

# A IMPORTÂNCIA DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## *THE IMPORTANCE OF SPECIAL ACCOUNTING FOR A PUBLIC ADMINISTRATION*

---

Carlos Diniz Galindo 1

---

**Resumo:** A Tomada de Contas Especial é um processo desenvolvido sob a forma de investigação administrativa no âmbito da Administração Pública, cujo objetivo é recuperar ao erário o dinheiro desviado por maus gestores. Está previsto na legislação federal e estadual, sendo considerado um procedimento de exceção, ou seja, deve ser realizado após o esgotamento das medidas administrativas internas para a restauração dos cofres públicos. Seu desenvolvimento segue três linhas de desenvolvimento: apurar os fatos, quantificar o dano e identificar os responsáveis pelo mau uso do dinheiro público. Este trabalho tem como objetivo demonstrar se a tomada de contas especial é relevante para a Administração Pública. A metodologia da pesquisa será bibliográfica. Conclui-se, até o momento, que a tomada de contas especial é fundamental na luta contra os maus gestores públicos, é inegável a sua importância e necessidade de seu conhecimento e a metodologia de execução desse processo para formação de bons gestores, capazes de atuar efetivamente e dentro da legalidade.

**Palavras-chave:** Tomada de Contas Especial. Prestação de contas. Administração Pública. Importância.

**Abstract:** The Taking of Special Accounts is a process developed in the form of an administrative investigation within the scope of Public Administration, whose scope is to recover public purse or money diverted by bad managers. It is provided for in Federal and State legislation, being considered an exception procedure, that is, it must be carried out after the exhaustion of internal administrative measures for the restoration of public coffees. Its development follows three lines of development: ascertaining the facts, quantifying or damaging and identifying those responsible for the misuse of public money. This work aims to demonstrate whether special accountability is relevant for the development of management. The research methodology will be bibliographic. Concluded, until the moment when the role of special accountability is fundamental to combat bad public managers, its importance is undeniable and the importance of the need for knowledge of the courses and the methodology for executing this process in the formation of good managers, to be able to act legally effectively.

**Keywords:** Special Accountability, Accountability, Public Administration. Importance.

---

1 Contador Especialista e Graduando do curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins – UFT.  
Lattes: [lattes:http://lattes.cnpq.br/2390863584499035](http://lattes.cnpq.br/2390863584499035). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6383-0082>.  
E-mail: [carlosdgalindo01@hotmail.com](mailto:carlosdgalindo01@hotmail.com)

## **Introdução**

A proposta deste tema é verificar a utilização do processo de Tomada de Contas Especial visando esclarecer e disseminar o conhecimento para quem atua na Administração Pública, com a finalidade de demonstrar e incentivar a importância sobre o conhecimento neste assunto e formar cidadãos mais conhecedores dos procedimentos legais para o combate à má aplicação de dinheiro público e, conseqüentemente, os maus gestores públicos.

Realizar o procedimento de Tomada de Contas Especial, necessita em um primeiro plano, adquirir conhecimento específico de Leis e Normas oriundas dos Tribunais de Contas, visto que esse processo é regulamentado e julgado por estes órgãos de fiscalização e controle. Para isso, quem desenvolve uma tomada de contas especial precisa utilizar metodologias específicas estabelecidas em Instruções Normativas, que orientam as fases de elaboração deste tipo de procedimento até o momento em que é enviado às cortes de Contas para julgamento e penalização ou não dos maus gestores públicos.

O objetivo geral tem como finalidade, verificar a metodologia prevista nas leis que devem ser utilizadas pelos tomadores de contas para alcance de uma investigação clara e satisfatória dos fatos que envolveram qualquer dano ao erário.

Os objetivos específicos deste estudo serão em primeiro plano demonstrar a fundamentação da tomada de contas especial e como é desenvolvido o rito administrativo da tomada de contas especial, além de evidenciar a importância desse procedimento para a Administração Pública.

A metodologia empregada na pesquisa será bibliográfica.

Assim, para formar cidadãos esclarecidos, críticos e conhecedores das normas, é preciso que os administradores públicos estimulem e disseminem o conhecimento de normas, que apesar de previstas constitucionalmente, são inaplicadas, fato que promove a impunidade e prejuízos aos cofres públicos. Portanto, a demonstração objetiva dos métodos previstos na legislação da tomada de contas especial forma indivíduos qualificados e esclarecidos, críticos e analíticos nas suas opiniões, quando da ocorrência de desvios dos cofres públicos. Para que isso ocorra é fundamental inserir o cidadão num ambiente favorável de conhecimento e incentivá-lo pela leitura, podendo assim disseminá-lo e transmiti-lo a outros indivíduos.

Nessa visão, o cidadão esclarecido coopera e auxilia na orientação da forma de atuar quando ocorre má gestão do dinheiro público, pois sua percepção da realidade se encontra mais avançada, minuciosa e crítica, o que promove o cumprimento da lei e um melhor controle social da aplicação dos recursos públicos gerando crescimento educacional dos que o rodeiam, onde passará de um cidadão desinformado para ser atuante na sociedade, como indivíduo transformador do seu meio.

## **A tomada de contas especial**

Nas esferas da Administração Pública, existem variadas normas e leis que tratam com peculiaridades análogas sobre o conceito da Tomada de Contas Especial. Neste sentido, inicialmente, é importante destacar a Instrução Normativa/TCU nº 76/2016, que altera a Instrução Normativa/TCU nº 71/12, cuja utilização é aplicável quando ocorre dano ao erário Federal. Imediatamente, no Estado do Tocantins, quando da ocorrência de prejuízos ao erário Estadual ou municipal, se aplicam os termos da Instrução Normativa/TCE - TO nº 14/2003.

Quanto ao conceito, propriamente dito da Tomada de Contas Especial, em âmbito Federal o art. 2º da Instrução Normativa/TCU nº 71/2012 e suas alterações, é tratado como um processo de “rito próprio” para apurar responsabilidade e sempre obter ressarcimento ao erário:

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. (Art. 2º, caput, da Instrução Normativa/TCU n.º 71/2012).

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins no inciso III, art. 74 de sua Lei Orgânica nº 1.284/2001, utiliza considerações análogas quando trata da qualificação, quantificação e apuração dos fatos. Entretanto, estabelece a Tomada de Contas Especial como uma ação a ser determinada pela Corte de Contas ou pela autoridade administrativa, neste caso, prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores, ordenadores de despesas, entre outros, ao controle interno para que a instaure:

Tomada de contas especial, a ação determinada pelo Tribunal ou autoridade competente ao órgão central do controle interno, ou equivalente, para adotar providências, em caráter de urgência, nos casos previstos na legislação em vigor; para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação pecuniária do dano. (Inciso III, art. 74 da LO/TCE nº 1.284/01).

É importante lembrar, que em ambas as normas, quando se trata de pressupostos de dano aos cofres públicos, sempre é imprescindível o processo de Tomada de Contas Especial como uma medida a ser adotada de modo obrigatório, imediato e célere.

No Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (Resolução Normativa nº 02/02) a Tomada de Contas Especial também é conceituada como uma ação urgente para qualificação dos responsáveis, sempre visando obter o ressarcimento ao erário:

Nos termos do artigo 74, incisos II e III da Lei Estadual n.º 1.284, de 17 de dezembro de 2001, a tomada de contas e a tomada de contas especial são ações desempenhadas, em caráter de urgência, para apurar a responsabilidade de pessoa física, órgão ou entidade que deixarem de prestar contas e das que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte, ou possa resultar dano ao erário, devidamente quantificado. (Art. 63, RN/TCE nº 02/02).

Muitas leis e normas mencionam sobre o processo de Tomada de Contas Especial na ocorrência de irregularidades, geralmente praticadas por agentes públicos, quando ocorrem pressupostos ou indícios de dano ao erário ou mesmo na omissão do dever de prestar contas.

Não apenas, sob o enfoque do rol legal que tratam do assunto, se pode definir por simetria que a Tomada de Contas Especial, independentemente de sua origem, conceitua-se como a última medida, ocasionada por falhas administrativas ou não em que haja pressupostos de dano ao erário, que a Administração Pública dispõe para que por via de um processo administrativo ritualizado em regime de urgência é desenvolvido para apurar os fatos, quantificar o dano e qualificar os responsáveis que agiram comissiva ou omissivamente pela ausência de planejamento, ou da adoção de medidas preventivas ou, ainda, incorreta ou ilegalmente administraram recursos públicos ou a “coisa pública”. Tendo como primordial objetivo sempre recompor, efetiva e eficientemente o erário, sendo obrigatória a sua realização em todas as esferas de governo.

É oportuno ressaltar, que as normativas que tratam da Tomada de Contas Especial, advém originalmente, dos princípios da legalidade e eficiência, provenientes do Parágrafo Único do artigo 70 da Carta Magna de 1988, alterada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo

obrigações de natureza pecuniária. (Parágrafo Único, art. 70, CF/1988).

Neste entendimento, a obrigação de prestar contas é clara e inequívoca, configurada por meio da composição de documentos e provas devidamente normatizadas que possuem o condão de demonstrar como se deu a utilização de recursos públicos geridos pelos ordenadores de despesas ou responsáveis pela administração do dinheiro público.

De fato, em contraposição, os Tribunais de Contas sujeitam os responsáveis por dinheiro público ao processo de Tomada de Contas Especial, como estabelece o art. 6º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União/TCU nº 8.443/92 e art. 72 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins TCE/TO nº 1.284/01:

1 - Estão sujeitas à tomada de contas e, ressalvado o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só por decisão do Tribunal de Contas da União podem ser liberadas dessa responsabilidade as pessoas indicadas nos incisos I a VI do art. 5º desta Lei. (Art. 6º da Lei Orgânica do TCU nº 8.443/92).

2 - Estão sujeitas à prestação, tomada de contas e tomada de contas especial, e, ressalvado o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só por decisão do Tribunal de Contas do Estado podem ser liberadas dessa responsabilidade, as pessoas indicadas no inciso II do art. 1º desta Lei. (Art. 72 da Lei Orgânica do TCE/TO).

Cabe destacar, que qualquer ato de má gestão que configure dano ao erário, automaticamente, será considerado como um pressuposto para instauração do procedimento de Tomada de Contas Especial. Contudo, existem diversas outras hipóteses previstas na legislação que também conjecturam para sua realização.

Os motivos são amplos, vão desde a prática de ilegalidades até, como por exemplo, o grave ato de se omitir no dever de prestar contas. Nesse cenário, o primeiro motivo, em meio aos vários que ensejam uma Tomada de Contas Especial, se encontra a “omissão no dever de prestar contas”. Nos casos quando o responsável tem obrigação de prestar contas, assume o papel de conveniente, porém não elabora ou não envia a prestação de contas à entidade concedente na forma determinada nos regulamentos legais.

Essa prática ilegítima, configura o descumprimento da norma constitucional inculpada no Parágrafo Único do art. 70 da Constituição Federal Brasileira e, caracteriza-se como crime para os que estão sujeitos ao dever de prestar contas.

Sobre esse tema, a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) em seu inciso VI do art. 11, estabelece que:

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

(...) VI – deixar de prestar contas quando obrigado a fazê-lo.”

(Inciso VI, art. 11, da Lei Federal nº 8.429/92).

Outro motivo que pode ensejar a instauração do processo de Tomada de Contas Especial, ocorre no caso de apresentação da prestação de contas, entretanto não são constatadas as documentações perfeitamente exigidas em leis e normas, ou ainda, quando ocorre a

identificação de documentos apresentados com irregularidades ou insuficientes, incapazes de demonstrar a boa e regular utilização de recursos públicos, demonstrando a ausência de nexo entre os recursos transferidos e as despesas realizadas no objeto pactuado.

Ulterior evento e absurdo, que pode ensejar uma Tomada de Contas Especial, é a utilização de recursos públicos em desconformidade ao objeto dos mais diversos ajustes. Esta prática é conhecida como “desvio de finalidade” (comumente ocorre em convênios, contratos de repasse, termos de parceria, entre outros). Nesta hipótese, o dano ao erário poderá ser considerado o valor integral ou parcial dos recursos, conforme cada caso.

Ante todo o exposto, a Tomada de Contas Especial deve ser desenvolvida como forma de procedimento apuratório por meio de um comissão designada por meio de uma Portaria Administrativa assinada pelo gestor máximo do órgão da Administração, sendo que a comissão tomadora contas deve se atentar para qualificar, adequadamente, os responsáveis de modo preciso, verificando, primeiramente, se existe pessoa física ou jurídica que possa ser qualificada como responsável pelo dano, se existem formalmente documentos que comprovem se estão revestidos de função pública, bem como há relação de responsabilidade direta ou indireta com o dano ao erário, não sendo tolerável uma ingênua suspeita.

A comissão tomadora de contas também deve apurar, amplamente, os fatos com comprovação dos trabalhos com a realização de entrevistas junto aos envolvidos diretos ou indiretos, em que se deve realizar a busca de documentos, informações em sistemas, registrar fotograficamente, quando for o caso, solicitar a elaboração de laudos atualizados, com ampla e aprofundada investigação.

Todos esses procedimentos darão suporte à conclusão dos tomadores sobre como, quando e quem foi o autor do dano, pois visa obter os elementos válidos para demonstrar se houve a omissão do responsável no seu dever de prestar contas ou, noutra ótica, se não ocorreu a boa e regular aplicação de recursos públicos.

No processo de Tomada de Contas Especial se deve quantificar precisamente o dano verificando sua veracidade, mensurando do modo mais preciso possível, ou seja, identificar a data correta dos fatos geradores que acarretaram prejuízos ao erário, para fins de atualização e aplicação de juros legais, com vistas à restituição, inclusive comprovando nos autos as origens dos recursos objeto da Tomada de Contas Especial, por meio de extratos bancários, ordens de pagamento ou outros documentos válidos. Especial atenção os tomadores devem se atentar, no que trata do cuidado de imputar débitos indevidos a pessoas qualificadas como responsáveis, erroneamente.

Nesse entendimento, é importante observar como deve ser elaborado e autuado a Tomada de Contas Especial. Tem-se, portanto, a orientação do Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, por meio das Instruções Normativas TCU n.º 71/12, alterada pela IN/TCU n.º 76/2016, assim como, a Instrução Normativa TCE n.º 14/03, respectivamente, estabelecem os elementos que compõem os autos de uma Tomada de Contas Especial.

Art. 5º. Integrarão o processo de Tomada de Contas ou de Tomada de Contas Especial:

I - ficha de qualificação do responsável, indicando:

- a) nome;
- b) CPF, CI;
- c) endereço residencial, profissional e número de telefone;
- d) cargo, função e matrícula, se servidor público;

II - termo formalizado da avença, quando for o caso;

III - demonstrativo financeiro de débito, indicando:



- a) valor original;
- b) origem e data da ocorrência;
- c) parcelas recolhidas e respectivas datas de recolhimento, se for o caso;

IV - Relatório do Tomador das contas, indicando, de forma circunstanciada, as providências adotadas pela autoridade competente, inclusive quanto aos expedientes de cobrança de débito remetidos ao responsável;

V - relatório de gestão, se for o caso;

VI - as demonstrações financeiras exigidas em lei, se for o caso;

VII - demonstrativo do recebimento e aplicação de todos os recursos orçamentários e extra- orçamentários geridos direta ou indiretamente pela unidade ou entidade, se for o caso;

VIII - Certificado de Auditoria emitido pelo órgão de Controle Interno competente, acompanhado do respectivo Relatório, que trará manifestação expressa acerca dos seguintes quesitos:

- a) adequada apuração dos fatos, indicando a legislação, incluindo-se as normas ou regulamentos eventualmente infringidos;
- b) correta identificação do responsável;
- c) precisa quantificação do dano e das parcelas eventualmente recolhidas;

IX - pronunciamento do secretário supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente;

X - cópia do relatório da comissão de sindicância ou de inquérito, se for o caso;

XI - cópia das notificações da cobrança expedidas ao responsável;

XII - outras peças que permitam ajuizamento acerca da responsabilidade ou não pelo prejuízo.

Parágrafo único - A ausência de qualquer dos elementos indicados neste artigo ensejará a restituição do processo à origem para sua complementação.

A sequência de todos esses procedimentos, devem seguir a tramitação ordinária de forma autônoma, de maneira a cumprir o seu objetivo em sua fase externa, ou seja, depois de encaminhada para o Tribunal de Contas para julgamento. Vale salientar, que a responsabilidade apurada na Tomada de Contas Especial é civil, pois, irá identificar prejuízo ao erário e apontará os envolvidos pelos atos ilícitos cometidos enquanto o responsável se encontrava na Administração Pública em cargo com poder de decisão.

## Conclusão

Ante a obrigatoriedade legal da realização da Tomada de Contas Especial, resta demonstrada que a Administração Pública possui legalmente um meio de reaver recursos desviados por maus gestores, sendo um modo administrativo interno que segue regras e metodologias devidamente normatizadas de demonstrar como foram aplicados e gerenciados o dinheiro do contribuinte.

No caso de não haver a possibilidade de comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos se vislumbra como a principal e obrigatória opção que a Administração Pública detém para, formalmente, reaver e responsabilizar pecuniariamente os que agiram de modo omissivo ou à margem da lei e que deixaram de atender ao interesse público.

A Tomada de Contas Especial abrange, fundamentalmente, o modo de prestar contas pelos gestores responsáveis da Administração Pública. Nesse sentido, a prestação de contas se trata de um importante instrumento para fornecimento de subsídios ao Governo e ao cidadão para controlar os bens e administrar as despesas e dívidas públicas, lidando com recursos financeiros oriundos de receitas tributárias e empréstimos, das mais diversas origens, sujeitando aos que cometem ilegalidades na administração do dinheiro público ao processo de Tomada de Contas Especial.

Despertar a conscientização da obrigatoriedade deste procedimento administrativo é um trabalho contínuo e, para atingir esse objetivo é preciso disseminar o conhecimento para que existam estratégias variadas para enfrentamento de uma realidade tão comum no Brasil, como a do desvio de dinheiro público, noticiada tão amplamente nos meios de comunicação.

Com essa pesquisa bibliográfica o artigo conseguiu demonstrar como o cidadão em sintonia e com suficiente conhecimento da legislação aplicável na Administração Pública são fundamentais para o combate aos maus gestores e aos desvios do dinheiro público.

Já os resultados da pesquisa ora desenvolvida revelam que o segmento de disseminação de conhecimento legal gera habilidades conjuntas para melhoria da Administração Pública de forma continuada, pois com a realização do procedimento de Tomada de Contas Especial, os gestores públicos melhor fiscalizados sentirão que existe a possibilidade de serem responsabilizados (de fato) caso sua atuação provoque dano aos cofres públicos. Assim, coibindo os maus gestores.

As vantagens que o presente artigo demonstra é que se pode trabalhar com várias fontes de informações e leis em âmbito federal e estadual, cuja abrangência do tema atinge todo o tipo ocorrência quanto à má aplicação de recursos financeiros.

As limitações do assunto que o artigo apresenta são que muitos gestores da Administração Pública e, até mesmo, o cidadão se atém apenas a mentalidade de ressarcimento de dinheiro público desviado por meio de ações judiciais, o que se revela inverídico, visto que existe previsão legal do procedimento de Tomada de Contas Especial em âmbito administrativo.

## Referências

BRASIL, **Constituição da República do**. Brasília: Senado Federal, Sub-secretaria de Edições Técnicas, 2000.

\_\_\_\_\_, **Instrução Normativa - TCU n.º 76, de 23 de novembro de 2016**. Altera a Instrução Normativa - TCU n.º 71, de 28 de novembro de 2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2007.

\_\_\_\_\_, **Instrução Normativa - TCU n.º 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. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2007.

\_\_\_\_\_, **Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2010.

\_\_\_\_\_, **Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília: Palácio do Planalto, 2010.

TOCANTINS, **Lei n.º 1.284, de 17 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Palmas: TCE, 2010.

\_\_\_\_\_, **Instrução Normativa - TCE-TO n. 14, de 10 de dezembro de 2003**. Estabelece normas e procedimentos sobre tomada de contas e tomada de contas especial. Palmas: TCE, 2010.

Recebido em: 17 de maio de 2021.  
Aceito em: 18 de dezembro de 2021.