

## **Tomada de contas especial e cobrança executiva no âmbito do Tribunal de Contas da União 2013-2017**

Special accounts and making executive collection within the Tribunal de Contas da União 2013-2017

**Jeremias Pereira da Silva Arraes<sup>1</sup>**  
**Lucas Oliveira Gomes Ferreira<sup>2</sup>**  
**Oswaldo Paulo Moreno dos Reis<sup>3</sup>**

### **RESUMO**

A Constituição Federal elenca uma série de competências específicas ao Tribunal de Contas da União. Dentre elas, 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 expresso mandamento constitucional. O artigo realizou o estudo acerca desse processo no âmbito do Tribunal de Contas da União, com o objetivo de evidenciar 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

---

1 Mestre em Gestão Pública pela Universidade de Brasília (PPGP/UnB). Especialista em Auditoria Interna e Externa pelo Instituto de Cooperação e Assistência Técnica da Universidade do Distrito Federal (ICAT/UDF) e Controle e Auditoria Públicos pela Faculdade Metropolitana de Belo Horizonte (FMBH). Atualmente é professor substituto do Departamento de Ciências Contábeis da UnB, professor pesquisador do Instituto Federal de Brasília (IFB) e contador da Fundação Universidade de Brasília (FUB). E-mail: jeremias@unb.br.

2 Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB. Mestre pelo Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB, Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Graduado em Ciências Contábeis e Atuariais pela UnB. Professor assistente do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da UnB. Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU). E-mail: lucasogf@gmail.com.

3 Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB. Graduado em Ciências Contábeis pela UnB. Tecnólogo em Gestão Financeira pelo Claretiano Rede de Educação. Atualmente, é técnico federal de controle externo do TCU. E-mail: oswaldopaulo@hotmail.com.

formalização do processo de cobrança executiva, quando couber. Os danos causados aos cofres públicos avocam vultuosas cifras da moeda nacional vigente e o princípio da ampla defesa, aplicado de forma exaustiva, não é suficiente para elidir a má gestão que se pode atestar, merecendo destaque as ações inovadoras em prol da eficiência e eficácia do controle externo e as recentes investidas por parte daqueles que insistem na contramão do controle. Por meio da análise dos dados, depreende-se que as informações levantadas retratam a importância dessas ferramentas processuais, oferecendo subsídios necessários para a formulação de novos estudos dirigidos aplicáveis à matéria, em prol do patrimônio público.

**Palavras-Chave:** 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 paper about this study process took place within the Court of Auditors, with the goal of highlighting 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 all due attention to effectiveness of enforcement decisions, necessary for the formalization of the recovery procedure, when applicable. The damage caused to public coffers avocam large figures of the national currency and the principle of ample defense, applied exhaustively, it's not enough to erase the mismanagement which can attest, deserving highlight innovative actions in favour of efficiency and effectiveness of external control and the recent attacks by those who insist on the wrong side of the control. Through the analysis of the data, it appears that the information gathered portray the importance of these tools processais, offering subsi-

dies needed for formulating new directed studies applicable to the matter in the interests of public assets.

**Keywords:** Court of Audit of the Union. Making Special Accounts. Executive Collection.

Recebido:31-10-2018

Aprovado:13-12-2018

## 1 INTRODUÇÃO

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ao qual cabe, entre 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 à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL, 1988, art. 71, inciso II).

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 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, 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. Admite-se, ainda, a sua instauração por dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, por ocasião de desfalque ou desvio de bens, dinheiros ou valores públicos ou, ainda, pelo descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência.

Considerando tais incumbências legais, este artigo desenvolve um estudo a respeito do processo de tomada de contas especial no âmbito do TCU, enfatizando as causas que dão origem à instauração, à sua organização e à sua remessa ao tribunal 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. Na ocasião, também foi analisado no presente trabalho o processo de cobrança executiva (CBEX), 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.

A pesquisa está estruturada em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção aborda o conceito do processo de tomada de contas especial, suas características e a relação com a responsabilização na Administração Pública, por meio das consequências impostas aos gestores de recursos públicos. A terceira trata do processo de cobrança executiva e o seu tratamento perante o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU). A quarta seção apresenta a metodologia da pesquisa realizada junto ao TCU e a quinta é atribuída à apresentação e análise dos

dados coletados. As considerações finais evidenciam o alcance dos objetivos traçados, sinalizando a importância desses dois processos à Corte de Contas e à toda sociedade brasileira, maior beneficiária dos recursos públicos, de modo a despertar reflexões para as futuras prestações de contas.

## **2 TOMADA DE CONTAS ESPECIAL**

A administração pública utiliza diversas ferramentas de controle. Uma dessas ferramentas é a tomada de contas especial, instrumento legal, utilizado pela administração para apurar práticas lesivas aos cofres públicos.

Para o TCU, a tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado que possui rito próprio e visa apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública, com apuração de fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis, e obter o respectivo ressarcimento (BRASIL, 2012, art. 2o).

No conceito jurídico, Fernandes (2015, p. 33) ensina que 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”.

Acerca dos julgamentos oriundos 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 process of law* têm, na hipótese, ampla aplicabilidade”. Convém esclarecer que, em tradução direta, o instituto do devido processo legal abarca o direito constitucional do contraditório e da ampla defesa, entre outros ritos.

No que tange à sua instauração, deve-se considerar que tal procedi-

mento consiste em medida de exceção de natureza administrativa excepcional, sendo aplicada apenas em casos específicos. Portanto, a administração deve esgotar todas as medidas para elidir a irregularidade ensejadora da tomada de contas especial ou obter o ressarcimento do dano, antes de formalizar a sua instauração.

Para a instauração de processo de tomada de contas especial, existe um valor mínimo estabelecido e fixado em cada ano civil. Tal valor é estabelecido até a última sessão ordinária do Plenário da Corte e passa a vigorar no exercício subsequente. Conforme a última sessão ordinária do Plenário ocorrida em 06/12/2017, foi aprovado o piso de R\$ 100 mil.

A Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, em seu art. 23, inciso III, alínea “a”, 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 (BRASIL, 1992).

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” (BRASIL, 1988, 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.

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 Regimento Interno do TCU (RI/TCU) (BRASIL, 2015a).

### **3 COBRANÇA EXECUTIVA**

É de conhecimento do órgão de controle que há baixa recuperação de valores desviados ou desperdiçados por parte de gestores ou, ainda, quando da aplicação de pena pecuniária a esses agentes.

São exemplos dessa má gestão dos recursos públicos 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).

A cobrança executiva corresponde ao procedimento para execução das decisões do TCU, 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)

Tendo em vista essa possibilidade, ressalta o inciso II do art. 28 da Lei Orgânica do TCU (LOTUCU) (BRASIL, 1992) 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 MPTCU. Atendendo a esse dispositivo legal, o processo de cobrança executiva será, então, formalizado no TCU e encaminhado à Advocacia-Geral da União (AGU), a quem

compete o ajuizamento da ação de execução.

Contudo, ainda assim, há baixa efetividade na busca dos valores desviados, pois o processo judicial de cobrança executiva é reconhecidamente lento, muito embora esteja a AGU empenhada, cada vez mais, na recuperação de tais valores (MOTTA, 2005).

#### **4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O propósito deste artigo consiste em levantar a quantidade de processos de tomada de contas especial apreciados pelo TCU, 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. Desse modo, fica caracterizada a delimitação 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 (2017, p. 169), “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”. Assim, quanto ao método, trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa. Qualitativa porque trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental voltada para os aspectos subjetivos, baseados em pontos de vista particulares de domínio científico, revisando as proposições de diversos autores. 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”.

A coleta dos dados foi realizada por meio de pesquisa documental no relatório anual de atividades do TCU dos anos que compõe o último quinquênio, 2013 a 2017, os quais foram utilizados para a produção de 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 disponíveis no endereço eletrônico <[www.tcu.gov.br](http://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 (BRASIL, 1992), o Tribunal deve encaminhar ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. Como se pode depreender, 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 esses derivados das condenações próprias do processo de tomada de contas especial.

## 5 RESULTADO E DISCUSSÕES

Para um melhor entendimento da instauração do processo de tomada de contas especial no âmbito do TCU, distinguindo-o de outros como o de prestação de contas, tomada de contas, fiscalização, denúncia e representação, foi elaborado um fluxo desse processo, desde sua instauração até a formalização da cobrança executiva, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1: Fluxo de instauração de tomada de contas especial até a formalização de cobrança executiva



Fonte: Elaborado pelo autores (2018).

Por conseguinte, tendo como premissa as consultas realizadas nos mencionados relatórios anuais de atividades relativos ao último quinquênio, os quais registram os resultados decorrentes da atuação do TCU no controle da gestão pública, é apresentada na Tabela 1 a 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
<b>2013</b>	0,003726	0,024212	1,072473	0,003332	1,103743
<b>2014</b>	0,007316	0,008421	2,060076	0,003345	2,079158
<b>2015</b>	0,010303	0,037623	6,607910	0,005188	6,661024
<b>2016</b>	0,011604	0,023305	2,422849	0,003853	2,461611
<b>2017</b>	0,009394	0,036802	2,892856	0,004675	2,943727
<b>Total</b>	-	-	<b>15,056164</b>	-	<b>15,249263</b>

\*somente multa.

Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base no Sistema Sinergia – TCU.

Como se depreende na Tabela 1, 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 representa-

ção, 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 à 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 (BRASIL, 2015a).

Seguindo com o objetivo deste trabalho, apresenta-se de forma exclusiva o quantitativo de processos de tomada de contas especial apreciados e os valores específicos oriundos das condenações em débito e aplicação de multas, conforme a 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
<b>2013</b>	1.452 <sup>1</sup>	1,003066	0,069407	1,072473
<b>2014</b>	1.903	1,934368	0,125708	2,060076
<b>2015</b>	1.958	5,486296	1,121614	6,607910
<b>2016</b>	2.244	2,277935	0,144914	2,422849
<b>2017</b>	1.917	1,410768	1,482088	2,892856
<b>Total</b>	<b>9.474</b>	12,112433	2,943731	<b>15,056164</b>

<sup>1</sup> No Relatório Anual de Atividades de 2014 (BRASIL, 2015b) consta a menção a 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.

Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base no Sistema Sinergia – TCU.

Com relação aos valores envolvidos nas condenações constantes na 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 que no último ano os valores relacionados às multas aplicadas superaram os de débitos, na ordem de R\$ 71 milhões. A justificativa plausível é a de que, não havendo débito, foram aplicadas multas aos responsáveis por conta da omissão no dever de prestar contas, dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou anti-econômico ou mesmo da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou anti-econômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, por exemplo.

Notória a significativa variação associada ao ano de 2015. Nesse exercício, o TCU determinou 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 Fonte Cindam. 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 (BRASIL, 2015c).

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 (BRASIL, 2015c), 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 de tomada de contas especial que compõe o exercício, aproximando-se dos outros valores constantes da tabela, tornando-a mais uniforme.

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

Tais análises podem ser resumidas de acordo com a Tabela 3:

Tabela 3: 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
<b>Média (<math>\mu</math>)</b>	1.895	3,011	2,049
<b>Mediana</b>	1.958	6,60	1.79791
<b>Variância (Var)</b>	64.513,4	3,6	0,37
<b>Desvio padrão (<math>\sigma</math>)</b>	254	1,9	0,6
<b><math>\mu</math> geral: (R\$) / processos</b>	-	R\$ 1,59 milhão / processo	R\$ 1,08 milhão / processo

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Perceba-se que, na última coluna da Tabela 3, ao excluir o valor de R\$ 4,81 bilhões relacionado ao TC 033.236/2008-1, processo atípico diante da considerável quantia que o mesmo retrata, as análises dos valores resultantes revelam variáveis estatísticas com melhores interpretações, sobretudo com ênfase ao desvio padrão ( $\sigma$ ), assumindo um valor bem próximo de zero, coerente com a definição dessa grandeza.

Diante do exposto, 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, quando não relacionados a outras ocorrências que ensejam a irregularidade das contas.

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 Tabela 4.

Tabela 4: 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 <sup>2</sup>
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
<b>Total</b>	<b>12.569</b>	<b>14.719</b>	<b>6,11</b>	<b>6,709</b>

<sup>2</sup> 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 predomina a ordem constante na Tabela 2, tornando-a prevalente.

Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base em informações do Serviço de Produção de Informações Gerenciais e Sistemas Departamentais (Seprod/TCU).

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. Todavia, por intermédio do Seprod, foi possível a obtenção desses dados precisos.

A respeito do processo de cobrança executiva, convém ressaltar que os dados explorados nesse contexto são de processos dessa natureza 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.

Mediante a Tabela 4, 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 quan-

tidade de apreciações dos processos de tomada de contas especial para o período em questão, consoante a aludida Tabela 2.

Ainda de acordo com a Tabela 4, verifica-se que não há valores atípicos de modo predominante a considerar, em face da comparação entre todos os montantes pertinentes aos exercícios abrangidos. Ressalta-se que, em 2017, houve um recuo na ordem de 24,22% em relação às formalizações realizadas em 2016. Ainda com ênfase a esse biênio, observa-se um decréscimo nos valores relacionados a esses processos, caracterizado por uma redução de R\$ 460 milhões, ou seja, decréscimo de 28,93% de um período a outro.

Considerando os dados da Tabela 4, 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.

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.

A Tabela 5 resume as análises formuladas com relação ao processo em comento.

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

<b>Medidas</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valores</b>
<b>Média (<math>\mu</math>)</b>	2.514	1,22
<b>Mediana</b>	2.831	1,44
<b>Variância (Var)</b>	218.635,8	0,133576
<b>Desvio padrão (<math>\sigma</math>)</b>	467,58	0,365



<b>μ geral: (R\$) / processos</b>	-	R\$ 486 mil / processo
-----------------------------------	---	------------------------

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Tendo em vista os dados constantes das Tabelas 2 e 4, 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 preliminar comparação, tem-se uma média de 1,33 processos de cobrança para cada processo originador.

Evidenciando a Tabela 4, 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 equivale apenas aos valores de processos de cobrança executiva formalizados unicamente de processos de tomada de contas especial no exercício de 2013, representado por R\$ 560 milhões.

Com intuito meramente ilustrativo, o Gráfico 1 retrata a relação da quantidade desses dois tipos de processos, tomada de contas especial e cobrança executiva, 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: Elaborado pelos autores (2018) com base em Brasil (2014, 2015b, 2016, 2017, 2018a).

Nota-se no Gráfico 1 que as formalizações relacionadas aos processos de cobrança executiva superam as apreciações dos processos de tomada de contas especial ano a ano, tendência seguida de forma diretamente proporcional por todo o período considerado.

A tendência de superioridade se justifica pelo fato de, no julgamento de um processo de tomada de contas especial, restar um único responsável condenado a ressarcir o dano e a pagar a multa, gerando a formalização de 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 compreende a possibilidade de, no acórdão condenatório de um processo de tomada de contas especial, a condenação envolver dois responsáveis solidários. Nesse caso, tal deliberação 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 multas aplicadas individualmente a cada um dos envolvidos.

Na esteira 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 serão 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 dos valores que se pretende recuperar aos cofres públicos imediatamente após o trânsito em julgado dos acórdãos, sobre cada R\$ 1,00 advindo das condenações em processos de tomada de contas especial, 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: Elaborado pelos autores (2018).

Conforme se depreende do Gráfico 2, a comparação entre as duas variáveis envolvidas durante todo o período abrangido revela que, exce- tuando-se os anos de 2015 e 2017, em cada um dos outros exercícios ana- lisados, mais de 50% dos débitos e multas oriundos das condenações advindas de tomada de contas especial foram ou estão tentando ser resga- tados ao erário por meio da cobrança executiva judicial.

Em 2017, por exemplo, a cada real advindo dos acórdãos condena- tórios, R\$ 0,39 não foram ressarcidos imediatamente. Em 2016, por sua vez, cerca de R\$ 0,65 precisaram ser formalizados em cobrança executiva para a perspectiva do seu resgate ao erário.

Tendo por base as Tabelas 2 e 4, comparando-se o total dos valores envolvidos em tomada de contas especial (R\$ 15,056164 bilhões), com o total dos respectivos valores formalizados 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, perfazendo 59,42% dos valores das condenações totais, procede do fato de ou terem sido pagos integralmente pelos res-

ponsáveis ou, por sua vez, estarem sendo liquidados de modo tempestivo em até 36 parcelas mediante 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 (2015).

No caso específico 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 total dos valores abrangidos em cobrança executiva (R\$ 6,11 bilhões), e o resultado dos valores advindos das condenações a considerar (R\$ 10,246164 bilhões), perfaz 59,63% dos recursos que são 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, têm-se R\$ 1,59 milhão/processo e R\$ 486 mil/processo, respectivamente, durante o último quinquênio.

Ante o exposto, percebe-se que os processos de tomada de contas especial e de cobrança executiva como 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.

## **6 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, no período considerado 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 ao 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. Considerando esse raciocínio, 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 exercícios 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, de modo a representar 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, na divulgação de seus futuros relatórios anuais de atividades, o TCU 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 esta pesquisa não se exaure. Afinal, os temas aqui tratados merecem contínua reflexão e a formulação de novos estudos di-

rigidos 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, exigir-se-á 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

BRASIL. Constituição Federal (1988). **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: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 1992.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 dez. 2012.

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

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento interno**. Brasília, DF: TCU, 2015a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades:**

2014. Brasília, DF: TCU, 2015b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.915/2015 – TCU – Plenário**. TC 033.263/2008-1. Relatora: Ana Arraes. Unidade Técnica: SecexFazenda. Brasília, DF, 5 ago. 2015c.

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

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

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

BRASIL. 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. 2018b.

BRASIL. União. Comunicações sessão plenária de 17/1/2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 fev. 2018c. Disponível em: <<http://bit.ly/2H4BCfD>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Atos do Presidente. **Boletim Administrativo do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <<http://bit.ly/2M-1JTiz>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

FERNANDES, J. U. J. **Tomada de contas especial: processo e procedimento na administração pública e nos Tribunais de Contas**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOTTA, A. A necessidade de mudança do paradigma de prestação de contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, ano 35, n. 103, 2005. Disponível em: <<http://bit.ly/2RHZl9a>>. Acesso em: 15 maio 2018.

PRESIDENTE e ministros do TCU conversam com presidente Temer sobre PL 7.448/2017. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2ACJLSG>>. Acesso em 17 abr. 2018.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

ZYMLER, B. **Direito administrativo e controle**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.