo respeito aos princípios básicos do contraditório e da ampla defesa”.

O devido processo legal é um princípio no qual algum ato praticado por autoridade, para ser considerado válido, eficaz e completo, deve seguir todas as etapas previstas em lei. Compreende um conjunto de garantias constitucionais que se desdobra em um vasto leque de garantias específicas, dentre as quais, o contraditório e a ampla defesa assegurados inclusive em processos administrativos, desde que haja acusado (art. 5º, LV, da CF).

Nos termos do art. 130 da Carta Magna de 1988, aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições daquela seção – Do Ministério Público – pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura. Como se depreende do aludido dispositivo constitucional, a esse Ministério Público especial é conferido atribuições institucionais peculiares, diverso do *Parquet* ordinário, dentre a qual se destaca a promoção, junto à Advocacia-Geral da União (AGU), de medidas referentes à cobrança executiva dos débitos e das multas imputados por acórdãos do TCU.

A Constituição Federal notabiliza essa cobrança executiva ao mencionar que as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, se não recolhida no prazo pelo responsável (§ 3º do art. 71). O teor do art. 215 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) acrescenta que tais decisões torna a dívida líquida e certa.

2.2 Tomada de contas especial

Tomada de Contas Especial é um processo excepcional de natureza administrativa realizado quando houver ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como nos casos de concessão de quaisquer benefícios fiscais ou de renúncia de receitas, de que resulte dano ao erário (SILVA, O., 2014, p. 208).

Nos ensinamentos de Fernandes (2015, p. 33), o processo de Tomada de Contas Especial “é um processo de natureza administrativa, de instauração excepcional, que visa apurar a responsabilidade por omissão ou irresponsabilidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário”.

Dentro da esfera da própria Corte de Contas, o processo de Tomada de Contas Especial consiste em processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidades por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obtenção do respectivo ressarcimento, consoante a Instrução Normativa - TCU nº 71/2012, alterada pela recente Instrução Normativa - TCU nº 76/2016.

Acerca dos julgamentos resultantes por intermédio desse processo em comento, Zymler (2015, p. 252) assinala que “o TCU emitirá juízo de mérito sobre tais contas, [...], julgando-as regulares, regulares com ressalva ou irregulares (art. 16 da Lei nº 8.443/1992). Inegavelmente, os princípios que garantem o *due processo of law* têm, na hipótese, ampla aplicabilidade”.

A Tomada de Contas Especial, no âmbito da Egrégia Corte de Contas, é instaurada em cumprimento ao disposto no art. 8º da sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443/1992), assim transcrito *in verbis*:

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, [...], 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*, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da *tomada de contas especial* para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º Não atendido o disposto no *caput* deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

Como se depreende do enunciado deste artigo 8º, a instauração e a instrução da Tomada de Contas Especial é de competência da autoridade administrativa do órgão ou entidade onde ocorreu a irregularidade ou o desvio e, em caso de não atendimento a essa exigência, o seu § 1º estatui que o TCU determinará, *ex officio*, a instauração desse processo, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

No que tange à sua instauração, deve-se considerar que tal procedimento consiste em medida de exceção de natureza administrativa excepcional, sendo aplicada apenas em casos específicos. Portanto, a Administração deve esgotar todas as medidas administrativas para elidir a irregularidade ensejadora da tomada de contas especial ou obter o ressarcimento do dano, antes de formalizar a sua instauração.

Integrarão a tomada de contas especial, dentre outros elementos especificados em ato normativo e sem prejuízo de outras peças que permitam ajuizamento acerca da responsabilidade ou não pelo dano verificado, os seguintes documentos:

I – relatório de gestão;

II – relatório do tomador de contas, quando couber;

III – relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas;

IV – pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, atestando ter tomado conhecimento do relatório do tomador de contas e do parecer do órgão de controle interno.

2.2.1 Da responsabilidade solidária, do envio e do valor mínimo

Admite-se que se a imputação do débito, pelo fato julgado pelo Tribunal, tenha sido causada por mais de um agente, seja determinada a responsabilidade solidária. O Código Civil Brasileiro conceitua, em seu art. 264, a obrigação solidária nos seguintes termos: “Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda”. E, no art. 265 desse mesmo diploma, preceitua-se que a solidariedade não se presume e, sim, resulta da lei ou da vontade das partes.

A segunda parte do supracitado art. 8º da Lei nº 8.443/1992, bem como o § 1º do art. 74 da CF, certificam que a autoridade administrativa competente e os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária.

No aspecto dessa solidariedade, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado (incisos I e II, § 5º, do art. 209 da Lei nº 8.443/1992).

O recente estatuto regulamentar representado pela IN/TCU nº 76/2016 trouxe consigo a inovação concernente aos prazos para a instauração e o envio das tomadas de contas à Egrégia Corte, como se depreende nos incisos I, II e III que compõe o § 1º do seu art. 4ª, assim como em seu art. 11, a seguir transcritos:

“Art. 4º Esgotadas as medidas administrativas de que trata o art. 3º, sem a elisão do dano, e subsistindo os pressupostos a que se refere o art. 5º desta Instrução Normativa, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico.
§ 1º A instauração da tomada de contas especial de que trata o caput deste artigo não poderá exceder o prazo máximo de cento e oitenta dias, a contar:
I - nos casos de omissão no dever de prestar contas, do primeiro dia subsequente ao vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas;
II - nos casos em que os elementos constantes das contas apresentadas não permitirem a conclusão de que a aplicação dos recursos observou as normas pertinentes e/ou atingiu os fins colimados, da data-limite para análise da prestação de contas;
III - nos demais casos, da data do evento ilegítimo ou antieconômico, quando conhecida, ou da data da ciência do fato pela administração.

(...)

Art. 11. A tomada de contas especial deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União em *até cento e oitenta dias após a sua instauração*” (grifos meu).

Com base nesse parâmetro regulamentar, fica claro que a Tomada de Contas Especial deverá ser encaminhada ao Tribunal em até 180 (cento e oitenta) dias a contar da sua instauração pela Administração. A necessidade de fixação de prazos e de procedimentos visa tornar mais efetivo o processo de ressarcimento do dano ao erário.

No tocante às quantias relacionadas aos danos averiguados, torna-se salutar enfatizar os §§ 2º e 3º do apontado art. 8º da Lei 8.443/1992, que trazem as seguintes disposições:

§ 2º A tomada de contas especial prevista no *caput* deste artigo e em seu § 1º será, desde logo, encaminhada ao Tribunal de Contas da União para julgamento, se o *dano causado ao Erário for de valor igual ou superior à quantia para esse efeito fixada pelo Tribunal em cada ano civil*, na forma estabelecida no seu Regimento Interno.

§ 3º Se o dano for de valor inferior à quantia referida no parágrafo anterior, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do administrador ou ordenador de despesa, para julgamento em conjunto (grifos meu).

Como se observa, há um valor mínimo estabelecido para a instauração de processo de Tomada de Contas Especial, fixado em cada ano civil, até a última sessão ordinária do Plenário da Corte, para vigorar no exercício subsequente. Ratificando esse pronunciamento legal, o § 1º do art. 199 do RI/TCU ampara a fixação dessa quantia mínima mediante projeto de ato normativo submetido ao Plenário pelo Presidente do Tribunal. Para fins de informação, na última sessão ordinária do Plenário ocorrida em 6/12/2017, foi aprovado o piso de R\$ 100 mil que está plena vigência.

2.2.2 Título executivo, recursos e efeitos suspensivos

Notável apontar que a alínea “a” do inciso III do art. 23 da Lei nº 8.443/1992 transcreve que, no caso de contas irregulares, a decisão definitiva formalizada por acórdão, quando publicada no Diário Oficial da União, constitui título executivo bastante para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, caso não seja recolhida no prazo pelo responsável.

Tal prerrogativa de título executivo foi concedida pela Constituição Federal de 1988 ao dispor que “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo” (art. 71, § 3º). Com isso, impende esclarecer que a sua natureza é extrajudicial, por referir-se a um título exarado por ente diverso do Poder Judiciário.

No entanto, provado o pagamento integral da dívida, o Tribunal expedirá a quitação do débito ou da multa ao responsável, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança

judicial. Porém, o pagamento integral do débito ou da multa não importa em modificação do julgamento quanto à irregularidade das contas (*caput* e § 1º do art. 218 do RI/TCU).

Em se tratando de interposição de recursos formulados contra as deliberações do TCU, em decisão definitiva de processo de Tomada de Contas Especial cabem embargos de declaração, recurso de reconsideração e recurso de revisão. À exceção deste último, os demais recursos suspendem os prazos para cumprimento do acórdão recorrido, desde que apresentados de modo tempestivo. Impende registrar que o relator do recurso apreciará a sua admissibilidade após o exame preliminar da unidade técnica. Entretanto, não se conhecerá de recurso da mesma espécie, exceto embargos de declaração, pela parte ou pelo MPTCU, contra deliberação que apreciou o primeiro recurso interposto, conforme estabelecido no § 4º do art. 278 do RI/TCU.

Exceto nos embargos de declaração, é obrigatória a audiência do Ministério Público junto ao TCU em todos os recursos mencionados no parágrafo anterior, ainda que o recorrente tenha sido ele próprio (art. 280 do RI/TCU).

A regra geral é que o efeito de um recurso somente atingirá o recorrente. Todavia, comporta uma exceção: a dos condenados em regime de solidariedade. Nesse caso específico, levando em consideração a natureza unitária do título executivo extrajudicial decorrente de dívida solidária, por racionalidade administrativa e pelo princípio da razoabilidade, torna-se oportuno estender o efeito suspensivo do recurso aos codevedores que não recorreram.

Tal entendimento está amparado no artigo 281 do RI/TCU, o qual preceitua que caso haja mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

2.2.3 Pressupostos de constituição, outras origens e da inscrição no Cadirreg e no Cadin

Ressalta-se que há dois pressupostos exigidos para o processo de Tomada de Contas Especial, o de constituição e o de desenvolvimento.

Como pressupostos de constituição, presentes antes da instauração da TCE, enquadram-se a existência do fato irregular, prejuízo ao erário igual ou superior ao valor mínimo para a instauração de uma tomada de contas especial e a responsabilização direta ou indireta de um gestor público.

No que concerne aos pressupostos de desenvolvimento, após a constituição dos autos, considera-se a correta identificação e fundamentação do fato gerador, o oferecimento da

oportunidade de contraditório e ampla defesa ao responsável, a quantificação do débito e a presença de documentos e informações necessárias ao processo.

Ademais, convém mencionar, ainda, a possibilidade da autuação de Tomada de Contas Especial por ocasião da conversão de outros tipos de processos, como o de denúncia, representação, auditoria, admissão de pessoal e concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, conforme preconiza o § 2º do art. 261 e o § 1º do art. 262 do RI/TCU. Nesse caso, será obrigatória, entretanto, a cientificação do ministro de Estado supervisor da área ou autoridade de nível hierárquico equivalente (§ único do art. 198 do RI/TCU).

Relativamente à denúncia acima exposta, convém esclarecer que, ante o disposto no art. 53 da LOTCU, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Convém destacar que os responsáveis pela aplicação de recursos federais cujas contas tiverem sido julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União, terão, dentre outras sanções, os seus nomes incluídos no Cadirreg e no Cadin.

O Cadirreg é um cadastro histórico que reúne o nome de todas as pessoas, físicas ou jurídicas, vivas ou falecidas, detentoras ou não de cargo/função pública, que tiveram suas contas julgadas irregulares pelo TCU.

Nos anos em que ocorrerem eleições, o Tribunal encaminhará à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral, até o dia cinco do mês de julho, a relação dos responsáveis com contas julgadas irregulares - Cadirreg, nos termos do disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, com trânsito em julgado nos oito anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição (§ 3º do art. 1º da Resolução – TCU 241/2011).

Por sua vez, o Cadin – Cadastro informativo dos créditos não quitados do setor público federal, é um banco de dados que contém os nomes de pessoas físicas ou jurídicas com obrigações pecuniárias vencidas e não pagas para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta (artigos 1º e 2º da Lei nº 10.522/2002).

Ademais, quando houver condenação ao pagamento de débito por contas julgadas irregulares, o Tribunal comunicará ao órgão ou entidade a que se vincula originariamente o crédito, ou seu sucessor, para que inclua o nome do responsável no Cadin. Em caso de multa, a comunicação será dirigida à Advocacia-Geral da União - AGU para a devida inscrição (arts. 2º e 3º da Decisão Normativa – TCU 126/2013).

2.3 Cobrança executiva

É fato bastante conhecido por todos os que lidam com o controle dos recursos públicos que há baixa recuperação de valores desviados ou desperdiçados por parte de gestores ou, ainda, quando da aplicação de pena pecuniária a estes agentes, tendo em vista, por exemplo, a realização de licitações viciadas, a prática de fraudes por entidades privadas ou outras ações que comprometam a boa e regular aplicação dos recursos públicos nas três esferas da administração, independentemente da forma como se pratica o ato lesivo ao Erário (MOTTA, 2005).

Além desses, outro motivo concorrente para essa baixa efetividade na busca dos valores desviados, fato constantemente questionado ao Tribunal de Contas da União, é o processo judicial de cobrança executiva, reconhecidamente lento, por meio do qual procura-se ressarcir o Erário, muito embora esteja a Advocacia-Geral da União empenhada, cada vez mais, na recuperação de tais valores (MOTTA, 2005).

A cobrança executiva em questão corresponde ao procedimento para execução das decisões do Tribunal de Contas da União, via decisão judicial, mediante a instauração de ação própria, pelos legitimados processualmente para essa atribuição.

Se o agente condenado pelo Tribunal de Contas não pagar o valor, voluntariamente, e não for possível determinar o desconto nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, seguir-se-á a necessidade de executar judicialmente o acórdão, pois essas Cortes não dispõem de poder para fazer a execução forçada de suas deliberações (FERNANDES, 2015, p. 538).

Abarcando essa possibilidade, ressalta o inciso II do art. 28 da LOTCU que, expirado o prazo para que o responsável efetue e comprove o recolhimento da dívida ao Tribunal, sem a manifestação desse agente, o Tribunal poderá autorizar a cobrança judicial da dívida por intermédio do Ministério Público junto à Corte. Atendendo a esse dispositivo legal, o processo de cobrança executiva será, então, formalizado no TCU e encaminhado à AGU, a quem compete o ajuizamento da ação de execução.

3. METODOLOGIA

3.1 Tipologia da pesquisa

O propósito da presente pesquisa foi levantar a quantidade de processos de Tomada de Contas Especial apreciados pelo Tribunal de Contas da União, bem como a de processos de Cobrança Executiva formalizados, no período de 2013 a 2017, reportando o montante dos valores imbuídos em cada um desses processos, além de destacar as relações entre essas variáveis envolvidas. Dessa forma, fica caracterizada a limitação desse trabalho, restrito apenas a um órgão, pela razão dos dados aqui tratados serem inerentes ao TCU. No entanto, a lógica desenvolvida pode ser estendida às demais Cortes de Contas estaduais e municipais existentes, pois nessas há as mesmas classificações processuais de Tomada de Contas Especial bem como de Cobrança Executiva para os mesmos fins.

Para Marconi e Lakatos (2003, p. 155), “a pesquisa é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”.

Desse modo, o estudo aqui tratado se enquadra em uma pesquisa bibliográfica e de análise documental. Bibliográfica por buscar variados pontos de vista de domínio científico, revisando as proposições por parte de diversos autores, como Motta, Mello, Justen Filho, Fernandes, Jund, Meirelles, Zymler, dentre outros, que analisam as funções do TCU, as características peculiares atribuídas a cada um dos processos aqui pesquisados, além de serem fontes de alguns conceitos, como o de Tomada de Contas Especial e Cobrança Executiva. Documental por utilizar-se de documentos como a Constituição Federal, Lei Orgânica do TCU, BTCU Administrativo (Boletim do TCU), Resoluções, Portarias, Decisão e Instruções Normativas dessa Corte, bem como o Relatório Anual de Atividades do Tribunal, de 2013 a 2017.

Assim, quanto ao método trata-se de uma pesquisa Quali-Quant. Qualitativa porque se volta para os aspectos subjetivos, baseados em pontos de vista particulares. Quantitativa porque se utiliza de técnicas estatísticas, que quantificam os dados para estudo, permitindo a medição das relações entre variáveis de maneira numérica. De acordo com Vergara (2005, p. 19), “procedimentos quantitativos e qualitativos, contudo, não são mutuamente excludentes. Podem ser utilizados de forma complementar”.

3.2 Coleta de dados

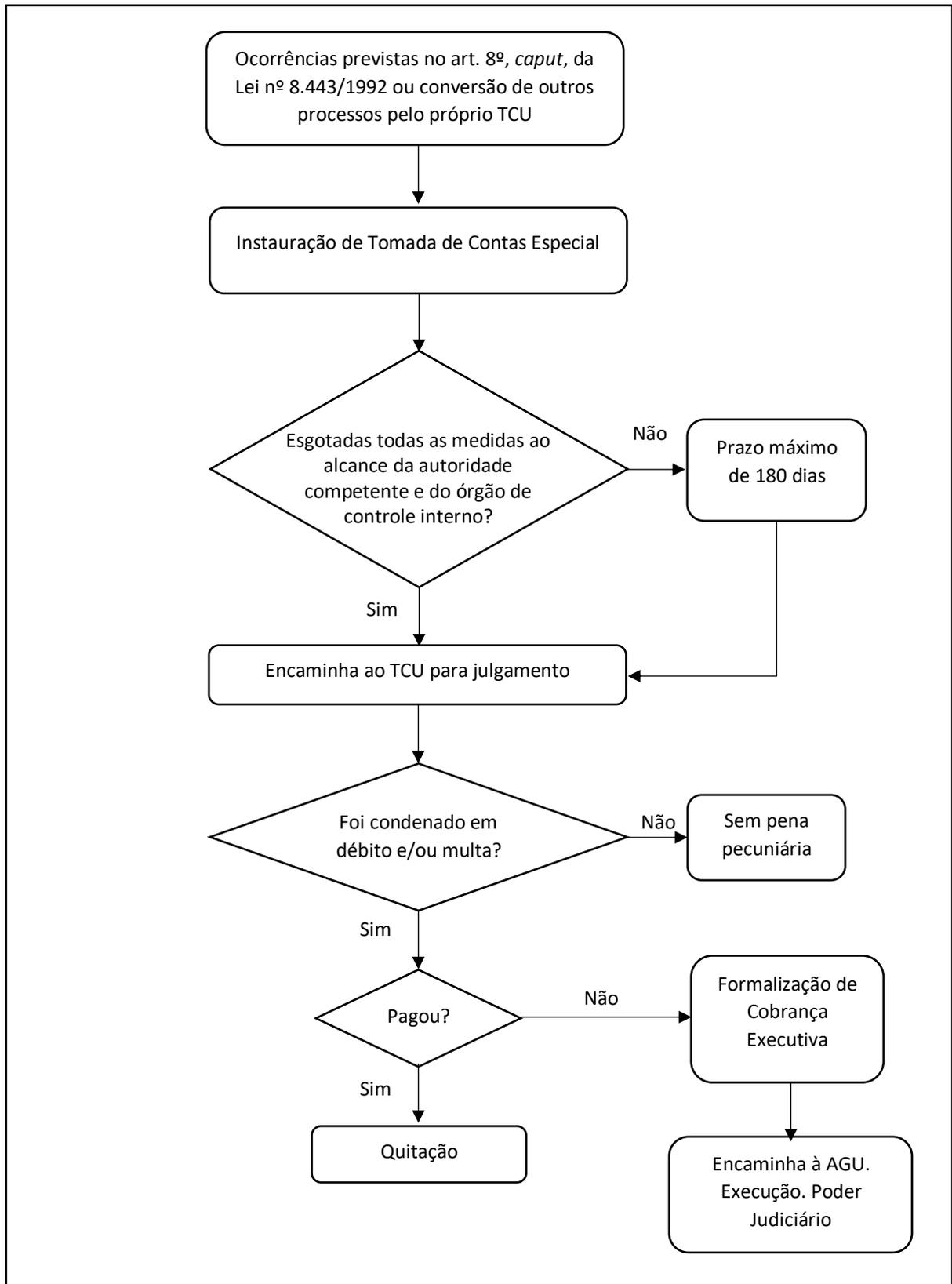
A coleta dos dados foi realizada por meio de pesquisa documental no Relatório Anual de Atividades do Tribunal de Contas da União dos anos que compõe o último quinquênio, 2013 a 2017, os quais foram utilizados para a produção das informações advindas por meio de estatísticas descritivas, tais como porcentagem, média aritmética, mediana, variância e desvio padrão, de modo a evidenciar a eficiência e o compromisso desse órgão de controle externo em defesa dos recursos públicos.

Após a definição do tema proposto, não houve óbice para a coleta imediata dos dados pertinentes aos relatórios de 2013 a 2016, obtidos de forma impressa no Tribunal e também disponíveis no endereço eletrônico www.tcu.gov.br. No entanto, para os dados relativos a 2017, foi necessário aguardar o encerramento do primeiro trimestre deste ano pois, conforme preceitua a LOTCU, o Tribunal deve encaminhar ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades e, nesse sentido, a entrega do relatório de um determinado ano ocorre no momento da entrega do primeiro relatório trimestral do ano subsequente para, então, ser disponibilizado ao público em geral.

Foram extraídos os valores relativos à quantidade de apreciações realizadas em processo de Tomada de Contas Especial, além daqueles relacionados com as condenações em débito e multa, ano a ano. Também foram selecionados, com base na atuação do MPTCU, os valores das quantidades de processos de Cobrança Executiva formalizados, bem como do total dos valores abrangidos em tais processos, dados estes derivados das condenações próprias do processo de Tomada de Contas Especial.

A fim de demonstrar a relevância do processo de Tomada de Contas Especial diante de outros como Prestação de Contas, Tomada de Contas, Fiscalização, Denúncia e Representação que, no contexto de débitos e multas, também podem aplicar tais condenações aos responsáveis, foi realizada a segregação dos dados entre todos esses processos, com vistas a uma melhor análise comparativa.

Figura 1 – Fluxo de instauração de Tomada de Contas Especial até a formalização de Cobrança Executiva.



Fonte: Elaboração própria.

4. RESULTADOS

4.1 Desenvolvimento

Tendo como premissa as consultas realizadas nos Relatórios Anuais de Atividades do Tribunal de Contas da União referentes ao último quinquênio - de 2013 a 2017, os quais registram os resultados decorrentes da atuação do TCU no controle da gestão pública procedeu-se, de antemão, consoante a Tabela 1 em seguida, à coleta dos dados necessários à formulação de informações pertinentes aos valores das condenações em débito e multa, por tipo de processo, de modo a evidenciar a relevância do processo de Tomada de Contas Especial ante os demais processos que são julgados nessa Corte e que podem originar condenação em pecúnia.

Tabela 1 – Valores das condenações em débito e multa (em R\$ bilhão), por tipo de processo, de 2013 a 2017.

Ano	Prestação de Contas	Tomada de Contas	Tomada de Contas Especial	Fiscalização, denúncia e representação*	Valores totais das condenações
2013	0,003726	0,024212	1,072473	0,003332	1,103743
2014	0,007316	0,008421	2,060076	0,003345	2,079158
2015	0,010303	0,037623	6,607910	0,005188	6,661024
2016	0,011604	0,023305	2,422849	0,003853	2,461611
2017	0,009394	0,036802	2,892856	0,004675	2,943727
Total	-	-	15,056164	-	15,249263

Fonte: Sistema Sinergia – TCU. Elaboração própria.

*somente multa.

Como se depreende na tabela precedente, os valores relacionados às condenações em débito e multa derivadas dos processos de Tomada de Contas Especial representam quase de modo absoluto os valores totais dessas condenações abrangendo outros tipos de processos, em cada um dos anos apontados. Em 2013, 97,16% dos valores totais das condenações em débito e multa foram oriundos de processos de Tomada de Contas Especial. Seguindo essa comparação, em 2014 foram 99,08%, em 2015 cerca de 99,2%, em 2016 representou 98,43%, e, por fim, em 2017 a parcela de 98,27%. Na média geral do quinquênio, 98,73%.

Convém destacar que os processos de fiscalização abrangem processos de Levantamento, Auditoria, Inspeção, Acompanhamento e Monitoramento. Em todos esses processos, além dos de Denúncia e Representação, as condenações se deram apenas por multas, conforme informações constantes nos relatórios anuais de atividades pesquisados. Essas multas podem ser consequências de atos praticados com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obstrução ao livre exercício das auditorias e inspeções determinadas, descumprimento de decisão do Tribunal, dentre outros elencados no art. 268 do RI/TCU.

Seguindo com o objetivo do presente trabalho, apresenta-se o quantitativo de processos de Tomada de Contas Especiais apreciados e os valores específicos oriundos das condenações em débito e aplicação de multas, separadas, conforme Tabela 2.

Tabela 2 - Processos de Tomada de Contas Especial apreciados e valores das condenações (Débito + Multa em R\$ bilhão)

Ano	Processos apreciados	Valores das condenações - Débito	Valores das condenações - Multa	Valores totais das condenações
2013	1.452 ¹	1,003066	0,069407	1,072473
2014	1.903	1,934368	0,125708	2,060076
2015	1.958	5,486296	1,121614	6,607910
2016	2.244	2,277935	0,144914	2,422849
2017	1.917	1,410768	1,482088	2,892856
Total	9.474	12,112433	2,943731	15,056164

Fonte: Sistema Sinergia – TCU. Elaboração própria.

¹ No Relatório Anual de Atividades de 2014 consta a menção de 1.415 processos de Tomada de Contas Especial apreciados em 2013. Todavia, nos demais relatórios anuais analisados, há o registro de 1.452 processos dessa natureza que foram, de fato, apreciados no exercício de 2013.

Expirado o prazo para efetuar e comprovar o recolhimento da dívida, sem manifestação do responsável, o Tribunal autoriza a cobrança judicial da dívida por intermédio do Ministério Público junto à Corte. Nesse ínterim, o volume de processos de cobrança executiva formalizados e os respectivos montantes envolvidos estão destacados na seguinte Tabela 3.

Interessante deixar claro, desde logo, que nos relatórios anuais de atividades pesquisados não há a informação minuciosa de quantos processos de Cobrança Executiva foram formalizados por ocasião dos processos de Tomada de Contas Especial, bem como os seus respectivos valores derivados destes. Porém, por intermédio do Serviço de Produção de

Informações Gerenciais e Sistemas Departamentais – Seprod/TCU, foi possível a obtenção desses dados de forma precisa.

Tabela 3 - Processos de Cobrança Executiva formalizados e respectivos valores envolvidos (em R\$ bilhão)

Ano	Formalizações a partir de Tomada de Contas Especial	Processos formalizados totais	Valores envolvidos a partir de Tomada de Contas Especial	Valores envolvidos totais
2013	1.804	2.197	0,560	0,567
2014	2.339	2.723	1,34	1,37 ²
2015	2.831	3.270	1,49	1,52
2016	3.183	3.563	1,59	1,66
2017	2.412	2.966	1,130	1,592
Total	12.569	14.719	6,11	6,709

Fonte: Serviço de Produção de Informações Gerenciais e Sistemas Departamentais – Seprod/ TCU. Elaboração própria.

² Apenas no Relatório Anual de Atividades de 2017 os valores envolvidos nos exercícios 2014 e 2015 estão invertidos, constando R\$ 1,52 bilhão em 2014 e R\$ 1,37 bilhão em 2015. Nos demais relatórios anuais analisados há a ordem constante na Tabela 2, tornando-a prevalente.

Interessante, desde logo, deixar claro que nos relatórios anuais de atividades pesquisados não há informações minuciosas de quantos processos de Cobrança Executiva foram formalizados por ocasião dos processos de Tomada de Contas Especial, tampouco os seus respectivos valores derivados destes. Porém, por intermédio do Serviço de Produção de Informações Gerenciais e Sistemas Departamentais – Seprod, foi possível a obtenção desses dados precisos.

4.2 Análises de Tomada de Contas Especial

Diante dos dados levantados, depreende-se com a dinâmica dos trabalhos executados pela Corte de Contas em prol da coisa pública, no bojo do ressarcimento ao Erário. Nesse aspecto, a análise desses dados resulta em informações de interesse geral.

Conforme se verifica na Tabela 2, de 2013 a 2016 houve um seguido crescimento da quantidade de apreciações definitivas em processos de Tomada de Contas Especial.

Em 2017, no entanto, houve uma queda em relação a 2016, na ordem de 14,6%.

A média (μ) de processos apreciados no quinquênio considerado foi de 1.895 processos/ano, valor relativamente próximo à mediana dos dados elencados, de 1.958.

O desvio padrão (σ) indica uma medida de dispersão dos dados em torno da média populacional de uma variável aleatória, e é obtida pela raiz quadrada da variância (var). Um grande desvio padrão indica que os pontos dos dados estão espalhados longe da média e um pequeno desvio padrão indica que os pontos dos dados estão agrupados perto da média. Tal desvio é crucial para analisar se as medições batem com a previsão teórica. Na prática isso indica qual é o “erro” caso se quisesse substituir um dos valores coletados pelo valor da média (μ), informando o quão confiável é esse valor, feito da seguinte forma: média aritmética (μ) \pm desvio padrão (σ). Sua fórmula é expressa por $\sigma = \sqrt{\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (x_i - \mu)^2}$, sendo Σ o somatório, x_i o valor na posição i no conjunto dos dados, μ a média aritmética dos dados e N a quantidade dos dados.

Diante desse preâmbulo, a variância (var) dos dados integrantes do gráfico precedente é da ordem de 64.513,4, que origina um desvio padrão (σ) equivalente a 254. Isso quer dizer que 60% dos valores dessa distribuição encontram-se dentro da faixa de $\pm \sigma$, tanto para mais quanto para menos em relação à média (μ), e a totalidade deles (100%) dentro da faixa de $\pm 2\sigma$.

Com relação aos valores envolvidos nas condenações constantes na mesma Tabela 2, segregadas em débitos e multas, excetuando-se o montante total atípico relacionado a 2015, há um volume cada vez maior de recursos totais envolvidos no decorrer dos demais exercícios, seguindo a ordem cronológica. Ademais, interessante frisar no ano passado, 2017, os valores relacionados às multas aplicadas superaram os de débitos, na ordem de R\$ 71 milhões. Pode-se inferir que, não havendo débito, foram aplicadas multas aos responsáveis em face da omissão no dever de prestar contas, dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, por exemplo.

Em meio às pesquisas investidas, chegou-se ao conhecimento de que a significativa variação associada ao ano de 2015 decorre de, nesse exercício, o TCU ter determinado o ressarcimento de R\$ 3,77 bilhões aos cofres públicos por ex-diretores do Banco Central do Brasil (BCB) e por ex-executivos do Banco FonteCindam. Foram-lhes, ainda, aplicadas multas individuais de R\$ 1 milhão, no caso dos ex-gestores, e de R\$ 1 bilhão ao banco privado. Nesse caso específico, o valor total a ser recolhido aos cofres públicos, acrescido das multas aplicadas, atingiu R\$ 4,81 bilhões (Acórdão 1.915/2015-Plenário, de 5/8/2015; TC 033.263/2008-1; Relatora: Ministra Ana Arraes; Unidade Técnica: SecexFazenda).

Diante dessa informação, percebe-se que, ao se deduzir a cifra de R\$ 4,81 bilhões relacionada a esse processo específico, TC 033.263/2008-1, do valor total de R\$ 6,6 bilhões apurado em 2015, conforme enunciado na Tabela 2, o resultado residual de R\$ 1,79 bilhão representa o valor oriundo das condenações nos demais processos que compõe esse exercício, aproximando-se dos outros valores constantes nessa tabela, tornando-a mais uniforme.

Em 2017, apesar dos registros apontarem uma quantidade inferior de apreciações de processos de Tomada de Contas Especial neste último ano, os valores inerentes às condenações superaram os averiguados em 2016, com uma diferença de R\$ 470 milhões a mais, ou seja, um acréscimo de 19,4% de um período a outro.

A média (μ) das condenações oriundas dos débitos imputados e das multas aplicadas nesses processos, durante o interstício considerado, perfaz R\$ 3,011 bilhões/ano. Salienta-se que essa média supera os valores de cada um dos anos analisados, excluindo-se o de 2015, mas sendo por este elevada.

A variância (var) relativa aos dados do gráfico precedente é da ordem de 3,6, representando um desvio padrão (σ) equivalente a 1,9. Isso implica dizer que 60% dos valores dessa distribuição encontram-se dentro da faixa de $\pm \sigma$, tanto para mais quanto para menos em relação à média (μ), e a totalidade deles (100%) dentro da faixa de $\pm 2\sigma$.

Tais análises podem ser resumidas de acordo com a tabela a seguir.

Tabela 4 – Análise estatística acerca da quantidade de processos de Tomada de Contas Especial apreciados e dos valores totais envolvidos (em R\$ bilhão), de 2013 a 2017.

Medidas	Quantidade	Valores totais	Valores sem a apreciação do TC 033.236/2008-1
μ	1.895	3,011	2,049
Mediana	1.958	6,60	1.79791
Var	64.513,4	3,6	0,37
σ	254	1,9	0,6
μ geral: (R\$) / processos	-	R\$ 1,59 milhão / processo	R\$ 1,08 milhão / processo

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se na tabela precedente que, excluindo o valor de R\$ 4,81 bilhões relacionado ao TC 033.236/2008-1, processo atípico diante do considerável valor que o mesmo retrata, as

análises dos valores resultantes revelam variáveis estatísticas com melhores interpretações, sobretudo com ênfase ao desvio padrão (σ), assumindo um valor bem próximo de zero, coerente com a definição dessa grandeza.

Consoante a Tabela 2, ao se considerar o total de todas as apreciações relacionadas aos processos de Tomada de Contas Especial no quinquênio analisado, juntamente com o respectivo total dos valores envolvidos nas deliberações definitivas, observa-se que tais dados retratam a relevância e a materialidade dos recursos públicos desviados.

A declaração anteriormente exposta por Motta a respeito da baixa recuperação originária do desperdício provocado por parte dos agentes, comprometendo a boa e regular aplicação dos recursos públicos, é ratificada nessa pontual análise em face dos elevados índices de apreciações e valores relacionados ao processo de Tomada de Contas Especial.

Por outro lado, diante da definição apresentada por Fernandes acerca do processo de Tomada de Contas Especial, o qual intenta apurar a responsabilidade por omissão ou irresponsabilidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário, e considerando os dados analisados, depreende-se que as irresponsabilidades praticadas em desfavor dos recursos públicos são gravosas.

É prudente inferir que as garantias específicas advindas do princípio do devido processo legal resguardadas pelo *Parquet* especial, sobretudo a da ampla defesa como assinalado por Zymler, não foram suficientes para elidirem as demasiadas culpas e dolos dos administradores e demais responsáveis em suas ações e/ou omissões, haja vista a grandeza dos prejuízos financeiros causados ao erário em todo o período analisado.

4.3 Análises de Cobrança Executiva

A princípio, convém ressaltar que os dados explorados nesse item são de processos de Cobrança Executiva formalizados a partir de processos de Tomada de Contas Especial, ante a relevância deste em face de outros como Prestação ou Tomada de Contas, Fiscalização, Denúncia e Representação.

Por meio da Tabela 3, observa-se que de 2013 a 2016 houve um contínuo crescimento nas formalizações dos processos de Cobrança Executiva, partindo de 1.804 em 2013 até o atingimento de 3.183 processos formalizados em 2016, seguindo a mesma tendência observada na quantidade de apreciações dos processos de Tomada de Contas Especial para o período em questão, consoante a Tabela 2.

Ressalta-se, no entanto, que em 2017 houve um recuo na ordem de 24,22% em relação às formalizações realizadas em 2016.

A média (μ) de processos formalizados no quinquênio em análise foi de 2.514 processos/ano, valor não tão próximo da mediana dos dados elencados, de 2.831.

A variância (var) é da ordem de 218.635,8, derivando um desvio padrão (σ) equivalente a 467,58, que por sinal é muito alto. Isso assegura que 80% dos valores dessa distribuição encontram-se dentro da faixa de $\pm \sigma$, tanto para mais quanto para menos em relação à média (μ), e a totalidade deles (100%) dentro da faixa de $\pm 2\sigma$.

No que tange aos valores envolvidos nas formalizações comentadas tem-se, por intermédio da mesma Tabela 3, que não há valores atípicos de modo predominante a considerar, em face da comparação entre todos os montantes pertinentes aos exercícios abrangidos.

Em 2017, da mesma forma que a quantidade de formalizações foram inferiores em comparação a 2016, observa-se um decréscimo nos valores relacionados a esses processos no biênio em questão, representando uma redução de R\$ 460 milhões, ou seja, diminuição de 28,93% de um período a outro.

A média (μ) dos valores abrangidos por tais processos de Cobrança Executiva, durante o interstício em tela, perfaz R\$ 1,22 bilhão/ano.

A variância (var) é da ordem de 0,133576, dando origem a um desvio padrão (σ) equivalente a 0,365. Com esse desvio, afirma-se que 80% dos valores dessa distribuição encontram-se dentro da faixa de $\pm \sigma$, tanto para mais quanto para menos em relação à média (μ), e a totalidade deles (100%) dentro da faixa de $\pm 2\sigma$.

Dentre os quatro desvios padrão averiguados até aqui, o último ($\sigma = 0,365$) garante uma maior homogeneidade dos seus dados embasados, pois quanto mais próximo de 0 é o desvio padrão, mais homogêneo serão os dados. A tabela seguinte resume essas análises formuladas.

Tabela 5 – Análise estatística acerca da quantidade de processos de Cobrança Executiva formalizados e dos valores envolvidos (em R\$ bilhão), de 2013 a 2017, oriundos de processos de Tomada de Contas Especial.

Medidas	Quantidade	Valores
μ	2.514	1,22
Mediana	2.831	1,44
Var	218.635,8	0,133576
σ	467,58	0,365
μ geral: (R\$) / processos	-	R\$ 486 mil / processo

Fonte: Elaboração própria.

Considerando os dados da Tabela 3, quais sejam, o total das formalizações de processos de Cobrança Executiva no período de 2013 a 2017, acompanhado dos respectivos valores abrangidos nesses mesmos processos, torna-se visível a enérgica inadimplência dos condenados em débito e multa ante os acórdãos da Corte de Contas, enfatizando, mais uma vez, que se trata das decisões proferidas em processos de Tomada de Contas Especial.

Ressurgindo as palavras de Fernandes, nas situações em que o agente condenado não paga o valor devido, obrigatoriamente se submeterá à execução judicial da dívida. Dessa forma, a formalização do processo de Cobrança Executiva no Tribunal de Contas consigna o procedimento inicial para o exercício dessa execução pelo Poder Judiciário.

Outrossim, convém lembrar a sustentação de Motta, o qual destaca a lentidão do processo judicial de cobrança executiva, muito embora esteja AGU cada vez mais empenhada na recuperação de tais valores. De antemão, presume-se que os valores tratados nessa seção ainda têm uma verdadeira via-crúcis a enfrentar, a fim de prover o devido ressarcimento ao patrimônio público.

4.4 Análises de Cobrança Executiva *versus* Tomada de Contas Especial

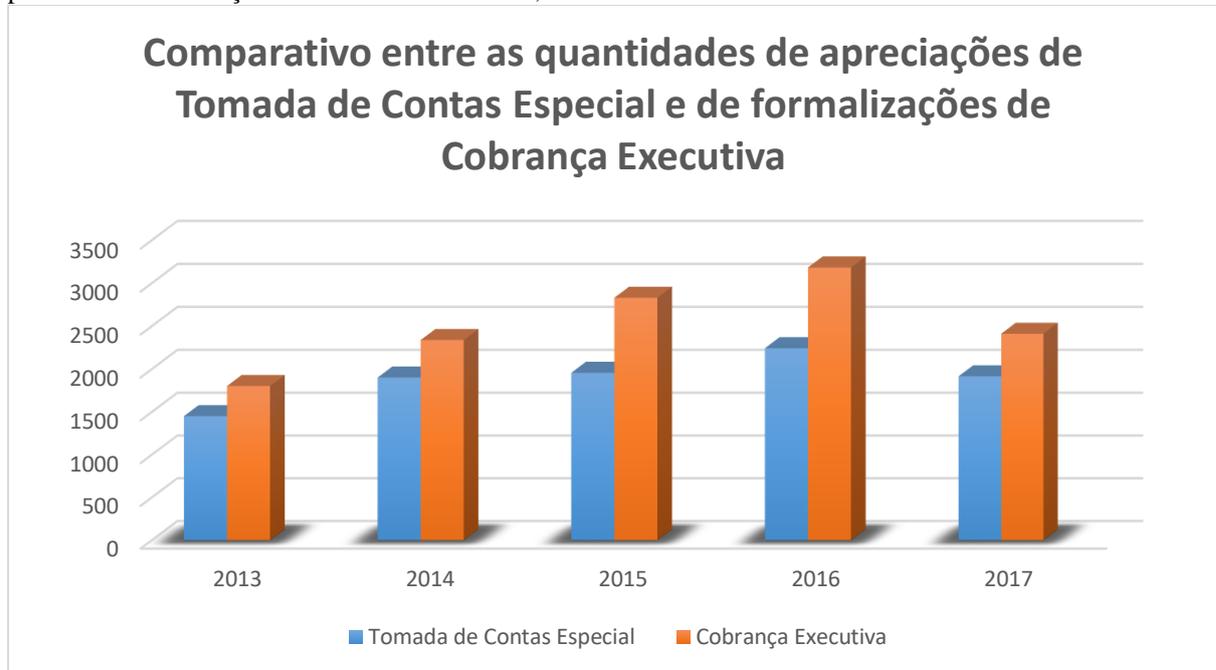
A formalização de processos de Cobrança Executiva oriundos dos processos de Tomada de Contas Especial é uma prática recorrente quando, por ocasião da não comprovação da liquidação tempestiva dos débitos e das multas aplicadas pelo Tribunal ou, ainda, pelos recursos de defesa não admitidos, os responsáveis não honram com as suas obrigações de pagamento, desobedecendo as deliberações impostas.

Tendo em vista os dados constantes das Tabelas 2 e 3, constata-se que 9.474 processos de Tomada de Contas Especial foram apreciados de 2013 a 2017, compondo o total desse período. Em contrapartida, foram formalizados ao longo dessa mesma época 12.569 processos de Cobrança Executiva provenientes somente daqueles. Nessa inicial comparação, tem-se uma média de 1,33 processos de cobrança para cada processo originador.

Salientando a Tabela 3, por ocasião dos julgamentos em processos de Prestação ou Tomada de Contas, Fiscalização, Denúncia e Representação, foram formalizados 2.150 processos de Cobrança Executiva a partir destes, perfazendo um montante de R\$ 599 milhões, em todo o período de 2013 a 2017. Esse volume financeiro evidenciado é equivalente aos valores oriundos do processo de Tomada de Contas Especial convertidos nessa natureza de cobrança apenas em 2013, representado por R\$ 560 milhões.

O Gráfico 1 retrata a relação da quantidade desses dois tipos de processos em cada um dos anos referenciados.

Gráfico 1 – Comparação entre as quantidades de processos de Tomada de Contas Especial apreciados e respectivos processos de Cobranças Executivas formalizados, nos anos de 2013 a 2017.



Fonte: Relatório Anual de Atividades do TCU, 2013 a 2017. Serviço de Produção de Informações Gerenciais e Sistemas Departamentais – Seprod/ TCU. Elaboração própria.

Nota-se no gráfico precedente que as formalizações relacionadas aos processos de Cobrança Executiva superam não apenas as apreciações dos processos de Tomada de Contas Especial em todo o período considerado, mas também ano a ano, de forma diretamente proporcional.

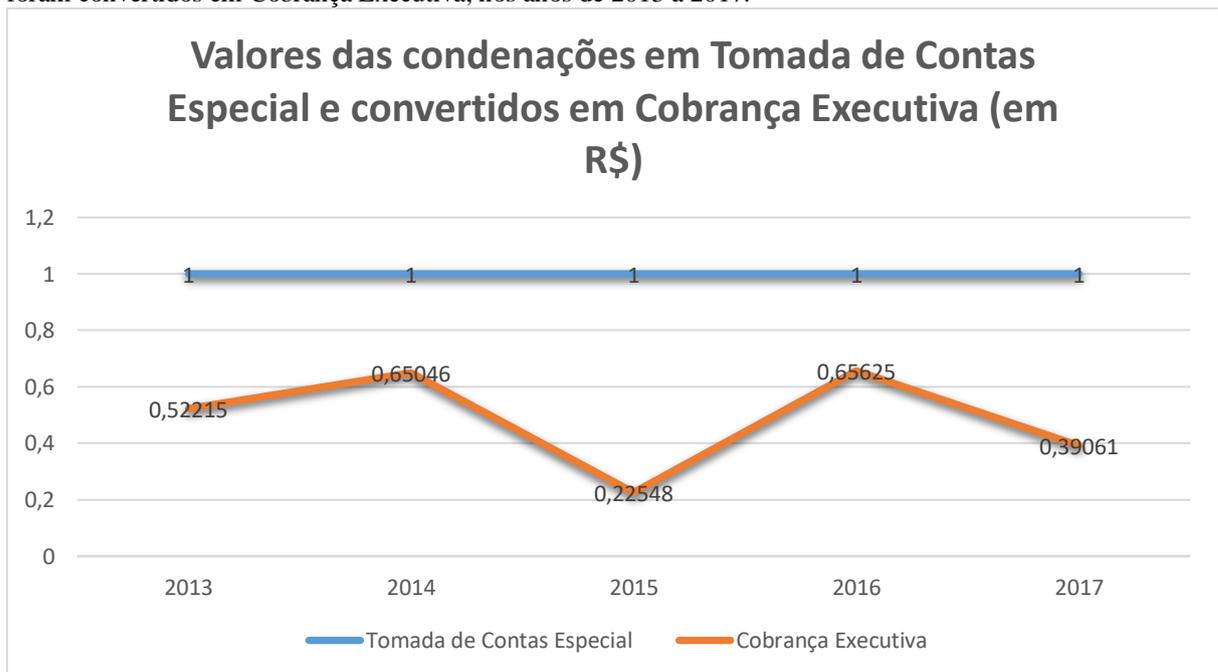
Essa tendência de superioridade é justificada ao se considerar a hipótese de que, no julgamento de um processo de Tomada de Contas Especial onde consta um único responsável condenado, podem ser formalizados até dois processos de cobrança executiva, sendo o primeiro relacionado à imputação do débito e o segundo envolvendo a multa cominada.

Um segundo e último exemplo, com o intuito facilitador, compreende a possibilidade de, no acórdão de um processo de Tomada de Contas Especial, a condenação envolver dois responsáveis solidários. Nesse caso, tal decisão pode dar origem a até cinco processos de Cobrança Executiva, tais como, dois de débitos individuais, um de débito solidário e os outros dois de multa, aplicada individualmente, a cada um dos envolvidos.

Diante do presente comparativo, é possível afirmar que a quantidade de formalizações de processos de Cobrança Executiva continuará superando a de apreciações dos seus respectivos processos de Tomada de Contas Especial, hipótese sustentada pela tendência dos dados obtidos. Por outro lado, os valores envolvidos nos primeiros são inferiores aos abrangidos nos segundos, devido ao fato de representarem um subconjunto do somatório de todos os valores atinentes às deliberações condenatórias, conforme será retratado adiante.

O Gráfico 2 adiante elucida a estimativa percentual, sobre cada R\$ 1,00 advindo das condenações em processos de Tomada de Contas Especial, dos valores que se pretendia recuperar aos cofres públicos imediatamente após o transito em julgado dos acórdãos, mas que se tornaram integrantes dos processos de Cobrança Executiva formalizados, retardando ainda mais os seus respectivos ressarcimentos.

Gráfico 2 – Proporção dos valores oriundos das condenações em processos de Tomada de Contas Especial que foram convertidos em Cobrança Executiva, nos anos de 2013 a 2017.



Fonte: Elaboração própria.

Conforme se depreende desse gráfico precedente, a comparação entre as duas variáveis envolvidas durante todo o período abrangido revela que, excetuando-se os anos de 2015 e 2017, em cada um dos outros exercícios analisados mais de 50% dos débitos e multas oriundos das condenações advindas de Tomada de Contas Especial foram resgatados ao erário por meio da Cobrança Executiva judicial.

Em 2017, por exemplo, a cada real advindo dos acórdãos condenatórios, R\$ 0,39 (trinta e nove centavos de real) não foram ressarcidos imediatamente. Em 2016, por sua vez, cerca de R\$ 0,65 (sessenta e cinco centavos de real) precisaram ser formalizados em Cobrança Executiva para o seu resgate ao erário.

De acordo com as Tabelas 2 e 3, comparando-se o total dos valores envolvidos em Tomada de Contas Especial - R\$ 15,056164 bilhões, com o total dos respectivos valores abrangidos em Cobrança Executiva - R\$ 6,11 bilhões, na média geral tem-se que 40,58% dos recursos advindos das condenações foram, necessariamente, formalizados nessa natureza de cobrança para a expectativa do devido ressarcimento aos cofres públicos, no período consagrado.

Estendendo um pouco mais esse parâmetro, importa salientar que a diferença de R\$ 8,946 bilhões que não foram convertidos em processo de Cobrança Executiva, de 2013 a 2017, perfazendo 59,42% dos valores das condenações totais, justifica-se pelo fato de, ou terem sido pagos integralmente pelos responsáveis ou, por sua vez, estão sendo liquidados de modo tempestivo em até trinta e seis parcelas mediante a autorização pelo Tribunal. Além dessas duas possibilidades, acrescenta-se a do desconto da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, elidindo a iminente cobrança judicial, abarcada nos apontamentos de Fernandes.

No contexto do processo TC 033.263/2008-1, caso os R\$ 4,81 bilhões relacionados à sua condenação naquele ano de 2015 não fossem considerados no montante de todos os processos de Tomada de Contas Especial no quinquênio considerado, o quociente entre o novo montante final dos valores advindos das condenações – R\$ 10,246164 bilhões, e o mesmo total dos valores abrangidos em Cobrança Executiva – R\$ 6,11 bilhões, perfaz 59,63% dos recursos, de fato, formalizados para a cobrança judicial com o propósito de suprir os prejuízos causados.

Com referência às médias gerais de todos os recursos financeiros examinados em cada processo de Tomada de Contas Especial apreciado e em cada processo de Cobrança Executiva formalizado, durante esse último quinquênio, têm-se R\$ 1,59 milhão/processo e R\$ 486 mil/processo, respectivamente.

Em toda essa análise, contudo, há um entrave considerável que merece ampla reflexão, qual seja, a garantia ímpar e incessante da ampla defesa, assegurada pelo princípio norteador do devido processo legal. Essa específica garantia atesta um emaranhado de recursos com intuito meramente protelatórios. Não se está questionando aqui a extinção do direito constitucional da ampla defesa, ou mesmo a suposta violação ao direito de defesa, mas é necessário um estudo pontual a respeito das condições vigentes, prejudiciais ao erário.

Não obstante, além do Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, o qual limita a admissão de novos servidores em meio ao contínuo crescimento do déficit de pessoal, de modo a acarretar uma possível redução nos trabalhos relacionados a esses dois tipos de processos, recentemente houve uma tentativa de reduzir a atuação dos órgãos de controle com a aprovação, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei (PL) nº 7.448/2017. Ressalta-se que o Presidente da República vetou parcialmente esse projeto de lei, incluindo nos dispositivos vetados todo o art. 25 e os §§ 1º, 2º e 3º do art. 28, que traziam certas ameaças ao exercício eficaz do controle, o que poderia impactar negativamente nas futuras instaurações de processos de Tomada de Contas Especial e suas respectivas cobranças executivas necessárias à recomposição dos cofres públicos, dentre outras.

Por outro lado, vale destacar o lançamento do **sistema e-TCE** em 2016, que passou a integrar o trabalho do gestor, do controle interno (Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle – MTFC), dos ministérios e do TCU, garantindo a rastreabilidade do processo de Tomada de Contas Especial desde a sua origem até o julgamento, de modo a tornar a ação da recuperação do dano ao erário automatizado, mais ágil e objetivo. Outra impactante iniciativa implantada no corrente ano pelo Tribunal refere-se à criação da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE), unidade digital, voltada precipuamente à instrução de processos de Tomada de Contas Especial.

De todo o exposto, percebe-se que tais instrumentos à disposição do Estado para se reaver cifras oriundas de práticas danosas, no âmbito do controle externo federal, são e devem continuar sendo utilizados com o desígnio de garantir a busca pela recomposição dos prejuízos averiguados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pode inferir, um dos propósitos do processo de Tomada de Contas Especial é buscar o devido ressarcimento aos cofres públicos, violados por ocasião da má gestão dos responsáveis. Os expressivos resultados apresentados no presente trabalho revelam a importância dos julgados nesse tipo de processo.

Em face dos dados extraídos do Relatório Anual de Atividades do TCU, de 2013 a 2017, foi possível notar o vulto financeiro alusivo a esses dois tipos de processo, Tomada de Contas Especial e Cobrança Executiva, os quais abrangem cifras bilionárias da moeda nacional vigente. Dessa forma, evidenciou-se a importância dessas ferramentas processuais à Corte de Contas para o exercício de sua competência constitucional, ratificando a sua eficiência em meio aos trabalhos despendidos e trazendo os benefícios que a sociedade brasileira anseia.

De 2014 a 2017, a média dos processos de Tomada de Contas Especial apreciados foi superior a 2.000 processos por ano. Nesse mesmo período, os valores totais relacionados às condenações apenas nesse tipo de processo foram cada vez maiores, chegando a quase R\$ 3 bilhões no último ano. Embora tal crescimento certifique a eficiência dos trabalhos da Corte de Contas, anseia-se por respostas que justifiquem, na origem, o contínuo aumento das irregularidades nas prestações de contas.

Já nos últimos três anos do quinquênio analisado, ou seja, de 2015 a 2017, a média dos processos de Cobrança Executiva formalizados a partir dos processos de Tomada de Contas Especial atingiu 2.808 processos ao ano, representando por uma média financeira na ordem de R\$ 1,403 bilhão anual. De fato, resultados que agregam a dedicação da Corte de Contas para o atingimento da sua missão. Ainda com relação a esse processo de cobrança, seria interessante se o TCU, na divulgação de seus futuros relatórios anuais de atividades, desmembrasse as informações relativas ao processo de Cobrança Executiva indicando, por exemplo, a quantidade e os valores precisos que se originam unicamente dos processos de Tomada de Contas Especial.

É evidente que a presente pesquisa não se exauri. Afinal, os temas aqui tratados merecem contínua reflexão e a formulação de novos estudos dirigidos, necessários para instigar o correto tratamento no manuseio dos recursos públicos, escassos e advindos do limitado e oneroso poder de tributação, de forma a atender as demandas sociais e econômicas desse país. Assim, contempla-se uma prestação de contas cada vez mais responsável por parte daqueles que lidam com tais recursos, de forma a assegurar melhor transparência, eficiência na gestão e *accountability*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. **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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 1992.

_____. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002**. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jul. 2002.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 241, de 26 de janeiro de 2011**. Estabelece procedimentos para envio da relação de responsáveis que tiveram as contas julgadas irregulares à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 fev. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2011.

_____. 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 União*, Brasília, DF, 5 dez. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº 126, de 10 de abril de 2013**. Dispõe sobre procedimentos a serem observados relativamente à inclusão e exclusão de nomes de responsáveis condenados ao pagamento de débito ou multa pelo Tribunal de Contas da União no Cadastro informativo dos créditos não quitados do setor público federal (Cadín). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 abr. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2013** / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2014** / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2015** / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2016** / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2017**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**. Brasília: TCU, 2016, 6ª ed.

_____. Tribunal de Contas da União. **Portaria-TCU nº 98, de 3 de abril de 2018**. Dispõe sobre o funcionamento de unidade da Secretaria do Tribunal de Contas da União organizada em ambiente digital (unidade digital). *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, 4 abr. 2018.

_____. **BTCU Administrativo**. Ano 51 | nº 62 | Quarta-feira, 4/4/2018. Atos do Presidente. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/publicacoes-btcu/home.htm>>. Acesso em 16 abr. 2018.

_____. **União**. Ano 33 | nº 02 | Quinta-feira, 18/1/2018. Comunicações sessão plenária de 17/1/2018. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/uniao/> >. Acesso em 15 fev. 2018.

_____. **União**. Ano 33 | nº 60 | Terça-feira, 17/4/2018. Presidente e ministros do TCU conversam com presidente Temer sobre PL 7.448/2017. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/uniao/> >. Acesso em 17 abr. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013, 26ª ed.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial: processo e procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, 6ª ed.

JOSÉ FILHO, Antônio. **A Importância do Controle Interno na Administração Pública. Diversa**. Ano I, n. 1, p. 85-99, 2008. Disponível em: < http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/JOSE_controle_interno.PDF >. Acesso em 11 mai. 2018.

JUND, Sérgio. **AFO Administração Financeira e Orçamentária**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, 4ª ed.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, 10ª ed.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Edited by). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford Studies in Democratization. Oxford: Oxford University Press, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003, 5ª ed.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, 40ª ed.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, 32ª ed.

MENEZES, Monique. **O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, v. 20, n. 43, p. 107-125, 2012. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a06v20n43.pdf> >. Acesso em 14 mai. 2018.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 250 f. Tese (Doutorado em Ciência

Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/pt-br.php>>. Acesso em 8 jun. 2018.

MOTTA, Adylson. **A necessidade de mudança do paradigma de prestação de contas.** Revista do Tribunal de Contas da União. Ano 35 | n° 103 | 2005. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/30>>. Acesso em 15 mai. 2018.

ROCHA, Arlindo Carvalho; QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. **Auditoria Governamental.** Curitiba: Juruá Editora, 2013, 2ª ed.

SILVA, Orlando Alves da. **Controle Interno na Administração Pública. Orientações Técnicas para Implantação e Operacionalização.** Salvador: JAM Jurídica, 2014.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. **O Papel do Controle Interno na Administração Pública.** Contexto, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 7-24, 2002. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/ConTexto/article/view/11555>>. Acesso em 11 mai. 2018.

TOHÁ, Carolina; SOLARI, Ricardo. **A Modernização do Estado e a Gerência Pública.** Revista do Serviço Público, Ano 48, n. 3, 1997. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/390/396>>. Acesso em 11 mai. 2018.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle.** Belo Horizonte: Fórum, 2015, 4ª ed.

ZYMLER, B. e ALMEIDA, G. H. R. **O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.