



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO**

EDUARDA FERNANDES BACURAU

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: UM INSTRUMENTO DE EXCEÇÃO E DE
REPARAÇÃO**

**Brasília – DF
2022**

EDUARDA FERNANDES BACURAU

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: UM INSTRUMENTO DE EXCEÇÃO E DE
REPARAÇÃO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito, da
Universidade de Brasília (FD/UnB), como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Doutor Antônio de Moura Borges

**Brasília – DF
2022**

EDUARDA FERNANDES BACURAU

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: UM INSTRUMENTO DE EXCEÇÃO E DE
REPARAÇÃO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito, da
Universidade de Brasília (FD/UnB), como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Brasília - DF, 04 de maio de 2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges - FD/UnB
Orientador

Dr. Jeferson Teodorovicz – FGV
Avaliador

Dr. Marcos Aurélio Pereira Valadão – FGV
Avaliador

Dedico este trabalho a Deus, porque “Dele, por Ele e para Ele são todas as coisas”.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que esteve sempre ao meu lado, me sustentando, me acolhendo, me fortalecendo e me ensinando, durante cada instante desse percurso, nos momentos mais belos e nos mais difíceis.

Agradeço aos meus pais, Silvia e Valmir, que foram meus primeiros professores, pois desde de pequena me instruíram a ser: *independente e feliz*. Com isso, me ensinaram a sonhar, a acreditar, a lutar e a nunca desistir. Vocês não fazem ideia de como todos esses ensinamentos foram essenciais para que eu chegasse até aqui. São meu orgulho, minha raiz!

Agradeço as minhas irmãs, Gaby, Bruna e Jú. Vocês foram importantíssimas nesse período, pois sempre me fizeram olhar para os obstáculos com leveza e simplicidade; e obstáculos, não foram o que faltaram durante toda essa fase.

Agradeço ao meu amor, Lucas, que teve tanta paciência e compreensão, e jamais me negou apoio, carinho, incentivo e cuidado. É sem dúvidas, o Melhor.

Agradeço a todos os familiares de Brasília, em especial aos meus Tios, Valdir e Socorro, jamais serei capaz de retribuir tudo o que fizeram.

Agradeço ao meu povo de Goianésia, família e amigos. Particularmente a minha tia Lila, minha prima Ary, minha Comadre Emi e meu amado afilhado Benício, meu sogro Tiãozinho, minha sogra Arilda e minhas amigas, Stephânia, Isa, Lara, Karol e Laís, pelas conversas, palavras de incentivo e encorajamento.

Agradeço a cada profissional da saúde, dentre médicos, enfermeiros, farmacêuticos, psicólogos e nutricionista, que durante esse período amenizaram as minhas dores e incômodos, tanto físicos, como psicológicos.

Agradeço as boas amizades que a UnB me presenteou, Lucas Vitório, Belle, Thaís, Alanna, Nath, Dani, Fê e Edison, vocês sem sombra de dúvidas, tornaram os meus dias em Brasília, mais fáceis, divertidos e agradáveis.

Agradeço a cada professor que contribuiu com minha trajetória acadêmica, especialmente o Prof. Dr. Antônio de Moura Borges, meu orientador, pela compreensão, pelo tempo e pelo incentivo.

Agradeço o Prof. Dr. Jeferson Teodorovicz e o Prof. Dr. Marcos Aurélio Pereira Valadão, pela prontidão e disponibilidade em fazerem parte da Banca Examinadora desta Monografia. E a Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes, por aceitar prontamente o convite em fazer parte da Banca Examinadora como avaliadora suplente.

Agradeço a Universidade de Brasília pela acolhida e por me oferecer um curso de graduação de qualidade, possibilitando a realização de um sonho pessoal, a formação de nível superior em Direito.

Agradeço ao Tribunal de Contas da União, pela oportunidade de estagiar na Secex-TCE e por ter me possibilitado conhecer pessoas tão incríveis dentro do Tribunal, especialmente dentro da Secretaria, proporcionando o despertar dessa pesquisa.

Resta, por último, agradecer a todos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização desse trabalho.

“Felicito o país e a República pelo estabelecimento de uma instituição que será a garantia de boa administração e o maior embaraço que poderão encontrar os governos para a prática de abusos no que diz respeito a dinheiros públicos. ”

(Inocêncio Serzedello Corrêa - Ministro da Fazenda, ao instalar o primeiro Tribunal de Contas, em 17 de janeiro de 1893).

RESUMO

INTRODUÇÃO: Havendo irregularidades que ensejem dano ao erário, devem as autoridades administrativas utilizar de medidas que busquem a reparação do dano, por meio do ressarcimento do prejuízo gerado a Administração Pública. A Tomada de Contas Especial - TCE, é um instrumento de controle administrativo de caráter excepcional, uma vez que só é possível a sua instauração após o esgotamento das demais medidas administrativas. Enquanto as autoridades administrativas são responsáveis pela instauração da TCE, o Tribunal de Contas, órgão auxiliar do poder Legislativo no exercício do Controle Externo, é responsável por julgá-la. **OBJETIVO:** O presente trabalho, busca dessa forma identificar qual o impacto que a reparação do dano tem sobre a TCE. **METODOLOGIA:** Trata-se de pesquisa aplicada de caráter exploratório, com resultados tratados de maneira qualitativa, a partir da coleta de dados em fontes secundárias, incluindo livros, documentos fornecidos por órgãos governamentais, trabalhos acadêmicos e revistas publicadas na internet. **RESULTADOS:** Com o levantamento de informações ao longo da pesquisa e da análise das informações, foi possível verificar que não cabe falar em instauração da TCE quando houver ressarcimento do dano já com a adoção das primeiras medidas administrativas. Contudo, uma vez instaurada a TCE, a medida deverá caminhar para o julgamento, independentemente da existência ou não do dano à Administração Pública, a fim de que as contas dos responsáveis sejam julgadas. **CONCLUSÃO:** A visão que deve-se ter sobre a Tomada de Contas Especial é que ela tem como objetivo a reparação do dano, por meio do ressarcimento, mas também, tem como objetivo o julgamento das contas dos responsáveis, independentemente da configuração do dano ao Erário. Portanto, uma vez instaurada a TCE, a reparação do dano não tem impacto sobre o mérito do seu julgamento, quanto a regularidade das contas.

Palavras-chave: Dano ao Erário. Medidas Administrativas. Tomada de Contas Especial. Tribunal de Contas.

ABSTRACT

INTRODUCTION: If there are irregularities that cause damage to the treasury, public administrators must use measures that seek to repair the damage, through compensation for the damage generated to the Public Administration. The Special Accounts Taking -TCE, is an administrative control instrument of an exceptional nature, since its implementation is only possible after the exhaustion of the other administrative measures. While the Administrators are responsible for the establishment of the TCE, the Court of Auditors, the auxiliary body of the Legislative power in the exercise of External Control, is responsible for judging it. **OBJECTIVE:** The present work, therefore, seeks to identify the impact that damage repair has about TCE. **METHODOLOGY:** This is an exploratory applied research, with results treated in a qualitative way, based on the collection of data from secondary sources, including books, documents provided by government agencies, academic works and magazines published on the internet. **RESULTS:** With the collection of information during the research and the analysis of the information, it was possible to verify that it is not possible to talk about the establishment of TCE when there is compensation for the damage already with the adoption of the first administrative measures. However, once the TCE is established, the measure must go to trial, regardless of the existence or not of damage to the Public Administration, so that the accounts of those responsible are judged. **CONCLUSION:** The view that one should have on the Special Account Taking is that it aims to repair the damage, through reimbursement, but also, it aims to judge the accounts of those responsible, regardless of the configuration of the damage to the purse. Therefore, once the TCE is established, compensation for the damage has no impact on the merits of its judgment, in terms of the regularity of the accounts.

Keywords: Damage to the Treasury. Administrative Measures. Special Accounts Taking. Court of Auditors.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxograma 1 — Percorso TCE - instrumento de exceção e de reparação.....	35
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
Art.	Artigo
CPF	Cadastro da Pessoa Física
Dr.	Doutor
Dra.	Doutora
FD	Faculdade de Direito
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IN	Instrução Normativa
LUJ	Listas de Unidades Jurisdicionadas
MP	Ministério Público
PA	Pará
Prof.	Professor
Profa.	Professora
SecexTCE	Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial
Segecex	Secretaria Geral de Controle Externo
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	TOMADA DE CONTA ESPECIAL	15
2.1	CONCEITOS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.....	17
2.2	PRESSUPOSTOS DE INSTAURAÇÃO DA TCE	19
2.3	FASES DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	21
2.3.1	Fase Interna da TCE	22
2.3.2	Fase Externa da TCE	25
2.3.2.1	TCE no âmbito do Tribunal de Contas da União	25
2.4	OBJETIVOS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.....	28
3	DANO AO ERÁRIO	30
3.1	CONCEITO DE DANO AO ERÁRIO	30
3.2	DA QUANTIFICAÇÃO DO DANO	30
3.3	PRESCRITIBILIDADE DO DANO AO ERÁRIO	31
3.4	DANO E INSTAURAÇÃO DA TCE	31
4	TOMADA DE CONTA ESPECIAL E A REPARAÇÃO DO DANO	33
4.1	REPARAÇÃO DO DANO E O RESSARCIMENTO	33
4.2	RESPONSABILIDADE CIVIL PELOS DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO ..	34
4.3	REPARAÇÃO DO DANO, RESSARCIMENTO E A TCE	35
4.3.1	Ressarcimento na fase de externa	36
4.3.2	Ressarcimento por meio da execução do Título Extrajudicial	37
5	CONCLUSÃO	39
	REFERÊNCIAS	40

1 INTRODUÇÃO

A ideia da função de Controle na Administração Pública brasileira é antiga, e tem fundamento na garantia do bem-estar social e do interesse público, afim de evitar desvios, fraudes e irregularidades na efetivação desses objetivos.

Em vista disso, o Tribunal de Contas foi estabelecido como principal meio de garantir o controle administrativo, tendo seu funcionamento e sua competência normatizados na Constituição da República Federativa do Brasil.

O Tribunal de Contas da União - TCU, se destaca dentre os Tribunais de Contas que se dedicam a exercer a função de controle e de fiscalização. Sendo designado constitucionalmente, nos artigos 70 e 71, de auxiliar o Congresso Nacional a exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (BRASIL, 1988).

Dentro do Controle Administrativo, existem diversos instrumentos, que tem diferentes classificações, a depender do seu objeto, do momento de sua realização e do modo de instauração. Quanto ao objeto, podem ser classificados como: controle de legalidade, de mérito e de gestão. Quanto ao momento de sua realização, podem ser classificados como: prévio, concomitante ou a posteriori. E por fim, quanto ao modo de instauração, podem ser classificados como: de ofício ou por provocação (SILVA, 2010, p. 154).

Sendo assim, quando o Poder Público depara com situações que evidenciam algum tipo de dano ao erário, precisa de imediato tomar providências, ou seja, utilizar dos instrumentos de controle administrativo.

Entre os instrumentos de controle, temos como última medida a ser utilizada a Tomada de Contas Especial-TCE; medida administrativa, pela qual se torna possível tomar as contas dos Responsáveis em caráter especial, nas situações de possível dano ao erário.

Dessa forma, a TCE pode ser classificada “como um controle a posteriori, podendo ser instaurada de ofício ou por provocação e voltada ao controle da gestão pública” (SILVA, 2010, p. 154).

Nesse contexto, o presente estudo tem como foco principal abordar a Tomada de Contas Especial, um importante instrumento de controle da Administração Pública. Conforme artigo 2º da Instrução Normativa do TCU n.º 71/2012, a TCE é um processo administrativo formalizado, com rito próprio, utilizado de forma excepcional, pois a administração deve

esgotar todas as medidas administrativas, para então apurar a responsabilidade pela ocorrência de um dano à administração pública federal pelo instrumento da TCE; a partir da apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, e quantificação do dano, quando houver, a fim de obter o respectivo ressarcimento (BRASIL, 2012).

Discutir sobre, Tomada de Contas Especial: um instrumento de exceção e de reparação como tema deste trabalho, justifica-se, porque, mesmo a TCE sendo um instrumento de exceção, é extremamente relevante abordar sobre um mecanismo que tem como finalidade primordial, a reparação dos eventuais prejuízos, danos e desfalques provocados a administração pública.

Diante do cenário de corrupção que vem assolando o país, o instrumento mostra-se de grande importância para atender aos apelos sociais da transparência da coisa pública, para que o dinheiro público seja bem aplicado, para que a Administração atinja seu objetivo primário, e para que, em caso de dano, desfalques e prejuízos, o erário possa ser recomposto.

Tanto a administração pública, como a própria população são diretamente impactadas a partir da instauração e julgamento da TCE. Contudo, considera-se que é um assunto pouco abordado e conseqüentemente pouco conhecido, possuindo uma carência de doutrina sobre o tema e uma escassez de publicações, quando comparado a outras temáticas no campo direito público.

O trabalho, portanto, parte da necessidade de evidenciar a importância e de difundir um pouco mais sobre TCE, a partir de um estudo sobre o impacto que a reparação do dano tem sobre o instrumento, demonstrando os aspectos relevantes que a TCE enseja para administração, gestores públicos, profissionais da área, como para toda a sociedade brasileira.

O problema que se pretende responder na pesquisa recai sobre: Qual o impacto que a reparação do dano tem sobre a Tomada de Conta Especial? E em conformidade com o problema de pesquisa, o objetivo geral estabelecido é: identificar o impacto que a reparação do dano tem sobre a Tomada de Contas Especial.

Nesse contexto, para alcançar o objetivo geral da pesquisa, os objetivos específicos deste trabalho estão em: conceituar a Tomada de Contas Especial e mapear o processo, definir o que é o dano ao erário e evidenciar a reparação do dano, por meio do ressarcimento, como objetivo fundamental da TCE.

Diante disso, estruturou-se este trabalho em três partes, a iniciar por esta introdução, onde são apresentados: o assunto, o problema de pesquisa, o objetivo geral, os objetivos específicos, a justificativa e a metodologia que se pretende utilizar.

Ainda, o desenvolvimento, que por sua vez está dividido em três capítulos, que dissertam sobre: a Tomada de Contas Especial, seus conceitos, seus pressupostos de instauração, suas fases e seus objetivos; o Dano ao Erário, seu conceito, aspectos relevantes como, quantificação e prescritibilidade e a relação do dano com a instauração da TCE, e; a Tomada de Contas Especial e a Reparação do Dano, a relação de dano, reparação, responsabilidade, ressarcimento e TCE.

Por fim, a terceira e última parte da pesquisa resulta nas conclusões a que se chegou, a partir da análise dos dados contidos no desenvolvimento.

Dessa forma, o presente estudo consiste em pesquisa aplicada de caráter exploratório, que visa identificar qual a consequência que a reparação do dano tem sobre a TCE. Nesse sentido, o resultado será apresentado de forma qualitativa, a partir da coleta de informações de fontes secundárias, incluindo livros, documentos fornecidos por órgãos governamentais, teses e revistas publicada na internet, para que se possa atingir o objetivo traçado: tornar a TCE um assunto mais palpável e detectar qual o impacto que a reparação do dano causado ao erário incide sobre o instrumento.

2 TOMADA DE CONTA ESPECIAL

O presente capítulo tem como foco discorrer sobre a Tomada de Contas Especial, seus conceitos, sua natureza jurídica, seus objetivos e seus pressupostos de instauração. Tal abordagem se faz necessária para que o leitor se familiarize com o instrumento que será a base de desenvolvimento deste trabalho e assim compreenda melhor as constatações que mais adiante serão estabelecidas.

No art. 84 do Decreto Lei nº 200 de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, aparece o termo “tomada de contas”:

Art. 84. Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu destaque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas, sob pena de corresponsabilidade sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a **tomada de contas**, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas (BRASIL, 1967, grifo nosso).

No artigo supracitado, o instrumento é descrito como medida necessária quando verificada a ausência de prestação de contas, ou quando se observa algum desvio de bens ou a presença de qualquer outra irregularidade que provoque algum prejuízo ao Erário.

Em 1986, o termo “tomada de contas” vem acompanhado da palavra “especial”, formando a Tomada de Contas Especial, conforme expresso no artigo 148, do Decreto nº 93.872, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente:

Art. 148. Está sujeito à **tomada de contas especial** todo aquele que deixar de prestar contas da utilização de recursos públicos, no prazo e forma estabelecidos, ou que cometer ou der causa a desfalque, desvio de bens ou praticar qualquer irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Nacional (BRASIL, 1986 grifo nosso).

O artigo acima mencionado, evidencia que a TCE é sempre instaurada contra o sujeito, ou contra os sujeitos que deram causa ou provocaram prejuízo ao Erário, seja pela omissão no dever de prestar contas, seja por cometer algum desfalque, desvio de bens ou por praticar qualquer outra irregularidade.

Ainda, no artigo 153, §2º do mesmo Decreto nº 93.872/1986, é possível verificar a menção do instrumento, no entanto, remetendo a questões procedimentais, mais especificadamente sobre competência e prazo:

Art. 153. As tomadas de contas e prestação de contas serão encaminhadas ao Tribunal de Contas da União no exercício financeiro imediatamente seguinte àquele a que se referirem, observados os seguintes prazos:

[...]

§ 2º A **tomada de contas especial** será remetida ao Tribunal de Contas da União dentro do prazo de 30 (trinta) dias de sua elaboração (BRASIL, 1986, grifo nosso).

Ao aprovar a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº 8.443, de 1992, o Legislador regulamentou a TCE e autorizou a expedição de atos ou instruções pelo Tribunal de Contas, de caráter obrigatório, sobre matéria de suas atribuições e sobre organização de processos a lhe serem submetidos.

Assim, o Tribunal passou a expedir Instruções Normativas que passaram a regulamentar a instauração, a organização e o encaminhamento ao TCU dos processos de Tomada de Contas Especial.

Na Lei 8.666, de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, é possível encontrar mencionado no § 6º, do artigo 116, a necessidade da instauração da TCE em relação aos contratos de convênios, acordos ou ajustes:

Art. 116.

[...]

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de **tomada de contas especial**, do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos (BRASIL, 1993, grifo nosso).

A instauração da TCE, prevista no artigo supracitado, deverá ser providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos, contra os sujeitos responsáveis que deixarem de efetuar, no prazo de 30 dias, a devolução dos saldos financeiros remanescentes, e até mesmos das receitas conquistadas através de aplicações financeiras das verbas públicas, para a entidade ou órgão repassador dos recursos.

Dessa forma, com base nos dispositivos mencionados, é possível notar que parte das delimitações da TCE, estão presentes em normas esparsas, como Leis, Decreto, Decreto Lei, e em normas infra legais, como as Instruções Normativas do TCU.

2.1 CONCEITOS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Enquanto a previsão e os pressupostos da TCE foram alcançados pelos textos normativos, a conceituação, foi predominantemente estabelecida pela doutrina. Tendo em vista que a TCE passou a ganhar destaque entre alguns doutrinadores brasileiros, que passaram a conceituá-la, em publicações de livros e de revistas dos Tribunais de Contas.

Segundo Firme (2003), a TCE é um instrumento que decorre do dever de prestar contas, possuindo natureza administrativa e um rito singular. Tem como pretensão examinar a aplicação de recursos públicos, a fim de verificar se houve a correta aplicação, bem como apurar a responsabilidade de todos aqueles que atraem para si o dever da prestação de contas, quer pelo exercício de determinadas funções ou cargos, quer em decorrência da gestão de valores, bens, ou dinheiro público.

Para Filho (1999), a TCE também é um instrumento do qual se vale Administração Pública; instaurada a fim de reparar o dano, quando for verificado a existência de algum prejuízo, ou no mínimo, forte indício da ocorrência de um prejuízo ao Erário, causado pelo agente público.

Nota-se, que ambos os autores definem a TCE como um instrumento, ou seja, como uma ferramenta, como um meio pelo qual se vale a Administração Pública para exercer a sua função de controle e de fiscalização. Contudo, Firme (2003) define a TCE pelo prisma da fiscalização, enquanto Filho (1999) conceitua o instrumento pelo prisma da reparação do dano e responsabilização.

As duas definições são válidas, pois apenas descrevem sobre um ângulo diferente o mesmo instrumento. Destarte, tendo em vista o tema norteador do trabalho, adotaremos a definição da TCE sobre o prisma da reparação do dano e da responsabilização.

Candeia (2005) define a TCE como um procedimento, utilizado sempre que for verificado algum tipo de irregularidade na aplicação de recursos públicos repassados, a fim de apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar o valor a ser ressarcido.

O doutrinador e mestre Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, na obra Tomada de Contas Especial, 2ª edição, de 2004, traz uma inovação na definição da TCE, apresentando dois conceitos: o conceito estático e o conceito dinâmico.

O conceito estático, estabelecido por Fernandes (2004), define a Tomada de Contas Especial como um processo que tem um caráter excepcional, que possui natureza administrativa, e que visa resguardar o patrimônio público, na medida em que busca identificar a responsabilidade em casos de omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou ainda em caso de efetivo dano causado ao erário.

Já o conceito dinâmico, elaborado por Fernandes (2004) leva em consideração a existência de uma movimentação da TCE entre fases, sendo elas, interna e externa.

Na fase interna, trata-se de um procedimento com um caráter excepcional, que visa determinar a regularidade na aplicação e guarda dos recursos públicos. Já na fase externa, o que se verifica é um processo, que surge diante de uma irregularidade ou possível irregularidade em relação aos recursos repassados, a fim de que ocorra o julgamento da conduta dos envolvidos (FERNANDES, 2004, p. 36).

O conceito dinâmico elaborado por Fernandes (2004), é assimilado como um conceito de difícil compreensão, já que divide a TCE em duas fases diferentes, fase interna e fase externa, na primeira considerada como um procedimento e na segunda como um processo, respectivamente. Tratando-se, portanto, de um único instrumento processual, com duas naturezas jurídicas distintas (PALMA, 2008, p. 69).

Ainda, com base na dupla conceituação elaborada por Fernandes (2004), pode-se inferir que a definição estabelecida por Candeia (2005), não se refere a TCE como um todo, mas apenas a uma de suas fases, precisamente a sua fase interna, já que define a TCE como um procedimento que identifica os responsáveis, apura os fatos e quantifica o valor a ser ressarcido, nos casos de indício de irregularidades cometidas com os recursos públicos.

Constata-se, dessa forma, que não há um consenso entre os doutrinadores a respeito da natureza jurídica da TCE. Enquanto uns tratam como processo, alguns consideram como procedimento e outros como instrumento. Há, ainda, quem entenda que trata de um procedimento na fase interna, e um processo na fase externa (PALMA, 2008, p. 70/71).

Considerando o poder regulamentar do TCU, mediante Instrução Normativa do TCU nº 71/2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial, pode-se extrair do art. 2º, a definição da TCE, nos seguintes termos:

Art. 2º Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento (BRASIL, 2012).

Assim, entende-se a Tomada de Contas Especial como um instrumento administrativo, tendo em vista, que consiste em uma sequência de medidas realizadas pela Administração Pública com objetivo de alcançar uma previsão normativa; utilizada de forma excepcional, ou seja, utilizada em último caso, sendo instaurada apenas após esgotadas as demais medidas administrativas, salvo exceção legal; possuidora de um rito próprio, sendo composta por duas fases distintas, fase interna e fase externa; e tendo como objetivo, a reparação do dano gerado à administração pública, a partir da apuração dos fatos, da identificação dos responsáveis, da quantificação do valor a ser ressarcido e da obtenção do respectivo ressarcimento.

2.2 PRESSUPOSTOS DE INSTAURAÇÃO DA TCE

Para que a TCE possa ser instaurada, faz necessário o cumprimento de certos pressupostos, que nada mais são que circunstâncias ou fatos considerados antecedentes necessários para a realização de outro (OLIVEIRA, 2018, p. 13).

A existência de dano à Administração Pública é pressuposto base da constituição da TCE. O dano deve decorrer de um fato irregular; para que ocorra um fato irregular, “evento que contraria os princípios que regem a Administração Pública”, é necessário a conduta de um sujeito (OLIVEIRA, 2018, p. 14).

Assim, para que seja possível a instauração de uma TCE, configura como pressuposto, ter um agente responsável. Sendo essencial a verificação do nexo de causalidade (relação de causa e efeito) entre a conduta do agente responsável e o resultado danoso; devendo ainda, ser identificado qual a conduta e qual o agente que deu causa ao dano e, ainda, qual a extensão do dano, a fim de verificar se o dano é quantificável e se é economicamente justificável, conforme o valor de alçada (OLIVEIRA, 2018, p. 14).

Não menos importante que os outros pressupostos mencionados, está a necessidade de exaurimento de outras medidas administrativas internas na intenção de sanar o dano, e ainda, que os sujeitos e atos estejam sob a jurisdição e competência do Tribunal de Contas, para poder julgar a TCE (OLIVEIRA, 2018, p. 13).

Portanto, toma-se como pressupostos de instauração da Tomada de Contas Especial:

- a. Existência de dano ao erário;
- b. Fato irregular;
- c. Agente responsável;
- d. Nexo de causalidade;
- e. Quantificação do dano;
- f. Alcance do valor de alçada, conforme normativo de cada TC;
- g. Exaurimento de outras medidas administrativas internas e;
- h. Jurisdição e competência do Tribunal de Contas.

Os pressupostos, dessa forma, configuram como requisitos indispensáveis para a constituição e desenvolvimento da TCE. Visto que, a ausência de algum dos pressupostos mencionados, pode prejudicar e impedir o desenvolvimento da TCE, podendo inclusive levar ao arquivamento do processo pelo Tribunal de Contas, sem que ocorra o julgamento do mérito (OLIVEIRA, 2018, p. 13).

Nesse sentido, observa-se o art. 212, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

Art. 212. O Tribunal determinará o arquivamento do processo de prestação ou de tomada de contas, mesmo especial, sem julgamento do mérito, quando verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (BRASIL, 2011).

Contudo, conforme recente entendimento do Tribunal de Contas da União, a inexistência de dano ao erário, pressuposto de instauração da TCE, não configura motivo para arquivamento sem julgamento de mérito da Tomada de Contas Especial.

Pois, uma vez instaurada a TCE e encaminhada para o Tribunal de Contas, deve-se buscar o seu julgamento de mérito, em relação às contas do responsável, considerando-as regulares ou irregulares, e não simplesmente arquivando-as, em decorrência da existência ou não do dano ao Erário, do débito e da responsabilidade.

Nesse sentido colaciona-se trechos dos votos do Ministro Relator e Ministro Revisor no Acórdão 1831/2016, do TCU:

VOTO:

24. [...] desde a origem, inexistiu débito. Consequentemente, o encaminhamento mais adequado se constitui no arquivamento desta tomada de contas especial por ausência

dos pressupostos de constituição e desenvolvimento do processo, consoante previsto no art. 212 do RI/TCU.

VOTO DO MINISTRO REVISOR:

2. O regular processamento do processo de tomada de contas especial e o conseqüente exercício da jurisdição, por parte do TCU, não se subordinam ao mérito do feito, qual seja, a existência ou não do dano ao Erário, do débito e da responsabilidade discutidos (art. 8º da Lei 8.443/92).

3. Não há falar em extinção do processo sem julgamento de mérito se, no desenvolvimento da relação jurídica processual, ainda subsistirem elementos que justifiquem a razão jurídica para o conhecimento e julgamento da causa pelo Tribunal.
[...]

5. O objetivo do processo de tomada de contas especial é o provimento de mérito, com o julgamento pela procedência ou pela improcedência do pedido. O processo existe, é válido, regular e impõe seja decidido, independentemente das questões de mérito, da existência ou não de débito, da existência ou não de omissão, da existência ou não de atos irregulares que ensejem a reprovação das contas, com ou sem débito.
[...]

7. Ultrapassado o juízo inicial de libação, com a instauração do processo, não há falar em extinção sem julgamento do mérito, salvo fato jurídico superveniente que exclua a competência do Tribunal de Contas da União para dizer do direito no caso concreto.
[...]

9. Instaurada a tomada de contas especial, o Tribunal deverá julgar as contas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares

VOTO COMPLEMENTAR (RELATOR):

2. Nesse sentido, concordo que devem ser dadas interpretação e aplicação restritas ao dispositivo do art. 212 do Regimento Interno, que trata do arquivamento do processo, sem julgamento de mérito. E, seguindo a linha de raciocínio desenvolvida no voto revisor, há que se concordar também com a proposição de que a ausência de débito na origem não se constitui em fundamento para se arquivar as contas.

3. Acolho parcialmente a tese defendida pelo eminente Revisor, pois vislumbro hipóteses em que não seria possível ao Tribunal julgar o mérito do processo de contas, mesmo após ter sido regularmente instaurado. Menciono a propósito a instauração de tomada de contas especial após decorridos mais de 10 anos dos fatos, a necessidade de conferir-se racionalidade administrativa, as contas ilíquidáveis, a impossibilidade de contraditório e outras situações concretas em que, por exemplo, o Tribunal não consiga delimitar precisamente as responsabilidades para concluir sobre a regularidade ou a irregularidade das contas.

4. Desse modo, penso que, embora o entendimento exposto pelo digno Revisor deva ser adotado como regra, ou seja, após regularmente instaurada a TCE deve o Tribunal buscar o seu julgamento de mérito, tal entendimento deve admitir exceções legais, regulamentares e de ordem prática, nas quais o arquivamento continua a ser a melhor solução (BRASIL, Acórdão 1831/2016 - Primeira Câmara. 08/03/2016. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti).

2.3 FASES DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Tendo em vista tudo o que já foi abordado sobre pressupostos, conceitos e natureza jurídica da Tomada de Contas Especial, torna-se necessário, por hora, compreender sobre suas fases e seu desenvolvimento.

Como já revelado anteriormente a Tomada de Contas Especial perfaz duas fases distintas, a interna e a externa, sendo que em cada fase possui um desenvolvimento próprio. Mas, no geral a TCE segue o seguinte desenvolvimento: instauração, instrução, relatório, autuação e julgamento.

2.3.1 Fase Interna da TCE

A fase interna da TCE, que também pode ser nomeada de fase procedimental, é inaugurada por meio do ato administrativo da instauração, que é realizado pelos órgãos repassadores de recursos e por solicitação do ordenador de despesas.

A instauração da TCE, como todo e qualquer ato administrativo, contém algumas formalidades mínimas a serem observadas. O envio de um simples ofício ou de um processo de sindicância administrativa a um referido setor, com a determinação da apuração em sede de TCE, não é suficiente para iniciar o procedimento.

Assim, são requisitos formais a assinatura do ato por uma autoridade competente, sua materialização por meio de um ato administrativo ordinário, como uma portaria ou decreto, indicação dos membros da comissão de apuração e o objeto da apuração (SILVA, 2010, p. 159).

É de se recordar que a TCE trata de uma medida de exceção, utilizada de forma subsidiária aos outros instrumentos de controle. E que, portanto, deve ser instaurada apenas após a autoridade administrativa esgotar todas as providências internas sem conseguir obter a reparação pretendida.

Nesse sentido é o comando do art. 3º da Instrução Normativa do TCU nº 71/2012, no qual estabelece que: “[...] a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano (grifo nosso) [...]” (BRASIL, 2012).

É possível constatar, portanto, que nessa fase, a TCE não se verifica como único instrumento utilizado para poder apurar a irregularidade, a responsabilidade e quantificar o dano. E que a autoridades administrativa, ao realizar a instauração da TCE, acaba por reconhecer a ineficiência das outras medidas administrativas, anteriormente adotadas, a exemplo da sindicância, da auditoria e da inspeção (SILVA, 2010, p. 158).

No mais, a instauração da TCE representa um encargo atribuído a autoridade administrativa, cuja omissão enseja em responsabilidade solidária, como indicado no artigo 8º da Lei nº 8.443 de 1992, na qual prevê que “[...] a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano” (BRASIL, 1992).

Por isso, diante de uma omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da correta aplicação dos recursos repassados, ou da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa deve proceder com a imediata instauração do instrumento (SILVA, 2010, p. 158).

Nesse sentido, torna-se de suma importância compreender o que corresponde o comando *instauração imediata* da TCE. O que só é possível, a partir da observação das normas aplicadas à matéria, que estabelecem prazos acerca da constituição do ato.

Portanto, observa-se o que determina o art. 4º, § 1º e 5º, da Instrução Normativa. nº 71/2012:

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. (NR) (todo o art.) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016).

§ 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:

[...]

§ 5º A falta de instauração da tomada de contas especial no prazo previsto no §1º deste artigo, sem motivo justo, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 à autoridade responsável pela omissão, sem prejuízo da aplicação das demais penalidades previstas em lei (BRASIL, 2012).

No mesmo sentido, de compreender melhor o comando *instauração imediata*, nota-se o art. 58, II, da Lei 8.443 de 1992:

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

[...]

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (BRASIL, 1992).

Pelos dispositivos mencionados, é possível concluir que, a perda do prazo para instauração da TCE configura grave infração a norma, ensejando à autoridade administrativa responsável pela omissão, a responsabilização por meio da aplicação de multa e de outras penalidades previstas em lei (SILVA, 2010, p. 161).

Portanto, a autoridade administrativa ao tomar conhecimento da presença dos pressupostos ensejadores da TCE, tem um prazo para instaurá-la e, observado o prazo, não caberá quaisquer penalidades a autoridade. Contudo, sendo os prazos ignorado, caberá responsabilização da autoridade administrativa, nos termos da legislação legal e infra legal sobre a matéria (SILVA, 2010, p. 161).

Ademais, considerando que a instauração da Tomada de Contas Especial, a princípio, pressupõe a adoção anterior de outras medidas administrativas na tentativa de reparar o dano, conclui-se que, o prazo previsto no texto normativo tem a intenção de permitir que a autoridade busque a reparação do dano por meio dessas outras vias administrativas (SILVA, 2010, p. 161/162).

Levando-se em consideração o que foi mencionado, considerando instaurada a TCE, caberá observar o desenvolvimento sequencial do instrumento na fase interna, que consiste, na instrução, seguida pelo Relatório Final.

A instrução é marcada pela apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, e quantificação do dano. O Relatório Final, trata de uma peça opinativa de instrução das apurações constatadas, tendo em vista que a autoridade administrativa não possui competência para julgar as contas dos agentes responsáveis (SILVA, 2015, p. 92).

No mais, durante a fase interna da TCE pode haver a atuação de órgãos especializados responsáveis pelo controle administrativo, postergando-se, inicialmente, a atuação de controle do Tribunal de Contas.

Na esfera federal, esse controle na fase interna é exercido pela Controladoria Geral da União (CGU), na esfera estadual, é exercido pelas secretarias e órgãos de controle, como exemplo a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE). Esses órgãos, dentro de suas funções fiscalizadoras podem determinar aos órgãos e entidades fiscalizadas, que instaure, para a apuração de determinado fato causador de dano, uma TCE, sob pena, como já mencionado, de responsabilidade solidária das autoridades competentes dos órgãos e entidades (SILVA, 2010, p. 160).

Em síntese, após o ato de instauração e a realização da instrução e do relatório final, o procedimento passará a desenvolver na sua plenitude, encerrando a fase interna (procedimental) com a remessa do instrumento ao Tribunal de Contas.

2.3.2 Fase Externa da TCE

A fase externa da TCE, que também pode ser chamada de fase processual, pois a tomada de contas especial passa a adquirir nessa fase as feições de um processo, se desenvolve exclusivamente no âmbito do Tribunal de Contas.

2.3.2.1 TCE no âmbito do Tribunal de Contas da União

Quando a origem dos recursos for da esfera federal, a TCE se desenvolverá exclusivamente no TCU, independentemente da origem da sua instauração: por autoridade administrativa (âmbito interno) ou pelo próprio Tribunal, fundamentado na competência do TCU para determinar a procedência do ato de instauração pela administração, independentemente das medidas administrativas adotadas (PALMA, 2008, p. 86).

Consoante art. 4, § 4º, da I.N. nº 71/2012, ao estabelecer que: “O Tribunal de Contas da União pode determinar a instauração de tomada de contas especial independentemente das medidas administrativas adotadas” (BRASIL, 2012).

As Tomadas de Contas Especiais quando instauradas via de regra, pela autoridade administrativa competente (âmbito interno), serão encaminhadas ao protocolo do TCU, para que assim cheguem à unidade técnica, denominada Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE), que realizará o exame preliminar da TCE, verificando se os documentos e peças previstos no art. 10, da I.N. nº 71/2012, foram enviados (PALMA, 2008, p. 86).

Verificados presentes todos os documentos e peças estabelecidos, o instrumento é autuado no âmbito do TCU e passa a dar prosseguimento a instrução. Contudo, se verificado a ausência de documentos ou peças, a TCE poderá ser devolvida à origem, sem a autuação no TCU, para que possa ser realizada a regularização do instrumento, consoante art. 13, §1 da I.N. nº 71/2012 (BRASIL, 2012).

Em sequência, nota-se que os princípios da publicidade, da alternatividade e do sorteio são observados pelo TCU para a distribuição dos processos aos ministros e auditores, conforme

artigos 147 ao 155, da Resolução do TCU 246/2011 do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2011).

São agrupadas em Listas de Unidades Jurisdicionadas-LUJ, as unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, as entidades da administração indireta e outras unidades sujeitas à jurisdição do TCU. Ademais, são incluídos nesta lista para fim de distribuição, os órgãos e entidades governamentais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios que se equiparam às unidades jurisdicionadas, isto é, os quais receberam recursos federais repassados por força de lei ou mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres (BRASIL, 2011).

Na primeira sessão ordinária do Plenário do mês de julho, nos anos pares, o Presidente do Tribunal sorteará, para vigência a partir do primeiro dia do ano subsequente, entre os ministros e auditores, o relator de cada LUJ, por um período de dois anos, não podendo ser contemplados com a mesma lista no biênio subsequente, em observância ao princípio da alternatividade (BRASIL, 2011).

Mediante delegação de competência concedida pelo relator do processo, com base no artigo 157, §1º da Resolução do TCU 246/2011, a Secex-TCE expede: ofício de citação, para que o responsável apresente as alegações de defesa, ofício de audiência, para que o responsável apresente as razões de justificativas, e outras diligências (BRASIL, 2011).

Nesse sentido, na ausência de detalhamento na Resolução do TCU nº 170/2004, observando-se o art. 256, II da legislação processual civil vigente, aplicada em caráter subsidiário aos processos do controle externo, conforme previsão do art. 298 do Regimento Interno do TCU, caberá ainda, a citação do responsável por edital, quando o local do destinatário for ignorado, incerto ou inacessível (BRASIL, 2015).

Conforme entendimento do TCU, a secretaria deve utilizar todos os meios possíveis para localizar e citar o responsável, deixando juntado aos autos, documentação comprobatória dos diferentes meios utilizados e que restaram frustrados, bem como da impossibilidade em localizar o responsável.

Dessa forma, a frustração da localização do responsável com base no CPF-Cadastro da Pessoa Física da Receita Federal, por si só não é capaz de gerar a presunção de que os responsáveis se encontram em local desconhecido e incerto, a fim de justificar a notificação por edital em processo. Devendo ser realizado e demonstrando a utilização de outros instrumentos, para que se verifique que foram efetuados significativos esforços para localizar o responsável.

Nesse sentido menciona-se trechos do voto condutor do Acórdão 1323/2016 do Plenário:

VOTO:

15. Com efeito, o Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal é uma poderosa ferramenta para a identificação do domicílio de pessoas que devam ser notificadas para, em o querendo, apresentarem defesa nos processos no âmbito desta Corte de Contas. A consulta a esse cadastro, registro, é o procedimento padrão adotado para tanto pelas unidades técnicas do TCU.

[...]

18. Outro ponto a ser considerado é que a desatualização de determinado cadastro gera as consequências jurídicas que a norma específica lhe impõe. No caso do cadastro de pessoas físicas, a notificação por edital de eventual instauração de processo administrativo fiscal. Desta feita, não me parece que a simples desatualização desse cadastro possa gerar a presunção de que a pessoa objeto de pesquisa encontre-se em lugar “desconhecido e incerto” para justificar a notificação editalícia em outros procedimentos que não aqueles a que se refere a norma.

[...]

22. No caso concreto, verifica-se que não foram esgotados os meios para a localização da responsável, pois não foram efetuadas pesquisas junto a cadastros de órgãos públicos (v.g. departamento de trânsito) ou concessionárias de serviços públicos (v.g. empresas de telefonia e de fornecimento de energia elétrica). Mesmo pesquisas na internet com maior densidade, incluindo redes sociais, poderia ter contribuído para desvendar o paradeiro da responsável.

[...]

25. Veja-se que com esse entendimento não se quer afirmar que existe a necessidade de realizar exaustivamente, todos os meios de localização de determinado responsável, mas sim que deve haver um conjunto de procedimentos mínimos que permitam a conclusão de que foram efetuados significativos esforços, inclusive para ser inferido que empenhos adicionais teriam poucas chances de sucesso (BRASIL, Acórdão 1323/2016 - Plenário. 25/05/2016. Relator: Benjamina Zymler).

Constata-se, dessa forma, que no momento da entrega da comunicação processual no endereço do responsável ou da publicação do edital, o princípio do contraditório é estabelecido e passa a ter espaço o princípio da ampla defesa, possuindo de forma genérica, as mesmas possibilidades de um processo de natureza jurídica, ou seja, com o direito de pedido de vista e cópia dos autos, a retirada do processo por meio do advogado, e a apresentação de defesa do responsável, com provas que refutem os fatos apontados pela comissão da TCE ou pela equipe de fiscalização do TCU (PALMA, 2008, p. 87).

Assim, após a apresentação de alegação de defesa ou das razões de justificativa, o processo é analisado pelo Analista de Controle Externo, posteriormente encaminhado para Diretoria da Secretaria, ao Diretor Técnico (quando não houver diretoria, ao Assessor) para realização de despacho, que por sua vez o envia ao Secretário de Controle Externo, o titular da

unidade técnica, que expedirá Parecer e submeterá ao relator do processo, via Ministério Público que atua junto ao TCU, haja vista que nos processos de contas é obrigatória a manifestação do MP, consoante art. 81 da Lei nº 8.443/1992 (PALMA, 2008, p. 87).

No dia de apreciação do processo, é facultado ao responsável pedido de sustentação oral, que deve ser dirigido ao presidente do colegiado até quatro horas antes do início da sessão, a fim de contestar os argumentos desfavoráveis produzidos pela unidade técnica, Secex-TCE. Em caso de pedidos fora do prazo, caberá ao Presidente autorizar, excepcionalmente, a sustentação oral, art. 168 da Resolução do TCU nº 246/2011 (BRASIL, 2011).

É assegurando ao responsável ou interessado a ampla defesa em todas as etapas do julgamento do processo de contas. Inclusive, após decisão definitiva do TCU, no prazo de dez dias, a contar da ciência, o responsável pode interpor Embargos de Declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida. Bem como, pode opor no prazo de quinze dias, Recurso de Reconsideração. Ambos os recursos, Embargos de Declaração e Recurso de Reconsideração possuem efeito suspensivo, previsto nos artigos 31 ao 34 da Lei 8.443/1992 (BRASIL, 1992).

Há ainda, a possibilidade de interposição de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, no prazo de cinco anos, por uma única vez, podendo ser efetuada pelo MP junto ao TCU, ou pelo responsável e seus sucessores, em razão de: superveniência de novos documentos que possuam eficácia sobre a prova já produzida; falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão; e erro de cálculo nas contas, conforme artigo 35 da Lei 8.443/1992 (BRASIL, 1992).

Fica claro, portanto, que as TCEs não são julgadas pela autoridade administrativa que as instaura. Visto que, são instauradas pelos órgãos de controle interno e são apreciadas e julgadas pelos Tribunais de Contas, em razão de diferentes situações que resulte em dano a Administração Pública, como a omissão no dever de prestar contas, a aplicação incorreta dos recursos repassados, a ocorrência de desfalque, desvio de dinheiro ou de qualquer outro ilícito; com o objetivo primordial de resguardo da integridade dos recursos públicos, por meio do ressarcimento do dano provocado ao Erário.

2.4 OBJETIVOS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

A Tomada de Contas Especial, tem como objetivo a reparação do dano causado ao Erário, através da apuração dos fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis,

a fim de obter o respectivo ressarcimento do dano causado ao Erário, conforme definição prevista no art. 2º I.N TCU nº 71/2012 (BRASIL, 2012).

Dentro dessa perspectiva, percebe-se que, o ressarcimento do dano ao erário configura como o fim último da TCE, ou seja, o seu principal objetivo. Assim, as demais implicações alcançadas a partir da instauração do instrumento configuram-se como objetivos secundários, sendo:

- a. Aplicar sanções aos responsáveis pela ocorrência do dano;
- b. Obstar novos repasses de recursos públicos aos responsáveis que se configurarem como devedores inadimplentes;
- c. Impedir que a prática danosa se perpetue no tempo e transforme o ato irregular em conduta recorrente e comum;
- d. Oferecer à sociedade, ao órgão gestor e aos responsáveis, juízo acerca da regularidade da gestão dos recursos públicos que são objetos de atos lesivos;
- e. Buscar a verdade material dos fatos (OLIVEIRA, 2018, p. 12/13).

3 DANO AO ERÁRIO

O conceito de dano ainda é bastante discutido dentro da doutrina, além de possuir diferentes critérios quanto à sua classificação. Por isso, para o desenvolvimento deste trabalho vamos nos concentrar no conceito de Dano ao Erário estabelecido por Sergio Oliveira Reis, Procurador do Estado do Pará, enquanto se encontrava a disposição do TCE/PA.

3.1 CONCEITO DE DANO AO ERÁRIO

O dano ao erário, segundo Reis (2009, p. 121) “é o prejuízo da Fazenda Pública. Em outras palavras, é dar sem receber nada em troca, ou receber alguém daquilo por que se pagou”.

A ideia do prejuízo dentro do conceito exposto está necessariamente ligada a um balanço apurado na liquidação de determinado contrato e não necessariamente ao procedimento adotado na aplicação dos recursos. Tratando assim, de uma definição de natureza eminentemente contábil (REIS, 2009, p. 121).

O art. 8º da Lei Orgânica do TCU, traz algumas hipóteses de dano causado ao erário, podendo decorrer: de desfalque, de desvio, da não comprovação da aplicação de recursos de convênios, da omissão do dever de prestar contas e, já que não trata de um rol taxativo, de outras irregularidades, como: inexecução contratual, a perda ou extravio, superfaturamento, e pagamento indevido de vantagem pecuniária a servidor (BRASIL, 1992).

Verifica-se, ainda, que o dano ao erário, em princípio, impõe à Administração Pública o poder-dever de instaurar procedimentos de apuração, de quantificação e de responsabilização, a fim obter a reparação do dano, por meio do devido ressarcimento aos cofres públicos.

3.2 DA QUANTIFICAÇÃO DO DANO

No que se refere à quantificação do dano, esta deve ser estabelecida a partir do princípio da insignificância, que se assenta na ideia da proporcionalidade que a pena deve guardar em relação à gravidade da conduta e o prejuízo causado (REIS, 2009, p. 122).

Cada TC estipula o seu respectivo valor de alçada, que justificaria os dispêndios da instauração de uma TCE. Dentro do âmbito federal, o art. 6º, I, da I.N. do TCU nº 71/2012, define que os débitos em um importante inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) são dívidas de pequeno valor. Ou seja, são dívidas que não justificariam os dispêndios que a instauração de

uma TCE ensejaria. Sendo que o § 1º do mesmo artigo, traz uma exceção, na medida que determina a instauração da TCE quando um mesmo responsável com vários débitos abaixo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), mas que, somados, passam desse valor (BRASIL, 2012).

Assim, depreende-se, que nos casos das dívidas de pequeno valor, a dispensa da instauração da TCE não implica dizer que não cabe a administração pública buscar o ressarcimento dos danos provocados ao erário, mas tão somente que, a reparação não poderá ocorrer por meio da utilização da TCE, com base no princípio da economicidade, tendo em vista que o prejuízo causado não seria significativo, e, portanto, não justificaria os custos da instauração de uma TCE, artigo 6º, §3º da I.N do TCU nº 71/2012 (BRASIL, 2012).

3.3 PRESCRITIBILIDADE DO DANO AO ERÁRIO

A Constituição Federal no art. 37, § 5º, dispõe que "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". Assim, compreende-se, que o legislador constitucional, ao ressaltar as ações de ressarcimento acaba por classificar indiretamente os danos causados ao erário como imprescritíveis (BRASIL, 1988).

Contudo, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que a hipótese de imprescritibilidade de ressarcimento do dano provocado ao erário, é excepcional, na medida que exige a presença de dois requisitos, sendo: (1) prática de ato de improbidade administrativa devidamente tipificado na Lei 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências; (2) e a presença do elemento subjetivo do tipo dolo.

Conforme Tema 897 de Repercussão Geral, somente "são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/1992" (BRASIL, STF, 2018).

Foi fixando, portanto, a seguinte tese, no Tema 899 de Repercussão Geral: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas", tendo em vista que o Tribunal de Contas não analisa em nenhum momento a existência ou não de ato doloso de improbidade administrativa, não havendo, portanto, decisão que caracteriza ou não a existência de ato ilícito doloso (BRASIL, STF, 2020).

3.4 DANO E INSTAURAÇÃO DA TCE

A evidência de um dano ao Erário não é suficiente por si só, para justificar a instauração de uma Tomada de Contas Especial. Há casos em que fica evidente a presença do dano e não cabe falar em TCE. Como exemplo, tem a situação em que a repercussão do dano no patrimônio não justifica os custos para a instauração de uma TCE, com fundamento no princípio da economia processual, ou os casos em o responsável por causar o dano não tem nenhum vínculo funcional com a administração pública e sequer agiu em coautoria com um servidor público, não podendo ser jurisdicionado ao Tribunal de Contas (SILVA, 2010, p. 166).

Portanto, mesmo que a existência do dano seja pressuposto essencial para constituição de uma TCE, vista que, o seu principal objetivo é a reparação do dano causado ao Erário, para instauração de uma TCE é necessário a presença de outros pressupostos, para além do dano, como já abordado em capítulo anterior.

4 TOMADA DE CONTA ESPECIAL E A REPARAÇÃO DO DANO

Vistos os argumentos e definições sobre a Tomada de Contas Especial e o Dano ao Erário, chega o momento de analisar como tais abordagem se interagem, a fim de se refinar a discursão sobre o tema proposto.

Os gestores de verbas públicas devem sempre apresentar a administração pública a correta aplicação dos recursos recebidos, a fim de concretizar o resguardo do patrimônio público.

Em caso diverso, de dano ao erário, entende-se que as autoridades administrativas são responsáveis pela vigilância e zelo das verbas públicas, cabendo em caso de dano causado ao erário, como já mencionado, utilizar de medidas que visem o pronto ressarcimento, por meio da responsabilização do agente, apuração dos fatos e quantificação do dano (SILVA, 2015, p. 81).

Portanto, a Administração Pública ao se defrontar com um dano, deve se pautar no princípio da proteção ao erário, devendo buscar a devolução dos recursos aos cofres públicos até que se esgotem todas as medidas administrativas (SILVA, 2015, p. 97).

A TCE, é uma das medidas que a Administração Pública possui, a fim de ressarcir o Erário. Contudo, trata-se de instrumento de caráter excepcional, devendo ser utilizada apenas após esgotadas as demais medidas administrativas. Configurando-se, assim, como último recurso, por meio do qual verificado o dano, o gestor público será condenado ao ressarcimento do débito perante responsabilidade civil.

Ressaltando-se, conforme julgamento em plenário do STF, que a TCE é uma medida administrativa que busca proteger a coisa pública, através do ressarcimento do dano causado ao Erário:

"2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. [...] (MS 25.880/DF, Pleno, Min. Eros Grau, DJ de 16.3.2007 - grifei)"(MS 27867 DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 24 de agosto de 2012, DJ nº 173 do dia 03/09/2012).

4.1 REPARAÇÃO DO DANO E O RESSARCIMENTO

O dever de reparar o dano causado ao erário, se dá por meio do ressarcimento do prejuízo gerado a Administração Pública, tendo em vista que "o ressarcimento tem uma função

de compensação e uma de reparação civil, fazendo com que o dinheiro retorne aos cofres lesados” (SILVA, 2015, p. 96/97).

Portanto, dentro de uma perspectiva reparatória, a relação entre dano, responsabilização e ressarcimento é indiscutível. Sendo imprescindível aprofundar na responsabilização civil e na reparação, por meio do ressarcimento.

4.2 RESPONSABILIDADE CIVIL PELOS DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO

Dentro da definição normativa do TCU, sobre a Tomada de Contas Especial, pode-se extrair a necessidade da apuração de elementos da responsabilidade (BRASIL, 2012).

A competência para apuração da responsabilidade, dentro dos TCs é tão somente contra: agente público, particular com dever de prestar contas e particular sem dever de prestar contas, mas que em corresponsabilidade com o agente público comete dano ao Erário (OLIVEIRA, 2018, p. 14).

Tratando-se, portanto, de responsabilidade civil dos agentes cujo comportamento resulte em dano ao Erário, decorrendo de conduta comissiva ou omissiva (OLIVEIRA, 2018, p. 14).

No mais, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, a responsabilidade do agente público e equiparado, é subjetiva. Veja-se:

VOTO:

7. [...]. Ademais, a alegada inexistência de dolo ou benefício pessoal não socorre o recorrente, vez que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado. Desse modo, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*stricto sensu*) e a irregularidade que ocasionou o dano ao Erário, conforme assentado na jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdão 185/2016-TCU-Plenário, 2420/2015-TCU-Plenário e 6943/2015-TCU-1ª Câmara. (BRASIL, Acórdão 635/2017 – Plenário. 05/04/2017. Relator: Min: Aroldo Cedraz).

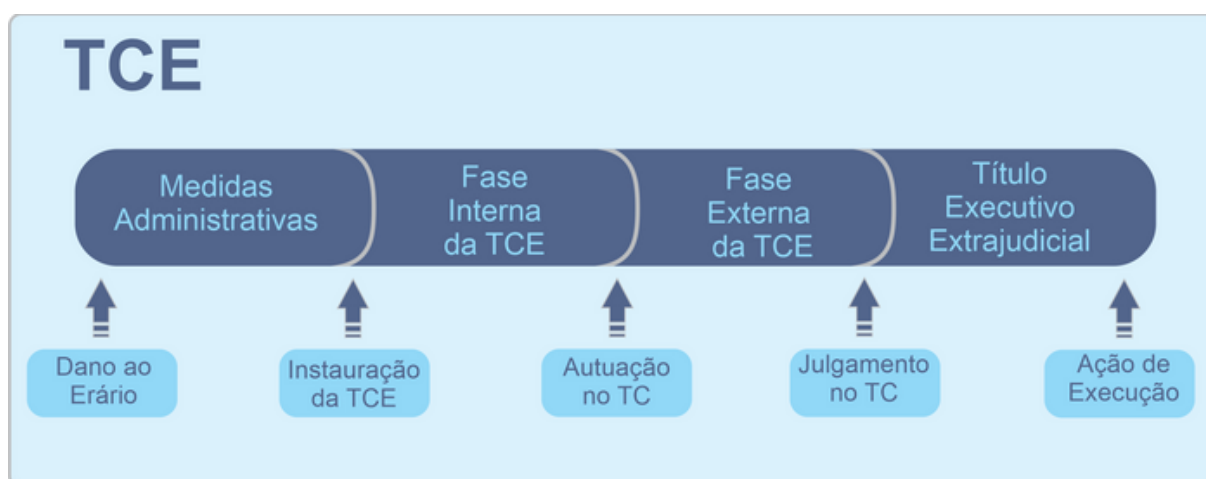
Portanto, para que se configure a responsabilização civil subjetiva dos agentes e equiparados, em relação ao dano causado à Administração Pública, são necessários a presença de alguns elementos sendo: conduta (comissiva ou omissiva); culpa “*lato sensu*” (culpa “*stricto sensu* ou dolo), e nexo causal entre o dano e o comportamento do agente.

4.3 REPARAÇÃO DO DANO, RESSARCIMENTO E A TCE

A reparação do dano, ou seja, o ressarcimento, pode acontecer em diferentes momentos e por diferentes meios. Tomando como base o instrumento da TCE, esses momentos e meios são:

- a. Primeiro momento – por meio de medidas administrativas anteriores à instauração da TCE;
- b. Fase interna – durante a composição da TCE;
- c. Fase externa da TCE – no âmbito do Tribunal de Contas; e
- d. Ação de Execução – do Título Executivo Extrajudicial, obtido a partir do julgamento do processo da TCE (OLIVEIRA, 2018, p. 20).

Fluxograma 1 — Percurso TCE - instrumento de exceção e de reparação



Fonte: O autor (2022)

Observa-se, que se houver ressarcimento do prejuízo durante a adoção das medidas administrativas internas, não caberá a adoção da TCE. Pois, se objetivo principal é alcançado, os pressupostos de instauração do instrumento ficam automaticamente prejudicados.

Contudo, tratando-se de ressarcimento após a instauração do instrumento (fase interna), a TCE continuará com o seu devido curso, sendo encaminhada para fase externa, onde ocorrerá o julgamento das contas do responsável.

Se bem que, o débito quando recolhido na fase interna, não acarretará em incidência de juros moratório. Como, também, implicará em tramitação prioritária no julgamento das contas no TCU, art. 13, I.N do TCU nº 71/2012 (BRASIL, 2012).

4.3.1 Ressarcimento na fase de externa

A fase externa da TCE, se desenvolverá unicamente no Tribunal de Contas, órgão que tem competência para julgar as contas daqueles que causem dano ao erário. No âmbito federal, tem-se o Tribunal de Contas da União (TCU), e no âmbito estadual, o Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Existem três tipos de decisões possíveis em relação ao julgamento de uma Tomada de Contas Especial, sendo elas conforme art. 10 da Lei 8.443/1992: preliminar, definitiva ou terminativa.

- a. Preliminar: é a decisão pela qual o relator ou o TC, antes de pronunciar-se sobre o mérito das contas, decide por sobrestar o julgamento, ordenando citação ou audiência dos responsáveis ou, ainda, determinando outras diligências que entende necessárias ao saneamento do processo.
- b. Definitiva: é a decisão que julga as contas, podendo ser julgadas como: regulares, regulares com ressalvas ou irregulares.
- c. Terminativa: é a decisão que o TC ordena o trancamento ou arquivamento do processo, sem julgamento de mérito, por serem as contas consideradas iliquidáveis, por razões de economicidade ou por ausência de pressupostos de constituição ou de desenvolvimento válido e regular do processo (BRASIL, 1992).

Restringindo a decisão definitiva, nota-se que as contas dos gestores e equiparados podem ser julgadas como: regulares, regulares com ressalvas, e irregulares, conforme delimitações previstas no art. 16 da Lei 8.443/1992, veja-se:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (BRASIL, 1992, com adaptações).

Portanto, havendo um dano e as contas sendo julgadas irregulares, o responsável será condenado individualmente ou solidariamente, à quitação da dívida (ressarcimento) com valor atualizado monetariamente e acrescida de juros, podendo ainda, ser acrescida multa, nos termos do art. 19 da Lei nº 8.443/92 (BRASIL, 1992).

No mais, tendo em vista atual entendimento do TCU, conforme Acórdão 1831/2016 Primeira Câmara, julgado em 08 de março de 2016, pelo Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, uma vez instaurada a TCE, deve-se proceder com o devido julgamento das contas dos responsáveis, independentemente da existência ou não do dano ao Erário, do débito e da responsabilidade, o julgamento pela irregularidade das contas nem sempre implicará dizer que houve um dano e que este deve ser ressarcido (BRASIL, 2016).

Podendo assim, o Tribunal de Contas julgar pela irregularidade das contas, mesmo sem a presença de dano ao Erário. Imputando somente a aplicação de multa ao responsável.

Portanto, após julgamento e decisão pela irregularidade das contas, que tem eficácia de título executivo extrajudicial, prerrogativa concedida pela própria Constituição Federal de 1988, o responsável será notificado a recolher o débito atualizado e/ou a multa, aos cofres públicos, no prazo estabelecido em Regimento Interno do TC:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (BRASIL, 1988).

Provado o ressarcimento, pelo pagamento integral da dívida, o Tribunal expedirá a quitação do débito ou da multa ao responsável, conforme previsto no art. 218, §1º da Resolução 246/2011. Contudo, tal fato não importará em modificação do julgamento quanto à irregularidade das contas (BRASIL, 2011).

Observando-se que, o julgamento pela irregularidade das contas em caso de dano ao erário, já possui como consequência, “a inclusão no cadastro a ser enviado à Justiça Eleitoral, a partir do qual o responsável poderá figurar na lista de inelegíveis” (PORTAL FEDERATIVO).

4.3.2 Ressarcimento por meio da execução do Título Extrajudicial

Caso o responsável não recolha tempestivamente a devida importância imputada, caberá formalização de processo de cobrança executiva. Tendo em vista que a Decisão do Tribunal de Contas tem eficácia de título executivo extrajudicial, o que torna a dívida certa, líquida e exigível, conforme previsão Constitucional e nos termos da Lei nº 8.443/1992:

Art. 23. A decisão definitiva será formalizada nos termos estabelecidos no Regimento Interno, por acórdão, cuja publicação no Diário Oficial da União constituirá:

[...]

III - no caso de contas irregulares:

[...]

b) título executivo bastante para cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável (BRASIL, 1992).

A cobrança deverá ser encaminhada ao MP junto ao Tribunal, para por meio da AGU ou das unidades jurisdicionadas ao TCU que detêm a competência para promover a cobrança judicial da dívida ou arresto de bens para garantir o ressarcimento (OLIVEIRA, 2018, p. 10).

Além das consequências já citadas, de aplicação de multa, inclusão no cadastro a ser enviado à Justiça Eleitoral, formalização de processo de cobrança executiva e solicitação do arresto de bens, poderão ser aplicadas ainda outras sanções, como:

- a. Declaração de inidoneidade do particular para licitar ou contratar com a administração,
- b. Declaração de inabilitação para o exercício de cargo ou função pública,
- c. Inclusão no cadastro informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais (CADIN) (PORTAL FEDERATIVO).

5 CONCLUSÃO

Conforme apresentado ao longo da monografia, é possível reforçar a importância do assunto abordado, visto que o mesmo pode impactar fortemente toda a Administração Pública, gestores e a população em geral.

As informações e dados apresentados neste trabalho contribuem de forma significativa para o campo de estudo do direito público, pois a partir do desenvolvimento do estudo, foi possível verificar que o dano, quando causado ao Erário, não deve configurar como uma situação habitual, mas excepcional, de tal modo, que o instrumento utilizado a fim de apurar e reparar o dano, como última medida, também contém um caráter especial, o que caracteriza a Tomada de Contas Especial.

Sendo assim, infere-se que a reparação do dano, por meio do ressarcimento, é o objetivo primário da TCE. Uma vez que, em caso de ressarcimento ao Erário anterior a instauração da TCE, resta prejudicada a utilização da medida. Configurando, portanto, o dano ao Erário, pressuposto para instauração do instrumento.

Porém, nota-se que uma vez instaurada a TCE, a medida deverá caminhar para o julgamento, independentemente da existência ou não do dano à Administração Pública, a fim de que as contas dos responsáveis sejam julgadas.

Com isso, a visão que deve-se ter sobre a Tomada de Contas Especial é que ela tem como objetivo a reparação do dano (responsabilidade civil), por meio do ressarcimento, mas também, tem como objetivo o julgamento das contas dos responsáveis, independentemente da configuração do dano ao Erário. Portanto, uma vez instaurada a TCE, a reparação do dano, não tem impacto sobre o mérito do seu julgamento, quanto a regularidade das contas.

Por fim, os conteúdos apresentados demonstram que muitas outras pesquisas ainda podem ser realizadas sobre o tema Tomada de Contas Especial, visto que, o trabalho não tem por objetivo esgotar o assunto, nem aprofundar na sua complexidade e tecnicidade. Assim, a partir das limitações da pesquisa realizada, podem ser apontados alguns direcionamentos para futuros estudos acerca do tema, sugere-se para tanto abordagens que considerem: a eficiência e a eficácia da TCE como medida de ressarcimento ao Erário e a relação entre o dever constitucional da prestação de contas e a Tomada de Contas Especial.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 93.872, de 22 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 24 de dezembro de 1986, ano 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm#>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 24 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 27 de fevereiro de 1967, ano 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 15 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de março de 2015, ano 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.443, de 15 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de julho de 1992, ano 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 20 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de junho de 1993, ano 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 27867 DF**. Relator: Dias Toffoli. Julgamento em 24 de agosto de 2012. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 31 de agosto de 2012. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2661649>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema de Repercussão Geral n. 897**. Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa. Relator: Alexandre de Moraes. Julgamento em 08 de agosto de 2018. Diário Judicial Eletrônico: Brasília. Disponível em:

<<https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema com Repercussão Geral n. 899**. Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. Relator: Alexandre de Moraes. Julgamento em 20 de abril de 2020. Diário Judicial Eletrônico: Brasília. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4046531&numeroProcesso=636886&classeProcesso=RE&numeroTema=899#>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1831/2016 – Primeira Câmara**. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE MÓDULOS SANITÁRIOS. EXECUÇÃO PARCIAL. CITAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DÉBITO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS PARA DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Julgamento em 08 de março de 2016. Corte ou Tribunal. Brasília. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1328828%22>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1323/2016 - Plenário**. REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS AO MUNICÍPIO POR FORÇA DE CONVÊNIOS. ATESTE À NOTA FISCAL SEM ELEMENTOS COMPROBATÓRIOS DA REAL EFETIVIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS. REVELIA. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. VÍCIO NA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA POR MEIO DE EDITAL. PROVIMENTO. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO ACÓRDÃO RECORRIDO. Relator: Benjamin Zymler. Julgamento em 25 de maio de 2016. Corte ou Tribunal. Brasília. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1721680%22>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução n. 246, de 29 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, 15 de dezembro de 2011, ano 2011. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/atonormativo/%22ATONORMATIVO-95607%22>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 635/2017 - Plenário**. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESVIO DE RECURSOS MEDIANTE A ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS FALSOS DE PAGAMENTO DE INATIVOS E PENSIONISTAS E EMISSÃO DAS RESPECTIVAS ORDENS BANCÁRIAS POR PARTE DE SERVIDORES

DO COMANDO DA 1º REGIÃO MILITAR. CONTAS IRREGULARES. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. Relator: Aroldo Cedraz. Julgamento em 05 de abril de 2017. Corte ou Tribunal. Brasília. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2249732%22>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa n. 71, de 27 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, 05 de dezembro de 2012, ano 2012. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/ato-normativo/%22ATO-NORMATIVO-111822%22>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios celebrados com a União e suas prestações de contas**. Editora Ndj, 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de contas especial: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública**. 2 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

FILHO, Osvaldo Cípriano da Silva. **TOMADA DE CONTAS ESPECIAL RESPONSABILIDADE CIVIL E JULGAMENTO DAS CONTAS**. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, v. 25, jan./dez. 1999. 101-107 p.

FIRME, Luciano Wagner. **O PROCEDIMENTO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**. REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, v. 29, jan./dez. 2003. 135-194 p.

OLIVEIRA, Welma Alves de. **A IDENTIFICAÇÃO DE DESVIOS DE RECURSOS, NA FASE DE AVALIAÇÃO, MONITORIZAÇÃO E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, E SEU RESSARCIMENTO POR MEIO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - O CASO DO BRASIL**. UMPP Policy Papers, Portugal. 25 p, 2018.

PALMA, Maria Salete Fraga Silva. **TOMADA DE CONTAS ESPECIAL À LUZ DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: ASPECTOS GERAIS E RELEVANTES**. Aracaju, 2008. 133 p Monografia (Direito) - Universidade Tiradentes, Aracaju, 2008.

PORTAL FEDERATIVO. **Tomada de Contas Especial**. gov.br. BRASIL. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guia-termino/areas-tecnicas/gestao-fiscal/tomada-de-contas-especial>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

REIS, Sérgio Oliva. **Do conceito de dano ao erário para prestação de contas**. Revista Controle - Doutrina E Artigos, Fortaleza: TCE-CE, v. 7, abr. 2009. 115-124 p.

SILVA, Antonio Paulo da. **Tomada de Contas Especial: Uma Medida de Exceção no Controle Administrativo**. Revista Controle - Doutrina E Artigos, Fortaleza: TCE-CE, v. 8. 420 p, set 2010. 153-170 p.

SILVA, Ana Clara Oliveira da. **Tomada de Contas Especial e a Reparação do Dano**. Revista Controle - Doutrina E Artigos, Fortaleza: TCE-CE, v. 13. 417 p, jun 2015. 80-107 p.