

Tomada de Contas Especial: proposta de *framework* dos requisitos legais e normativos para instrução no Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Special Accounts Audit: framework proposal of the legal and legal requirements for instruction in Court of Auditors of the State of Goiás

<https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.885>

Tassianna Soares Pimentel¹
Gustavo Henrique de Faria²
Regiane Miranda Santos³
Tatiana Gondim do Amaral⁴

RESUMO

Esta pesquisa analisa os fatores que influenciaram, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), as tomadas de contas especiais no ano de 2022, e tem como objetivo principal apresentar proposta de *framework* sobre os requisitos legais e normativos do processo no âmbito do TCE/GO, a partir da Resolução Normativa nº 8/2022, auxiliando a instrução

1 Mestranda Profissional em Administração Pública (PROFIAP) pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Graduada em Direito e especialista em Direito Constitucional e Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Atuou como escrevente judiciária do Tribunal de Justiça do estado de Goiás e analista do Ministério Público da União. Analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. E-mail: tsoares@tce.go.gov.br

2 Discente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) e do curso de Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Servidor do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) desde 2015, no cargo de Analista de controle externo, e lotado na Secretaria de Controle Externo. E-mail: ghfaria@discente.ufg.br

3 Mestranda Profissional em Administração Pública (PROFIAP) pela Universidade Estadual de Goiás (UFG). Licenciada em Letras/Português pela Faculdade de Letras da Universidade Federal de Goiás (UFG) e especialista em Políticas Públicas pela Faculdade de Ciências Sociais da UFG. Servidora da UFG no cargo de Secretária Executiva. Gestora de serviços de comércio exterior e importação da Diretoria de Compras da UFG. E-mail: regimism@gmail.com

4 Engenheira civil, mestre e doutora em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora da Universidade Federal de Goiás (UFG) e subcoordenadora do curso de especialização em construção civil. Integra o Mestrado Profissional do Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção (PPGEP) e o Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) pela UFG, da Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT). E-mail: tatianagondim@ufg.br

dos processos, respectiva análise e dispendo de modelo referência. Foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, com análise de conteúdo dos acórdãos de julgamento proferidos pelo Tribunal Pleno do TCE/GO em 2022 nas tomadas de contas especiais, além de levantamento dos requisitos legais e normativos aplicáveis ao processo, conforme Lei Orgânica, Regimento Interno e Resolução Normativa nº 8/2022, todos do TCE/GO. Os resultados indicam a intempestividade e a irregularidade formal como principais fatores que influenciaram a efetividade das TCEs no ano de 2022. Nesse sentido, foi desenvolvido *framework* dos requisitos legais e normativos das tomadas de contas especiais no âmbito do TCE/GO, como modelo de referência na construção do processo de tomada de contas especial, contendo as informações e documentos exigidos pelos normativos. Espera-se contribuir com a padronização e aumento da efetividade do processo de tomada de contas especial no estado de Goiás. Espera-se, com a proposição do *framework*, subsidiar eventual proposta de melhoria na gestão do processo de tomada de contas especial pelo TCE/GO.

Palavras-chave: tomada de contas especial; padronização; requisitos legais; Tribunal de Contas.

ABSTRACT

This research analyzes the factors that influenced, within the scope of the Court of Auditors of the State of Goiás (TCE/GO), the Special Accounts Audits in 2022, and its main objective is to present a proposal for a framework on the legal and normative requirements of the process within the scope of TCE/GO, based on Normative Resolution nº 8/2022, assisting in the instruction of processes, respective analysis, and having a reference model. Bibliographical and documentary research was carried out, with content analysis of the judgments issued by the TCE/GO in 2022 in the Special Accounts Audits, in addition to a survey of the legal and normative requirements applicable to the process, according to the Organic Law, Internal Regulations, and Normative Resolution nº 8/2022, all the TCE/GO. The results indicate untimeliness and formal irregularity as the

main factors that influenced the effectiveness of Special Accounts Audit in 2022. In this sense, a framework of legal and regulatory requirements for taking special accounts within the scope of TCE/GO was developed as a reference model in the construction of the special accountability process, containing the information and documents required by the regulations. It is expected to contribute to the standardization and increase the effectiveness of the Special Accounts Audit process in the state of Goiás.

Keywords: special accounts audit; standardization; legal requirements; Court of Auditors.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 06/06/2023

Data de aprovação: 31/07/2023

Data de versão final: 20/09/2023

Data de publicação online: 11/12/2023

1 INTRODUÇÃO

A Tomada de Contas Especial (TCE) é o processo mediante o qual os Tribunais de Contas julgam as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (BRASIL, 1988), e destina-se à responsabilização dos agentes causadores de dano e ao ressarcimento dos cofres públicos, mediante o julgamento das contas. As decisões das quais resulte imputação de débito terão eficácia de título executivo extrajudicial (BRASIL, 1988).

Sobre a efetividade desse instrumento de controle a cargo dos Tribunais de Contas brasileiros, destacam-se ainda os estudos de Maia *et al.* (2015) e Quintão e Carneiro (2015), ao analisarem os fatores que prejudicam, respectivamente, o resultado dos processos de tomada de contas especial no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO) e no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG).

Quintão e Carneiro (2015) analisaram as tomadas de contas especiais (TCEs) autuadas no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), entre 2002 e 2011, e verificaram que, dado o inexpressivo número de julgamentos em relação ao volume de processos em trâmite no TCE/MG e à reduzida quantidade de decisões com sanções aos agentes faltosos, a TCE mostra-se como um instrumento de controle altamente formalista e, ao mesmo tempo, ineficaz (QUINTÃO; CARNEIRO, 2015).

Maia *et al.* (2015) buscaram identificar os fatores que prejudicam a efetividade dos processos de tomada de contas especial no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), valendo-se de entrevistas dos servidores responsáveis pela análise das tomadas de contas especiais naquela Corte de Contas. Os fatores observados que prejudicam a efetividade do processo foram: tempo; fragilidade instrutiva no âmbito dos órgãos lesados; a rotatividade de pessoal na gestão processual; elevado volume de demandas incumbidas ao TCE-RO; além de fatores estruturais diversos, dentre os quais estão a ausência de unidade especializada na análise das TCEs e baixo quantitativo de servidores especializados no tema (MAIA *et al.*, 2015).

Diante do contexto, tem-se que a ausência de padronização na fase interna de instrução da tomada de contas especial pode afetar a regularidade formal e tempestividade do processo. Noutro ponto, a precariedade da instrução da tomada de contas especial na fase interna influencia a efetividade do controle externo da Administração Pública a cargo dos Tribunais de Contas.

Especificamente no contexto do estado de Goiás, o Tribunal de Contas do Estado é a instituição competente para o julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário (GOIÁS, 1989), e o realiza por meio da tomada de contas especial (GOIÁS, 2007).

A Lei Estadual nº 16.168/2007 e o Regimento Interno do TCE/GO (Resolução nº 22/2008) estabeleceram que os processos de tomadas de contas especiais observarão os elementos definidos em ato normativo es-

pecífico, sem prejuízo de outras peças que permitam apurar a responsabilidade (GOIÁS, 2008). Ademais, o TCE/GO poderá editar ato normativo específico visando simplificar a formalização e o trâmite para agilizar o julgamento das tomadas de contas especiais (GOIÁS, 2008).

Valendo-se dessa competência, em 24 de novembro de 2022 o Tribunal Pleno do TCE/GO aprovou a Resolução Normativa nº 8/2022, que regulamenta a instauração, a organização e o encaminhamento, e dispõe sobre a instrução e o julgamento da tomada de contas especial no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Em consulta realizada no dia 10/1/2023 ao sítio eletrônico do TCE/GO, não foi verificada a existência de sistematização dos requisitos legais e normativos referentes ao processo de tomada de contas especial perante aquela Corte de Contas, o que demonstra a relevância do estudo. Ademais, em busca no sítio eletrônico da Controladoria-Geral do Estado de Goiás em 13/1/2023, constatou-se a existência do “Manual de Procedimentos Sobre Tomada de Contas Especial”, publicado em 9 de agosto de 2017, mas tendo por referência a Resolução Normativa nº 16/2016, a qual revogada pela atual Resolução Normativa nº 8, de 24 de novembro de 2022.

Nesse sentido, constatada a ausência de material de caráter orientativo, de padronização e pedagógico que apresente os requisitos legais e normativos exigidos nos processos de tomada de contas especial, bem como verificada lacuna no campo acadêmico, esta pesquisa analisa os fatores que influenciaram, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), as tomadas de contas especiais no ano de 2022, e apresenta proposta de *framework* sobre os requisitos legais e normativos do processo no âmbito do TCE/GO, a partir da Resolução Normativa nº 8/2022, auxiliando a instrução dos processos, respectiva análise e dispondo de modelo referência.

Para alcançar o objetivo proposto, o estudo compreenderá pesquisas bibliográfica e documental para verificar os principais requisitos do

processo TCE no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, a partir da Lei Estadual nº 16.168/2007, Regimento Interno do TCE-GO e Resolução Normativa nº 8/2022.

Espera-se, com a proposição do *framework*, subsidiar eventual proposta de melhoria na gestão do processo de tomada de contas especial pelo TCE/GO, bem como fornecer à Administração Pública elementos concretos para proposição de alterações metodológicas para incrementar a efetividade desse processo. Nesse sentido, em última instância, promover a mitigação dos desvios e o resguardo dos cofres públicos, defesa dos interesses coletivos, além de promover maior controle social sobre a gestão pública.

2 A MISSÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NA DEFESA DO ERÁRIO

A Constituição da República Federativa do Brasil, ao regulamentar a organização dos poderes, dispôs que a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública será realizada simultaneamente pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder (BRASIL, 1988).

Como bem acentuado por Conti *et al.* (2022), a atuação fiscalizatória do Poder Legislativo possui limites, porquanto este não dispõe das condições materiais para exercer todas as atividades de controle sujeitas à sua apreciação. Ademais, o caráter técnico de algumas matérias e a própria distinção da atividade legislativa demandam o auxílio de órgãos específicos que, no caso brasileiro, são os Tribunais de Contas, instituições autônomas munidas de competência julgadora e sancionadora. Nesse sentido, a ordem constitucional “delegou” parcela da atividade legislativa de controle e de fiscalização, com fundamento na chamada teoria da agência (Conti *et al.*, 2022).

A Constituição da República delimita as atribuições comuns, concorrentes e exclusivas dos Tribunais de Contas, estabelecendo que lhes

compitam, exclusivamente, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL, 1988).

Especificamente quanto ao objeto deste estudo, importa destacar que para o exercício dessa competência exclusiva de julgar as contas daqueles que causarem dano ao erário público, os Tribunais de Contas dispõem do processo de tomada de contas especial para concretizar esse controle.

Nesse sentido, tomada de contas especial é o processo administrativo de natureza excepcional destinado a apurar a responsabilidade pela ocorrência de dano à administração pública e obter o ressarcimento ao erário, mediante apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis, observados a forma e o rito próprio (GOIÁS, 2022). Em resumo, segundo Fernandes (2017) a causa determinante da instauração da TCE, em sentido amplo, decorre de uma conduta do agente público em desconformidade com a lei, seja por meio de uma ação ou omissão, que causa dano ao erário, presumido ou concreto.

Britto (2018) destaca que os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia, ou seja, não se confundem com processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos. Assim, a tomada de contas especial em trâmite no Tribunal de Contas é instrumento de controle específico dessas instituições autônomas e auxiliares do controle externo.

A despeito da previsão constitucional e de sua caracterização como importante mecanismo de controle e de responsabilização dos agentes que causaram prejuízo ao erário, é necessário destacar que a efetividade da tomada de contas especial no âmbito dos Tribunais de Contas advém diretamente do cumprimento dos requisitos legais e normativos que a regem, afastando-se quaisquer vícios ou irregularidades que eventualmente atinjam o referido processo.

3 PADRONIZAÇÃO, QUALIDADE E *FRAMEWORK*

A preocupação com a qualidade dos serviços e produtos não é apenas inerente ao setor privado e tem se tornado um tópico cada vez mais discutido. Para Araújo e França (2020), a falta de organização e de padronização e a ineficiência na gerência dos recursos disponíveis são problemas rotineiramente observados em órgãos públicos, onerando o erário. Como a sociedade demanda aumento da eficiência e da eficácia dos processos organizacionais das instituições públicas, torna-se essencial a implementação de métodos para mitigar os problemas detectados (ARAÚJO; FRANÇA, 2020).

Conforme estudado por Albanês (2021), a padronização se traduz em vantagens para a gestão de processos, por meio de padrões e procedimentos estabelecidos e validados, cujo objetivo está na otimização e agilidade da execução de tarefas anteriormente manuais. A aplicação de novas ferramentas transformadoras ocorre em ambientes que possuem problemas em sua operação (SEVERIANO, 2019). Portanto, na ausência de padronização o que se observa é o comprometimento da qualidade dos trabalhos, problemas de planejamento, gestão e comunicação entre as equipes (ALBANES, 2021).

Os *frameworks* facilitam o entendimento e comunicação de um grupo que está envolvido em uma situação ou processo que tenha diferentes perspectivas. Eles facilitam o processo de tomada de decisão, possibilitando a resolução de problemas, descrevendo-o por meio de categorias que são representadas em uma linguagem com símbolos (LIMA; LEZANA, 2005).

Ele pode ser entendido como uma estrutura de gerenciamento a ser desenvolvida de forma gráfica e esquemática. Tal como estrutura comporta um conjunto de procedimentos que é uma série de etapas; alinhadas por meio de uma técnica, que é uma forma de realizar um procedimento; aplicados de forma estruturada em uma ferramenta (SHEHABUDEEN *et al.*, 2019).

Este trabalho utiliza o conceito de *framework*, pois estrutura uma prática realizada por diferentes atores de um processo, num produto que alinha orientações e normativas necessárias para a efetividade do processo de tomada de contas especial.

4 METODOLOGIA

Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa classifica-se, quanto à natureza, como pesquisa aplicada; quanto à abordagem, qualitativa; quanto aos objetivos, descritiva e explicativa. Utiliza a técnica de análise de conteúdo documental.

Para alcançar os objetivos propostos, este estudo utilizou os métodos de pesquisa bibliográfica e documental, conforme Gil (2008). A pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, a exemplo de documentos oficiais, reportagens, contratos, dentre outros (GIL, 2008), as quais propiciam dados em quantidade e qualidade suficientes para alcançar o objetivo da pesquisa, além de otimizar o uso do tempo.

Foram objetos da pesquisa bibliográfica: livros, artigos científicos e dissertações sobre as temáticas de tomada de contas especial, de modo a consolidar referencial teórico essencial à análise do tema. Do outro lado, a pesquisa documental de leis, resoluções, manuais, no intuito de analisar se as suposições constantes da literatura são verificadas concretamente na análise das tomadas de contas especiais no âmbito do TCE/GO para conferir tratamento analítico aos dados.

Além disso, a pesquisa documental compreendeu a análise de conteúdo de acórdãos do Plenário, órgão colegiado responsável pelo julgamento dos processos de tomada de contas especial em trâmite no Tribunal de Contas do Estado de Goiás. A amostra limitou-se aos acórdãos emitidos em sede de tomada de contas especial no período de 1/1/2022 a 31/12/2022.

Segundo o Manual de Padronização Documental do TCE/GO, o acórdão de julgamento é a decisão proferida pelo Tribunal Pleno ou Câmara para cumprir a função constitucional da Corte de Contas de auxiliar a Assembleia Legislativa na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado e das entidades da administração estadual direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, aplicações das subvenções e renúncia de receitas (GOIÁS, 2017).

Os dados foram obtidos a partir de consulta ao portal no sítio eletrônico do TCE específico para a “Consulta de Decisões do TCE/GO”⁵, ferramenta de pesquisa dos Acórdãos por meio de expressões, palavras-chave e filtros. Foram aplicados os filtros de natureza de processo (Tomada de Contas Especial) e ano 2022, excluindo-se da amostra os processos de natureza diversa à tomada de contas especial (dentre os quais recursos, processos de fiscalização, consultas etc.). Do total, foram analisados 59 acórdãos emitidos pelo Tribunal Pleno em processos de tomada de contas especial no ano de 2022.

Procedeu-se à análise de conteúdo dos acórdãos, técnica adequada para o tratamento de dados que visam identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema (VERGARA, 2005). Foram realizadas abordagens quantitativa e qualitativa. A pesquisa documental proporcionou a identificação das falhas mais recorrentes na fase interna da TCE, além dos fatores processuais que influenciaram a responsabilização dos agentes o ressarcimento dos cofres públicos e, conseqüentemente, prejudicaram a efetividade dos processos de tomada de contas especial.

Inicialmente, explica-se adiante o que dispõe a Lei Estadual nº 16.168/2007 sobre os tipos de decisão e seus respectivos efeitos, para melhor pormenorizar a situação encontrada. A síntese pode ser observada no Quadro 1.

5

Disponível no link: <https://decisoes.tce.go.gov.br>.

Quadro 1 – Classificação dos acórdãos de julgamento do TCE/GO em tomada de contas especial

CLASSIFICAÇÃO	EXPLICAÇÃO
Terminativa	Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas ilíquidáveis, ou determina o seu arquivamento pela ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo ou por racionalização administrativa e economia processual.
Prejudicial de mérito	Ocorre o arquivamento com resolução do mérito quando o Tribunal, reconhecendo que os fatos foram atingidos pela prescrição, não pode analisar as matérias de fato e de direito (mérito) do processo, devendo arquivar o processo.
Definitiva	Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

A partir dessa informação, foram categorizados os acórdãos conforme o conteúdo decisório, classificando-os segundo: 1) o tipo de decisão (terminativa, definitiva ou prejudicial de mérito); 2) a providência determinada (arquivamento sem resolução do mérito; arquivamento com resolução do mérito; imputa débito e multa ao(s) responsável(is) e declara a regularidade das contas); 3) o motivo (contas ilíquidáveis; ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular; ausência de pressuposto – quitação integral do débito na fase interna; prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória; contas irregulares e contas regulares); 4) a fundamentação legal ou normativa da decisão.

No Quadro 2 a seguir, a síntese da classificação dos acórdãos de julgamento em tomada de contas especial no ano de 2022 pelo TCE/GO:

Quadro 2 – Categorização dos acórdãos de julgamento em TCEs – 2022

Decisão	Providência	Motivo	Fundamento legal
Terminativa	Arquivamento sem resolução do mérito	Contas ilíquidáveis	Art. 77
Terminativa	Arquivamento sem resolução do mérito	Ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular	Art. 66, § 3º
Terminativa	Arquivamento sem resolução do mérito	Ausência de pressuposto - quitação integral do débito na fase interna	Art. 15, § 2º RN 16/2016
Prejudicial de mérito	Arquivamento com julgamento de mérito	Prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória	Art. 107-A, § 1º, III

Quadro 2 – Categorização dos acórdãos de julgamento em TCEs – 2022 (continuação)

Decisão	Providência	Motivo	Fundamento legal
Definitiva	Imputa débito e multa ao(s) responsável(is)	Contas irregulares	Art. 74, I
Definitiva	Declara a regularidade das contas	Contas regulares	Art. 72

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

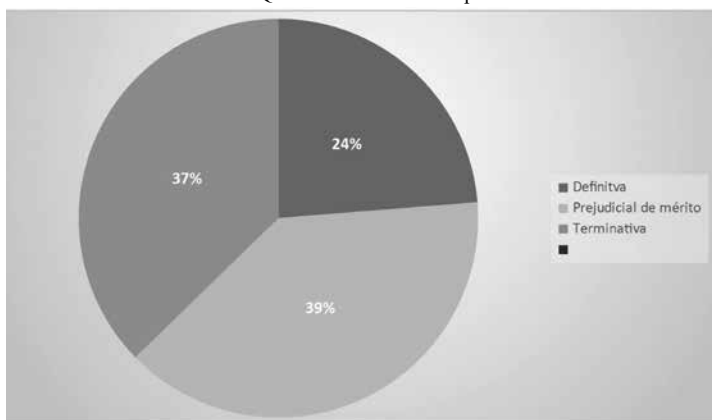
Os fatores identificados foram classificados e categorizados em regularidade formal e tempestividade. Realizado esse diagnóstico inicial dos processos de tomada de contas especial em trâmite no TCE/GO, num segundo momento foi objeto de pesquisa documental a Resolução Normativa nº 8/2022 do TCE/GO, a Lei Estadual nº 16.168/2007 (Lei Orgânica do TCE/GO) e a Resolução Normativa nº 22/2008 (Regimento Interno do TCE/GO), as quais foram avaliadas por meio da técnica análise de conteúdo, no intuito de verificar os requisitos legais e normativos dos processos de tomadas de contas especiais.

A partir desse levantamento, foi desenvolvida proposta de *framework*, contendo os requisitos legais e normativos do processo de tomada de contas especial, os quais foram classificados em três categorias, a saber: i) requisitos formais da instauração e do processamento; ii) requisitos materiais; e iii) requisitos formais de documentação.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Da amostra, foram analisados 59 acórdãos de julgamento proferidos pelo TCE/GO no ano de 2022 em processos de tomada de contas especial. Inicialmente os acórdãos foram classificados segundo o tipo de decisão, obtendo-se: i) 14 processos contendo decisão definitiva – com apreciação do mérito (24%); ii) 23 processos determinando o arquivamento com resolução do mérito (prejudicial de mérito – prescrição) (39%); e iii) 22 processos com decisão terminativa, ou seja, determinando o arquivamento sem resolução do mérito (37%), conforme se demonstra no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Quantidade de decisões por natureza



Fonte: TCE/GO (2023).

A Quadro 3 abaixo especifica os resultados obtidos, trazendo o detalhamento da providência determinada na decisão e o respectivo motivo, a partir da categorização de 59 acórdãos proferidos pelo Tribunal Pleno do TCE/GO no ano de 2022 em processos de tomada de contas especial:

Quadro 3 – Categorização dos acórdãos proferidos pelo TCE/GO em processos de tomada de contas especial no ano de 2022

PROVIDÊNCIA/ MOTIVO	CONTAGEM DE DECISÕES
Arquivamento com julgamento de mérito	23
Prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória	23
Arquivamento sem julgamento do mérito	22
Ausência de pressuposto - quitação integral do débito na fase interna	3
Ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular	13
Contas ilíquidáveis	6
Imputa débito e multa ao(s) responsável(is)	14
Contas irregulares	14
Total Geral	59

Fonte: TCE-GO (2023).

Se considerarmos que somente quando se julga de forma definitiva as contas, declarando-as irregulares, bem como imputa débito e sanções aos responsáveis, o TCE/GO aprecia o mérito da tomada de contas especial; e que nas hipóteses de arquivamento o TCE/GO não profere uma decisão definitiva sobre o processo, ocasião na qual a respectiva tomada de contas especial não terá efetividade no mundo jurídico (com imputação de débito e sanção aos responsáveis), os dados são mais alarmantes.

Assim, pela amostra em análise, das tomadas de contas especiais julgadas em 2022 pelo Tribunal Pleno do TCE/GO, somente 24% (14 processos) obtiveram a apreciação de mérito, resultando em acórdãos condenatórios nos quais houve imputação de débito e multa aos responsáveis. De outra feita, 76% (45 processos) foram arquivados, ou por faltar algum pressuposto de constituição ou desenvolvimento válido e regular (22 processos) ou mediante o reconhecimento da questão prejudicial de mérito – prescrição (23 processos), não resultando daí os efeitos sancionatórios aos responsáveis, bem como ressarcimento dos valores devidos aos cofres públicos.

Destarte, pode-se concluir que na instrução e no processamento dos processos de tomada de contas especial, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás tem verificado recorrente incidência de erros e precariedade dos resultados obtidos na fase interna do procedimento. A demora no trâmite do processo na fase interna pode ocasionar o trancamento das contas ou ainda a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, prejudicando a apreciação do mérito da tomada de contas especial.

De outro lado, dada a precariedade da instrução da fase interna da TCE, os processos podem ser autuados no Tribunal sem conter os requisitos necessários à apreciação do mérito, demandando repetição dos atos ou correção (o que atrasa a conclusão do processo e respectivo julgamento, podendo ocorrer, inclusive, a prescrição), além de resultarem na própria inaptidão do processo como tomada de contas especial, caso em que será arquivado por ausência de pressuposto de constituição ou desenvolvimento válido e regular.

Em último caso, os processos inaptos não deveriam ser instaurados nem autuados no TCE/GO, vez que podem afetar ainda a celeridade no julgamento dos processos aptos, pois demandam a análise e julgamento pelo Tribunal, atrasando o trâmite processual dos demais.

Pelo exposto, os resultados destacam como principais fatores que influenciaram a efetividade dos resultados nos processos de tomada de contas especial no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, no ano de 2022, a intempestividade (casos de processos arquivados em razão da prescrição, 39% do total) e a irregularidade formal do processo (arquivamento sem resolução do mérito por ausência de pressuposto de constituição, 37% do total), razão pela qual a propositura de um *framework* contendo os requisitos legais e normativos da tomada de contas especial deve priorizar a resolução de ambos os problemas.

6 PROPOSTA DE FRAMEWORK SOBRE OS REQUISITOS LEGAIS E NORMATIVOS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO TCE/GO

Confirmando os resultados de Quintão e Carneiro (2015) e Maia *et al.* (2015), a morosidade do trâmite processual influencia a efetividade da tomada de contas especial na defesa do erário no âmbito do TCE/GO, uma vez que 39% das TCEs julgadas no ano de 2022 tiveram como causa determinante do arquivamento a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

Por outro lado, dada a complexidade do processo e a excepcionalidade de sua instauração, por vezes os tomadores de contas especiais encontram obstáculos no desempenho das tarefas, vez que são agentes públicos dos mais diversos órgãos/entes públicos, sem prática na instrução das tomadas de contas especiais. Isso aumenta a incidência de erros e precariedade dos resultados obtidos, além de necessidade de repetição dos atos ou correção, ou ainda declaração de irregularidade do processo, como no caso de arquivamento por ausência de pressuposto de constituição ou

de desenvolvimento válido e regular, destino de 37% das TCEs julgadas no ano de 2022 pelo Tribunal Pleno do TCE/GO.

No que respeita, especificamente, o processo de tomada de contas especial, os parâmetros legais e normativos são definidos pela Lei nº 16.168/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás) e pela Resolução Normativa nº 8/2022 (TCE/GO), sem prejuízo das alterações ou inovações normativas que sobrevierem. Conforme determina a Lei Orgânica do TCE/GO, havendo indícios de irregularidade, cabe à autoridade administrativa competente a adoção de medidas administrativas prévias à instauração da tomada de contas especial, com o objetivo de apurar os fatos, quantificar o débito, identificar os responsáveis e obter o ressarcimento do dano (GOIÁS, 2007).

Esgotadas as medidas administrativas, inexistindo a reparação do dano, é instaurada a tomada de contas especial, processo com rito próprio, constituído em duas etapas: a fase interna, referente à instauração de processo pelo órgão ou entidade lesado com remessa ao Tribunal de Contas, e a fase externa, que ocorre no âmbito da Corte de Contas, compreendendo a autuação do processo, até o julgamento de mérito ou decisão terminativa (GOIÁS, 2022).

Portanto, a fase interna da tomada de contas especial corresponde a um procedimento de apuração e coleta de dados, no qual o tomador de contas ou a Comissão Tomadora de Contas e a autoridade administrativa, responsáveis pela condução dos trabalhos, adotam medidas investigativas na apuração do evento danoso e providências destinadas ao ressarcimento do erário, incumbindo-se de instruir o processo e prepará-lo para o prosseguimento da fase externa junto ao Tribunal de Contas. Nesse trâmite, contam com a manifestação do controle interno, responsável por auxiliar os trabalhos.

Nesse sentido, para que a fase externa da tomada de contas especial tenha regular prosseguimento, evitando o arquivamento do processo e a mora na análise técnica e no julgamento pela Corte de Contas, considera-se imprescindível que constem do processo determinados requisitos (GOIÁS, 2022), os quais se pretende especificar no *framework*.

A Resolução Normativa TCE/GO nº 8/2022 estabelece os pressupostos de constituição para a instauração de tomada de contas especial pelos órgãos ou entidades (GOIÁS, 2022). Nesse contexto, o *framework* adiante delineado refere-se à fase interna da tomada de contas especial, considerando que esta deve cumprir o rito previsto na normativa pertinente, sendo autuado no Tribunal de Contas do Estado de Goiás, instruída de informações e documentos exigidos tanto na Lei Orgânica do TCE/GO (Lei Estadual nº 16.168/2007) quanto na Resolução Normativa nº 8/2022.

É importante que ele reúna informações essenciais para análise e julgamento da tomada de contas especial, propiciando conhecimento de forma clara, concisa e objetiva, quanto à origem, motivação, irregularidades, hipóteses e modalidades de instauração, além da identificação dos marcos temporais importantes para o cálculo do débito, à contagem de prazos, à realização de diligências e à prescrição, bem como o valor do dano identificado.

Convém lembrar que a fase interna da tomada de contas especial corresponde a um procedimento de apuração e coleta de dados, incumbindo-se aos agentes responsáveis instruir o processo e prepará-lo para o prosseguimento da fase externa junto ao Tribunal de Contas (TCU, 2012). Destarte, para que a fase externa tenha prosseguimento de forma eficiente e eficaz, evitando-se mora na análise técnica e no julgamento pela Corte de Contas, considera-se imprescindível que sejam identificados no sistema, os dados exigidos pela Lei Orgânica do TCE/GO, bem assim na Resolução Normativa que regulamenta o processo, de forma integral, intuitiva, racional e padronizada, para mitigar a incidência de erros formais, de cumprimento dos requisitos e evitando-se o excesso de prazo.

Optou-se, nesse *framework*, por um desmembramento dos requisitos em três categorias, a saber:

1) Requisitos formais da instauração e do processamento: referem-se à formalidade necessária para a instauração da tomada de contas especial, bem como seu adequado processamento. Compreende requisitos de

tempo; forma; procedimento, competência; legitimidade, dentre outros. A ausência desses requisitos gera ou a nulidade do processo, ou sua anulabilidade, podendo comprometer o resultado obtido na fase interna da tomada de contas especial, seja pela irregularidade formal, seja pelo extenso lapso temporal (prescrição). Em suma, os resultados estão descritos no Quadro 4:

Quadro 4 – Requisitos formais da instauração e do processamento

REQUISITOS FORMAIS DA INSTAURAÇÃO E DO PROCESSAMENTO				
Requisito	Categoria/ Critério	Informação	Descrição	Fundamentação legal/normativa
Tempestividade da adoção de medidas administrativas	Temporal	- Data do fato e/ou ciência pela administração; - Data de início das medidas administrativas.	Verificar se entre a ciência e o início das medidas administrativas foi cumprido o prazo de 60 dias.	Art. 7º, § 2º, RN nº 8/2022
Tempestividade da conclusão de medidas administrativas	Temporal	- Data do fato e/ou ciência pela administração; - Data de conclusão das medidas administrativas.	Verificar se entre a ciência e a conclusão das medidas administrativas foi cumprido o prazo de 180 dias.	Art. 7º, § 2º, RN nº 8/2022
Tempestividade da instauração da tomada de contas especial	Temporal	- Data de conclusão das medidas administrativas; - Data da instauração da tomada de contas especial.	Verificar se entre a instauração da tomada de contas especial ocorreu imediatamente após a conclusão das medidas administrativas sem o ressarcimento do dano.	Art. 10, RN nº 8/2022
Tempestividade da conclusão da tomada de contas especial	Temporal	- Data da instauração da tomada de contas especial; - Data da conclusão da tomada de contas especial; - Data da autuação do processo no TCE/GO.	Verificar se entre a instauração da tomada de contas especial foi observado o prazo: 1) de 120 dias para a TCE que tramita sob o rito sumário; 2) de 180 dias para a TCE que tramita sob o rito ordinário.	Art. 20, parágrafo único, RN nº 8/2022 Art. 21, § 3º, RN nº 8/2022

Quadro 4 – Requisitos formais da instauração e do processamento (continuação)

REQUISITOS FORMAIS DA INSTAURAÇÃO E DO PROCESSAMENTO				
Requisito	Categoria/ Critério	Informação	Descrição	Fundamentação legal/normativa
Modalidade de instauração	Formal	Informar se a TCE foi instaurada por: 1) iniciativa da autoridade administrativa; 2) determinação do Tribunal de Contas; 3) conversão de processo de outra natureza (fiscalização) em TCE; 4) recomendação do controle interno.	A depender da modalidade selecionada o rito processual difere dos demais, razão pela qual é essencial informar a iniciativa de instauração. Por exemplo, quando ocorre a conversão em TCE, não há que se falar em fase interna, enquanto nas outras modalidades a fase interna é obrigatória.	Art. 10, RN nº 8/2022 Art. 11, RN nº 8/2022
Legitimidade autoridade instauradora	Competência	Nome do dirigente máximo do órgão ou entidade responsável pela instauração da TCE, seguido do CPF e do Cargo/Função.	A autoridade administrativa é o titular do órgão ou entidade jurisdicionado no qual o fato irregular ocorreu. Essa competência, para instaurar tomada de contas especial, está expressamente prevista na LOTCE/GO e na Resolução Normativa nº 8/2022.	Art. 10, RN nº 8/2022 Art. 62 LOTCE-GO
Legitimidade do tomador de contas/ comissão tomadora de contas	Competência	Nome, CPF, cargo ou função, matrícula funcional, telefone de contato e endereço de e-mail de todos os membros da Comissão de TCE, com a indicação do seu respectivo Presidente.	A normativa estabelece condições mínimas para a designação de tomador de contas/membro da comissão tomadora de contas.	Art. 12, I, RN nº 8/2022

Quadro 4 – Requisitos formais da instauração e do processamento (continuação)

REQUISITOS FORMAIS DA INSTAURAÇÃO E DO PROCESSAMENTO				
Requisito	Categoria/ Critério	Informação	Descrição	Fundamentação legal/normativa
Atendimento aos requisitos para ser designado tomador de contas/membro da comissão tomadora de contas	Competência	Segundo a norma, o tomador de contas ou membro da comissão tomadora de contas: 1) deve ser alheio aos fatos apurados; 2) quando comissão, deve ser composta em sua maioria por servidores efetivos do órgão ou entidade; 3) não pode ser impedido ou suspeito de atuar no processo; 4) deve possuir qualificação técnica compatível com a natureza dos fatos a serem apurados, além de certificação profissional em curso sobre tomada de contas especial.	Tais requisitos estabelecem condições mínimas ao tomador de contas ou membro da comissão tomadora de contas. A violação dos requisitos pode ensejar nulidade ou anulação dos atos praticados por agentes não qualificados para o encargo.	Art. 13, RN nº 8/2022
Manifestação do controle interno sobre as apurações realizadas	Formal	Compete ao controle interno manifestar-se em todas as tomadas de contas especiais que possuam fase interna, elaborando os seguintes documentos: - Certificado de auditoria; - Relatório de auditoria; - Parecer do dirigente do controle interno.	O sistema de controle interno, previsto na ordem constitucional, tem a finalidade precípua de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.	Art. 23, IX, RN nº 8/2022 Art. 26, RN nº 8/2022 Art. 27, RN nº 8/2022 Art. 28, RN nº 8/2022 Art. 61 LOTCE

Quadro 4 – Requisitos formais da instauração e do processamento (continuação)

REQUISITOS FORMAIS DA INSTAURAÇÃO E DO PROCESSAMENTO				
Requisito	Categoria/ Critério	Informação	Descrição	Fundamentação legal/normativa
Cumprimento do rito procedimental	Formal	Observância do rito procedimental previsto para determinada tomada de contas especial.	Considerando que a tomada de contas especial é um procedimento formal e de rito próprio, é necessária a observância do procedimento específico previsto no normativo para que se obtenha a regularidade formal da fase interna. Caso violado o devido processo legal, pode-se gerar atos nulos ou anuláveis.	

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

2) Requisitos materiais: são os que dizem respeito ao conteúdo da apuração da tomada de contas especial, ao próprio mérito, e em resumo relaciona-se à existência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular. A ausência desses requisitos gera ou a nulidade do processo, ou sua anulabilidade, podendo ocasionar o arquivamento sem resolução do mérito, conforme o Quadro 5 a seguir:

Quadro 5 – Requisitos materiais

REQUISITOS MATERIAIS				
Requisito	Categoria	Informação necessária/descrição	Observação	Fundamentação legal/normativa
Dano ao erário estadual	Pressuposto de constituição	Constatação da ocorrência de dano ao erário estadual.	A tomada de contas especial é procedimento excepcional, cabível quando ocorrer dano ao erário estadual, dentre outros requisitos, não sendo meio hábil para apurar quaisquer irregularidades que não ensejem evento danoso aos cofres públicos.	Art. 5º, I e II, RN nº 8/2022
Origem dos recursos	Pressuposto de constituição	Informações relativas às características do recurso no qual foi verificado o dano ao erário.	Verificar se o dano refere-se aos recursos estaduais, sua origem e qual a unidade administrativa/orçamentária responsável pela tomada de contas especial.	
Adoção de medidas administrativas internas pela autoridade administrativa	Pressuposto de constituição	Descrição e comprovação das medidas administrativas internas adotadas antes da instauração da tomada de contas especial.	Verificar se foram adotadas providências para apuração dos fatos e o ressarcimento do dano ao erário, suficientes para caracterizar os pressupostos de constituição da TCE, subsidiar a correção das irregularidades e as cobranças junto aos responsáveis, bem como obter o ressarcimento.	Art. 5º, Parágrafo único, RN nº 8/2022 Art. 7º, RN nº 8/2022

Quadro 5 – Requisitos materiais (continuação)

REQUISITOS MATERIAIS				
Requisito	Categoria	Informação necessária/descrição	Observação	Fundamentação legal/normativa
Ausência de ressarcimento do dano ao erário	Pressuposto de constituição	Relato das medidas adotadas e comprovação da ciência aos responsáveis, bem como ausência de ressarcimento do débito.	Após as medidas administrativas, se persistir o dano ao erário, deve ser instaurada a TCE.	Art. 5º, Parágrafo único, RN nº 8/2022 Art. 10, RN nº 8/2022
Ocorrência de um dos fatos ensejadores de instauração	Pressuposto de constituição	São fatos ensejadores de instauração da TCE: 1) omissão no dever de prestar contas; 2) não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo estado de Goiás; 3) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; 4) prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.	Na Lei Orgânica e na Resolução Normativa nº 8/2022 são enumeradas as situações nas quais pode ocorrer dano ao erário. Destarte, verificada a ocorrência de evento danoso, necessário tipificar a irregularidade em alguma dessas hipóteses fáticas.	Art. 6º, RN nº 8/2022 Art. 62 LOTCE-GO
Participação de agente público em sentido amplo	Pressuposto de constituição	Para ensejar a instauração de tomada de contas especial, é necessária a participação direta de agente público (em sentido amplo) no cometimento das irregularidades.	Pela Súmula 187, o TCU exige a participação direta ou indireta de um agente público no cometimento do dano para a instauração de TCE, razão pela qual quando não houver, caberá a adoção das medidas administrativas, civis e penais pertinentes nas instâncias próprias e distintas.	Art. 4º, RN nº 8/2022 Art. 1º, II, LOTCE-GO Art. 4º, II LOTCE-GO

Quadro 5 – Requisitos materiais (continuação)

REQUISITOS MATERIAIS				
Requisito	Categoria	Informação necessária/ descrição	Observação	Fundamentação legal/normativa
Motivo da instauração/ origem do débito	Pressuposto de constituição	Irregularidades previstas em leis ou atos normativos que demonstrem a ilicitude da conduta causadora de dano ao erário, especificando, dentre os fatos ensejadores, qual a irregularidade específica apurada nos autos.	É a diferença entre o que deveria ser – pela lei, e o que foi encontrado – em violação à lei.	
Conduta irregular	Pressuposto de constituição	Descrever a ação ou a omissão, culposa ou dolosa, praticada pelo responsável.	Para que se atribua uma irregularidade ao determinado responsável, exige-se também que lhe seja imputada determinada conduta irregular, sem a qual o resultado danoso não teria ocorrido.	Art. 5º, IV, RN nº 8/2022 Art. 25, XI, RN nº 8/2022
Fundamento legal e/ou normativo violado	Pressuposto de constituição	Discriminar leis específicas, regimento, regulamento, portaria, instrução normativa, resolução etc., que foram violados pelos responsáveis.		Art. 23, § 3º, RN nº 8/2022
Nexo de causalidade	Pressuposto de constituição	Evidenciar a relação de causa e efeito entre a conduta do responsável e o resultado danoso.		Art. 5º, IV, RN nº 8/2022 Art. 25, XII, RN nº 8/2022

Quadro 5 – Requisitos materiais (continuação)

REQUISITOS MATERIAIS				
Requisito	Categoria	Informação necessária/descrição	Observação	Fundamentação legal/normativa
Identificação dos responsáveis	Pressuposto de constituição	Podem ser considerados responsáveis: 1) pessoas físicas; 2) pessoas jurídicas de direito privado; 3) pessoas jurídicas de direito público.	Dentre eles, podem ser considerados responsáveis: 1) Agentes públicos; 2) Agentes privados: que exerçam, ainda que transitoriamente, a administração de recursos públicos; ou particulares em conluio com agentes públicos; 3) Pessoas jurídicas de direito público: quando forem beneficiárias do dano.	Art. 5º, III, RN nº 8/2022
Qualificação dos responsáveis	Pressuposto de constituição	Nome completo, CPF ou CNPJ, endereço residencial e número de telefone atualizados, endereços profissional e eletrônico, se existentes e conhecidos, cargo, função e matrícula funcional, período de gestão, identificação do inventariante ou do administrador provisório do espólio e/ou dos herdeiros/sucedores, no caso de responsável falecido.	Dados que permitam identificar com precisão os responsáveis, os quais são todos os agentes que, de algum modo, contribuíram para o dano.	Art. 25, IX, RN nº 8/2022

Quadro 5 – Requisitos materiais (continuação)

REQUISITOS MATERIAIS				
Requisito	Categoria	Informação necessária/descrição	Observação	Fundamentação legal/normativa
Quantificação do débito	Pressuposto de constituição	Informar o valor do débito, a metodologia de cálculo, a data de ocorrência, atualização monetária; informação quanto às possíveis parcelas recolhidas e data de recolhimento.		Art. 15, RN nº 8/2022 Art. 16, RN nº 8/2022
Forma de quantificação do débito	Pressuposto de constituição	Informar se quantificação do débito se deu por verificação, estimativa ou presunção.		Art. 15, RN nº 8/2022
Comunicação da instauração aos responsáveis	Pressuposto de constituição	A notificação de comunicação da instauração de TCE aos supostos responsáveis e aos terceiros beneficiados.	Tem por objetivo oportunizar ampla defesa e contraditório aos responsáveis, bem como a possibilidade de ressarcimento do débito.	Art. 24, RN nº 8/2022 Art. 5º, LV da CRFB/1988

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

3) Requisitos formais de documentação: a resolução normativa lista a relação de documentos que devem obrigatoriamente instruir a tomada de contas especial. Devem integrar o processo de Tomada de Contas Especial todos os documentos que contenham informações referentes à demonstração do dano ao erário. A ausência desses requisitos pode gerar a realização de diligências na fase externa para saneamento das impropriedades (dilatando ainda mais o prazo para apreciação e julgamento do processo), ou ainda provocar anulabilidade do processo, podendo ocasionar o arquivamento.

mento sem resolução do mérito. O registro consta no Quadro 6.

Quadro 6 – Requisitos formais – documentação obrigatória

REQUISITOS FORMAIS – DOCUMENTAÇÃO OBRIGATÓRIA			
Requisito	Informação necessária/descrição	Observação	Fundamentação legal/normativa
Ofício de encaminhamento	O documento deve ser assinado pelo titular do órgão ou dirigente da entidade.		Art. 23, I, RN nº 8/2022
Ato de instauração da TCE	O ato ordinatório deve observar a forma definida no art. 12: 1) designar o tomador de contas ou os membros da comissão tomadora das contas, qualificando-os funcionalmente; 2) especificar o objetivo do trabalho, indicando os fatos apurados, sem alusão aos supostos responsáveis; 3) fixar prazo para o início e a conclusão dos trabalhos.		Art. 23, II, RN nº 8/2022
Documentos comprobatórios das medidas administrativas			Art. 23, III, RN nº 8/2022
Documentos comprobatórios dos ajustes firmados, se houver	Cópias do acordo, ajuste, convênio, ou do contrato celebrado, bem como dos respectivos termos aditivos, do plano de trabalho.		Art. 23, IV, RN nº 8/2022
Documentos comprobatórios do dano ao erário estadual	Cópias de todos os documentos necessários à comprovação do dano ao erário.		Art. 23, V, RN nº 8/2022
Comprovação da ciência dos responsáveis e eventuais manifestações	Cópias das notificações de cobranças, acompanhadas de aviso de recebimento, bem como das notificações eventualmente encaminhadas por mensagens eletrônicas.		Art. 23, VI, RN nº 8/2022

Quadro 6 – Requisitos formais – documentação obrigatória (continuação)

REQUISITOS FORMAIS – DOCUMENTAÇÃO OBRIGATÓRIA			
Requisito	Informação necessária/descrição	Observação	Fundamentação legal/normativa
Cópia de documentação correlata à instauração dos processos em outras instâncias que apurem os mesmos fatos investigados, bem como o resultado de suas apurações	Cópias do ato de designação de comissão de processo administrativo disciplinar ou de sindicância e dos respectivos relatórios conclusivos, bem como de relatório final de inquérito policial, e de decisões em processos administrativos e ações judiciais, se houver.	Apresentar cópia de toda a documentação correlata à instauração dos processos e ao resultado de suas apurações.	Art. 23, VII, RN nº 8/2022
Relatório conclusivo circunstanciado, assinado pelo tomador de contas ou por todos os membros da comissão tomadora das contas			Art. 23, VIII, RN nº 8/2022 Art. 25, RN nº 8/2022
Relatório de auditoria do órgão central de controle interno do Poder Executivo, ou unidade de controle interno, auditoria interna ou equivalente se pertencente à estrutura dos demais poderes e órgãos autônomos		Materializando o resultado da análise realizada sobre a regularidade e o mérito das apurações realizadas.	Art. 23, IX, RN nº 8/2022 Art. 26, RN nº 8/2022 Art. 27, RN nº 8/2022 Art. 28, RN nº 8/2022
Pronunciamento do titular do órgão, dirigente máximo da entidade ou de autoridade de nível hierárquico equivalente		No qual atestará haver tomado conhecimento dos fatos apurados, da identificação dos responsáveis, da quantificação do dano ao erário e indicará as medidas adotadas para o saneamento das deficiências e irregularidades apontadas.	Art. 23, X, RN nº 8/2022 Art. 29, RN nº 8/2022

Quadro 6 – Requisitos formais – documentação obrigatória (continuação)

REQUISITOS FORMAIS – DOCUMENTAÇÃO OBRIGATÓRIA			
Requisito	Informação necessária/ descrição	Observação	Fundamentação legal/normativa
Outros documentos necessários à demonstração da ocorrência de dano	Deverá ser utilizado ao longo da instrução processual, caso haja a necessidade de juntar alguma documentação complementar ou de prestar algum esclarecimento adicional.	Quando contribuírem para o esclarecimento dos fatos ou que possam subsidiar a apreciação dos fatos, a constatação das irregularidades, a apuração da responsabilidade pelo dano verificado, o exame e o julgamento das contas pelo Tribunal.	Art. 23, XI, RN nº 8/2022

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

Espera-se com o *framework* sobre os requisitos legais e normativos da tomada de contas especial, o incremento da qualidade das apurações realizadas na fase interna; a padronização dos documentos; a celeridade de instrução; o controle concomitante e atuação tempestiva por parte do TCE/GO, circunstâncias as quais interferem diretamente no aumento da efetividade da tomada de contas especial.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou identificar os fatores externos que influenciam a efetividade dos processos de tomada de contas especial no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), prejudicando a responsabilização dos agentes e o ressarcimento dos cofres públicos. Após o diagnóstico dos fatores, formulou proposição de *framework* dos requisitos legais e normativos do processo de tomada de contas especial, sugerindo-se ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás a padronização para aumentar a efetividade do instrumento.

Para alcançar os objetivos propostos, o estudo compreendeu pesquisa bibliográfica sobre tomada de contas especial, padronização e *framework*, identificando as principais características da TCE, os fatores que influenciam a efetividade do processo, bem como os benefícios da padronização de processos.

Além disso, realizou-se pesquisa documental, inicialmente destinada a analisar o conteúdo dos acórdãos de julgamento do Tribunal Pleno do TCE/GO, proferidos em sede de processos de tomada de contas especial no ano de 2022, realizando um diagnóstico sobre a efetividade desse instrumento de controle.

A pesquisa documental, embora limitada ao período de 2022, proporcionou a identificação das falhas mais recorrentes na fase interna da TCE, além dos fatores processuais que influenciaram a responsabilização dos agentes o ressarcimento dos cofres públicos e, conseqüentemente, prejudicaram a efetividade dos processos de tomada de contas especial.

Os fatores “tempestividade” e “regularidade formal” da tomada de contas especial foram os que mais influenciaram a efetividade da tomada de contas especial. O fator “tempestividade” compreende tanto na demora na instauração da tomada de contas especial quanto na morosidade na instrução e remessa ao TCE/GO. De outro lado, o fator “regularidade formal” do processo compreendeu ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular, ensejando o arquivamento do processo.

Em uma segunda etapa, foi realizada a pesquisa documental sobre os requisitos da tomada de contas especial, contidos na Lei Estadual nº 16.168/2007 (Lei Orgânica do TCE-GO); Resolução Normativa nº 22/2008 (Regimento Interno do TCE/GO) e especialmente na Resolução Normativa nº 8/2022 do TCE/GO.

A partir das pesquisas, foram elaborados *frameworks* acerca dos requisitos legais e normativos dos processos de tomada de contas especial no Tribunal de Contas do Estado de Goiás, classificados em três categorias, a saber: i) requisitos formais da instauração e do processamento, ii) requisitos materiais e iii) requisitos formais de documentação.

Tal resultado constitui contribuição para o TCE/GO, uma vez que a instituição não dispunha de *framework* para padronização das tomadas de contas especiais. Com o modelo criado, o Tribunal poderá obter mais efetividade nesse tipo de atividade, mitigando ou evitando falhas decorrentes da falta de padronização, que podem vir a afetar a regularidade formal e tempestividade dos processos.

A proposta de *framework* busca padronizar o procedimento das tomadas de contas especiais, auxiliar os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual na instrução da fase interna do processo; fornecer ao TCE/GO mecanismos para a construção de uma base sólida e confiável de dados que assegure maior agilidade na tramitação processual e mais eficiência nas análises realizadas, funcionando como uma ferramenta essencial aos trabalhos desempenhados pelas unidades técnicas, Ministério Público de Contas e Auditoria, bem como aos julgamentos proferidos pela Corte de Contas.

Ademais, os *frameworks* produzidos possuem grande potencial de serem reproduzidos em outros tribunais, que por ventura necessitem também de modelos padronizados para processos de tomadas de contas especiais, haja vista que possuem a mesma competência constitucional de julgar as contas daqueles que causarem dano ao erário.

Como limitação de pesquisa, aponta-se a eventual desatualização de dados constantes do portal da transparência do TCE/GO. Outro fator que pode limitar a pesquisa é a análise de conteúdo de acórdãos relativos somente ao ano de 2022, não trazendo uma série histórica dos julgamentos proferidos nos últimos anos no TCE/GO.

Sugere-se para estudos futuros a ampliação do marco temporal da análise de conteúdo dos acórdãos proferidos pelo Tribunal Pleno do TCE/GO.

Dentre os benefícios desta pesquisa, identificam-se as informações relevantes contendo elementos concretos e proposição de alterações metodológicas para incrementar a efetividade desse processo. Nesse sentido, o diagnóstico mostrou-se essencial para subsidiar proposta de melhoria na gestão do processo de tomada de contas especial pelo TCE/GO.

Ademais, considerando a análise de conteúdo das manifestações em tomadas de contas especiais, os resultados podem indicar aos Tribunais de Contas, Sistemas de Controle Interno, órgãos e entidades públicos elementos para melhoria do instrumento tomada de contas especial, de modo a incrementar a efetividade de seus resultados.

REFERÊNCIAS

ALBANES, T. **A importância da padronização na gestão do processo de implementação bim1**. Simpósio brasileiro de qualidade de projeto do ambiente construído, 7, p. 1-10, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.29327/sbqp2021.437986>. Acesso em: 25 jan. 2023.

ARAÚJO, V. S.; FRANÇA, S. L. B. **Gestão pela qualidade total: implantação do programa 5S na administração pública**. Tópicos em Administração, v. 29, p. 7, 2020.

BRASIL. [(Constituição 1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de Contas Especial: Instrução no TCU**. 2012. Disponível em: <https://bityli.com/pZLxAQ>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRITTO, C. A. **O regime constitucional dos tribunais de contas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018. Notícias. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CONTI, J. M.; MOUTINHO, D. V.; NASCIMENTO, L. M. do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Editora Blucher, 2022.

FERNANDES, J. U. J. **Tomada de Contas Especial**: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 7. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOIÁS. **Constituição do Estado**. 1989. Disponível em: <https://bit.ly/3c-Dkn5k>. Acesso em: 7 jan. 2023.

GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado. **Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <https://bit.ly/3TkvZL8>. Acesso em: 13 jan. 2023.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução Normativa nº 16/2016**. Disponível em: <https://bit.ly/3QfqomR>. Acesso em: 30 dez. 2022.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado. **Manual de especificação e padronização documental**. 2017. Goiânia. Disponível em: <https://bit.ly/3B9xdC8>. Acesso em: 10 jan. 2023.

GOIÁS. Controladoria-Geral do Estado. **Manual de procedimentos de tomada de contas especial**. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3TrxgjH>. Acesso em: 30 dez. 2022.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução Normativa nº 8/2022**. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicacao?id=15641>. Acesso em: 5 jan. 2023.

LIMA, E. P. de; LEZANA, Á. G. R. Desenvolvendo um framework para estudar a ação organizacional: das competências ao modelo organizacional. **Gestão & Produção**, v. 12, p. 177-190, ago. 2005.

MAIA, J. F.; ABREU, R. M. de; SANTOS, J. C. S. dos; PINHEIRO, J. do A. **A efetividade nos processos de Tomadas de Contas Especiais no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, p. 94-107, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3AUr64m>. Acesso em: 5 jan. 2023.

QUINTÃO, C. M. P. G.; CARNEIRO, R. A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. *In: Revista de Administração Pública*, v. 49, Issue 2, p. 473-491, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612127943>. Acesso em: 5 jan. 2023.

SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. J.; PLATTNER, M. F. (ed.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Lynne Rienner Publishers, 1999.

SEVERIANO, T. **Lean healthcare: otimização dos processos LIAL de medicamentos no setor da saúde pública em um município do Vale do Rio Tijucas – SC**. *Brazilian Journal of Development*, v. 5, n. 11, p. 27284-27295, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.34117/bjdv5n11-336>. Acesso em: 5 jan. 2023.

SHEHABUDEEN, N. *et al.* **Representing and approaching complex management issues: role and definition**. [S.l.:s.n.]. Disponível em: <https://www.repository.cam.ac.uk/handle/1810/288360>. Acesso em: 14 jan. 2023.

TOSAWA, S. A padronização de fases internas do procedimento licitatório na modalidade pregão, na forma eletrônica, dentro do sistema de compras da UTFPR. 2019. 70 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campo Mourão, 2019. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/4092>. Acesso em: 10 jan. 2023.

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