

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLE EXTERNO
E GOVERNANÇA PÚBLICA**

PAULO ROBERTO MENDES PEREIRA JÚNIOR

**A EXECUÇÃO E EFETIVIDADE DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS**

**GOIÂNIA,
MARÇO 2017**

A EFETIVIDADE E EXECUÇÃO DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Paulo Roberto Mendes Pereira Júnior

Sumário: Introdução – 1 Natureza Jurídica das decisões dos tribunais de contas que resultem na imputação de débito ou cominação de multa e considerações preliminares - 2 Legitimidade ativa para a execução das decisões dos tribunais de contas - 3 A efetividade das decisões dos tribunais de contas - 4 Análise da inscrição dos débitos e multas em dívida ativa - 5 O instável cenário político e econômico da nação e a acentuada cobrança pela atuação dos tribunais de contas - 6 Boas práticas para a maximização dos resultados da execução das decisões condenatórias – Conclusão – Referências

RESUMO

O presente artigo tem como escopo a análise da natureza jurídica das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas, que imputam débito ou aplicam multa aos gestores faltosos. Há uma análise aprofundada da legitimidade ativa para a propositura das correspondentes execuções, destacando-se o posicionamento da jurisprudência das cortes superiores. Diante dessas considerações introdutórias, há também uma análise criteriosa da efetividade dessas decisões, que impactam decisivamente para a respeitabilidade e prestígio dos Órgãos de Controle Externo. Por fim, avalia-se o cenário atual vivenciado pelo país, envolto em grave crise econômica e política (crise ética e moral), sugerindo-se, ainda, proposições de boas práticas administrativas que propiciem melhores índices de adimplemento, oriundos das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Execução das decisões. Efetividade.

ABSTRACT

This article has as scope the analysis of the legal nature of the condemnatory decisions of the Courts of Accounts, which impute debit or impose a fine on the faulty managers. There is an analysis of the active legitimacy for the introduction of the corresponding executions, standing out the positioning of the precedents of the superior courts. Given these introductory considerations, there is also a careful analysis of the effectiveness of these decisions, which decisively impact the respectability and prestige of the external control institutions. Finally, the current scenario experienced by the country, which is involved in a serious economic and political crisis (ethical and moral crisis), is also evaluated, and it is suggested that good administrative practices that provide better levels of compliance, resulting from the Court's condemnatory decisions.

Keywords: Account Court. Execution of decisions. Effectiveness.

INTRODUÇÃO

O tema que motiva a reflexão do presente trabalho, diz respeito à atuação dos Tribunais de Contas quando da formalização dos Acórdãos condenatórios, responsabilizando os administradores de valores e patrimônio públicos, analisando com enfoque a execução dessas decisões, que imputam débitos ou aplicam multas.

Diante da formalização do título executivo, como bem reconhece a Constituição Federal de 1988, surgem questionamentos de grande relevo, que vão desde a legitimidade ativa até a extensão da penalidade, para a propositura das demandas judiciais, visando o alcance desses valores, com o desejo de se dar efetividade à atuação da Corte de Contas, cientes de que a efetiva cobrança traz consigo resultados substanciais a toda a coletividade, que clama por uma postura mais rígida dos Órgãos de controle, sobretudo num cenário de grande desconfiança dos representantes políticos.

Por fim, após a análise da natureza jurídica dessas decisões, da legitimidade para a propositura das execuções, e da efetividade da atuação das Cortes de Contas, se sugere proposições críticas, que tem o intuito de acentuar os resultados dos Órgãos de Controle Externo à realização de sua missão institucional, como verdadeiro guardião do erário.

1 NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS QUE RESULTEM NA IMPUTAÇÃO DE DÉBITO OU COMINAÇÃO DE MULTA E CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O Tribunal de Contas, ao exercer sua nobre missão institucional, que consiste em exercer o controle externo de toda a Administração, atua fiscalizando a aplicação dos recursos públicos, dinheiro, bens e valores, como se extrai do texto constitucional, precisamente contido entre os artigos 71 a 75 da Constituição da República de 1988.

Ao analisarmos o caput do artigo 71 da Constituição Federal, logo se identifica a função que deverá ser exercida precipuamente pela Corte de Contas, que em âmbito federal, auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo.

É válido ressaltar, que nas demais esferas, os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, devem pautar a sua organização, composição e os mecanismos de fiscalização, naquilo que couber, respeitando o disciplinamento da Carta Magna, devendo existir uma verdadeira simetria e harmonia nessa atuação.

Contudo, é importante notar, que as referidas Cortes de Contas exercem o seu mister de forma autônoma e independente, como se denota nitidamente do estudo de suas atribuições constitucionais. Entre elas, abrangendo o tema proposto, se destaca o conteúdo do inciso VIII do art. 71 da CF, *in verbis*:

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

(...)

“VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;”

Diante dessa determinação constitucional, é nítida a autonomia dos Tribunais de Contas para a aplicação de sanções, quando houver ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas dos gestores, o que evidencia o caráter de coercibilidade de suas decisões.

Segundo Cavalcanti (CAVALCANTI, 2008, apud MOTTA, 2009.), sobre os vetores da competência julgadora dos Tribunais de Contas, há uma tríplice dimensão do processo de contas: a dimensão política, consubstanciada no julgamento da gestão; a sancionatória, consistente na punibilidade do gestor faltoso; e finalmente a indenizatória, ou seja, a reparação do dano causado ao erário.

Desses conceitos, extrai-se importante norte para a análise da natureza jurídica das decisões das Cortes de Contas. A primeira dimensão aborda o julgamento do gestor responsável, onde há uma avaliação criteriosa, da boa ou má utilização dos recursos públicos, em que se oportuniza a publicidade dessa atuação.

Havendo malversação dos recursos, o julgamento deverá se posicionar pela irregularidade das contas e, como consequência, a possibilidade de se acarretar a declaração, no âmbito da justiça eleitoral, de inelegibilidade do mau gestor, pelo período de até 05 (cinco) anos, denotando o caráter político da decisão.

Em seguida, ao se analisar a dimensão sancionatória, se denota que ela é dependente do julgamento político dos atos de gestão, encontrando nos possíveis vícios, a sua razão de ser, para assim, penalizar e punir o gestor faltoso.

Já a terceira dimensão visa buscar a reparação do prejuízo causado aos cofres públicos e, portanto, tem natureza indenizatória, em que se busca o reestabelecimento do status quo ante do erário, responsabilizando-se o gestor, quando houver o dano.

Nota-se que quando houver o respectivo dano ao erário, aplicar-se-ão as regras disciplinadoras da responsabilidade civil subjetiva, e, portanto, é necessário que haja nexos de causalidade entre o ato e o dano gerado, pela omissão ou ação do gestor, sendo necessária a constatação da culpa ou dolo pelo ato ou omissão.

Neste estudo, se destaca as decisões de cunho indenizatório e sancionatório, pela própria força coercitiva de seu conteúdo, que o próprio texto constitucional define sua natureza jurídica, qual seja, a de título executivo, senão vejamos:

“Art. 71 (...)

(...)

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.”

É pertinente apontar o que preleciona a doutrina, que de acordo com JACOBY (2016) diz:

“A decisão do Tribunal de Contas pode revestir-se sob a forma de acórdão. O acórdão da corte de Contas é condenatório quando: I. obriga o responsável a reparar a que deu causa; e e/ou II. Impõe o pagamento de multa pelo ato irregular praticado.

O processo, quando do julgamento, é conduzido pelo relator com um voto que, externando a manifestação de vontade, deverá conter relatório ou histórico dos fatos; motivação ou fundamentação da decisão e proposta de decisão e acórdão que será votado pela câmara respectiva.”

Feitas essas importantes considerações, cientes da força executiva das decisões das Cortes de Contas, vale anotar o alcance dessas condenações, utilizando como referência o que disciplina a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

Em seu artigo 19, a Lei 8.443/92, prevê a responsabilização daquele que tiver as suas contas julgadas irregulares, podendo o faltoso, ser responsabilizado pelo pagamento de todo o dano, e no inciso IX, do art. 1º, prevê a possibilidade de aplicação da multa sanção aos responsáveis, nos termos dos artigos 57 a 61 da referida lei, dos quais destacamos:

“Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra

moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

§ 1º Ficarà sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.”

Analisando os artigos supracitados, bem como todas as competências dos Tribunais de Contas, resta evidente a ampla margem sancionatória de que dispõe as referidas Cortes. Faz-se necessário destacar que, em âmbito federal, o Tribunal de Contas da União tem competência para atualizar os valores das multas a serem aplicadas, as quais constam do art. 58 de sua Lei Orgânica. A última Portaria de atualização, de Nº 46, publicada em 11 de janeiro de 2017, fixa o valor máximo da multa em R\$ 58.269,07 (cinquenta e oito mil duzentos e sessenta e nove reais e sete centavos).

No estado de Goiás, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas Estadual, de nº 16.168/2007, também discrimina em seu bojo as sanções que poderão ser aplicadas ao responsável que tiver as contas julgadas irregulares, podendo ser responsabilizados por todo o débito da dívida, conforme expressa o art. 75 da mencionada legislação, que ainda prevê a aplicação de multa. Interessante notar que há um escalonamento da multa, a depender da gravidade do ilícito, que transcrevemos:

“Art. 111. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal de Contas aplicar-lhe multa de até 2 (duas) vezes o valor atualizado do dano causado ao erário.

Art. 112. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 60.681,19 (sessenta mil, seiscentos e oitenta e um reais e dezenove

centavos), nos percentuais indicados e aplicados sobre este valor, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, aos responsáveis por:- Valor alterado pela Resolução nº 006/2014.

I – contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 74 desta Lei – 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento);

II – prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial – 10% (dez por cento) a 50% (cinquenta por cento);

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário – 50% (cinquenta por cento) a 100% (cem por cento);

IV – descumprimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência determinada pelo Relator – 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento);

V – obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas, bem como outro procedimento de fiscalização – 50% (cinquenta por cento) a 70% (setenta por cento);

VI – sonegação de processo, documento ou informação, em procedimentos de fiscalização – 20% (vinte por cento) a 50% (cinquenta por cento);

VII – descumprimento de decisão do Tribunal, salvo motivo justificado – 30% (trinta por cento) a 100% (cem por cento);

VIII – reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal – 50% (cinquenta por cento) a 100% (cem por cento);

IX – descumprimento de obrigação formal prevista em lei ou em ato normativo do Tribunal de Contas do Estado – 10% (dez por cento) a 15% (quinze por cento). - Acrescido pela Lei nº 17.260, de 26-01-2011.”

Fato interessante e que merece menção é que ainda que os débitos e multas aplicados pelas Cortes de Contas já são notadamente reconhecidos como títulos executivos, e ainda que naturalmente não tenham natureza tributária, anota-se que por meio do Acórdão nº 122/2003, do Plenário do Tribunal de Contas da União, a referida Corte de Contas externou sua opinião no sentido do cabimento da inscrição de suas decisões condenatórias referentes às dívidas e multas em dívida ativa da União, e a promoção da execução no rito da Lei nº 6.830/1980.

Diante desse entendimento, surgem importantes desdobramentos, que impactam decisivamente para o resultado efetivo e notável das sanções aplicadas aos gestores faltosos, e que serão estudados adiante.

Outro ponto que merece destaque, diz respeito a todo o trâmite percorrido para a formalização do título executivo em estudo. A força executiva desse título surge após profunda e criteriosa análise da responsabilidade dos gestores, em que é oportunizada a ampla defesa e o contraditório das partes envolvidas.

Portanto, a dilação probatória é garantida aos gestores, quando do julgamento das contas que são obrigados a prestar, havendo toda a garantia para que seja demonstrada a lisura de suas condutas. Mesmo se reprovadas as contas, oferece-se ao gestor todos os instrumentos e mecanismos de defesa, inclusive em sede de recurso.

Como consequência lógica, diante da segurança do conteúdo condenatório, passa a se exigir uma atuação mais incisiva das fazendas lesadas pelos gestores faltosos, por se tratar da defesa do patrimônio público evidentemente lesado, em que se almeja resultados efetivos e moralizantes.

Entretanto, é salutar ressaltar que para que o referido documento, prescrito em lei como título executivo, possa funcionar como conteúdo para o ajuizamento de ação de execução, é necessário que ele se revista de certeza, liquidez e exigibilidade.

De acordo com a doutrina de Santos (SANTOS, 1989, p. 224):

“Vale dizer, o título deve necessariamente expressar certeza, liquidez e exigibilidade da obrigação a que visa executar: certeza diz respeito à existência da obrigação; liquidez corresponde à determinação do valor ou da individualização do objeto da obrigação, conforme se trate de obrigação de pagamento em dinheiro, de entrega de coisa, de fazer ou não fazer; exigibilidade tem o sentido de que a obrigação, que se executa, não depende de termo ou condição, nem está sujeita a outras limitações”.

No ordenamento jurídico brasileiro, sabemos que os títulos executivos subdividem-se em dois grupos: títulos executivos judiciais e títulos executivos extrajudiciais.

Os primeiros se originam por atos emanados do Poder Judiciário, no exercício natural de seu mister jurisdicional. Os demais surgem de outros cenários, que não do Poder Judiciário, em que a lei os prescreve como tal. Diante dessas considerações, se evidencia que as decisões dos Tribunais de Contas não se revestem do caráter judicial, posto que as referidas Cortes não figuram como integrantes da estrutura orgânica do Poder Judiciário. Diante disso, a conclusão lógica que se extrai é a de que a decisão de Tribunal ou Conselho de Contas que impute débito ou aplique multa

ao administrador de dinheiro ou bens públicos se reveste do caráter de título executivo extrajudicial, ainda que a Constituição Federal de 1988 faça menção apenas a título executivo, sem qualificá-lo como judicial ou extrajudicial. Os títulos executivos judiciais estão relacionados no art. 515 do Novo Código de Processo Civil. Os extrajudiciais constam do artigo 784 do mesmo Código. O rol que consta neste último dispositivo não é exaustivo, havendo disposição genérica, que considera como títulos executivos extrajudiciais “todos os demais títulos, a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva”.

Portanto, para que a decisão condenatória das Cortes de Contas goze da força de título executivo, com os atributos indispensáveis de certeza e liquidez, é necessário que seja oportunizado, obrigatoriamente, ao responsável por bens e valores públicos, na Corte de Contas, o contraditório, a ampla defesa com os recursos a ela inerentes, e o devido processo legal (CF, art. 5º, LIV e LV).

Ainda nesse contexto, analisando a liquidez e a certeza da decisão definitiva dos Tribunais de Contas, a respeito da imputação de débito ou multa, destaca-se o entendimento de Pedro Roberto Decomain:

“Para que a decisão do Tribunal ou Conselho de Contas revista o caráter de título executivo (que será, como visto, extrajudicial), é necessário que apresente as características que deve ter todo título executivo, já antes enunciadas, ou seja, é preciso que venha marcada pela certeza, pela liquidez e pela exigibilidade. ...

Quando a decisão do Tribunal ou Conselho de Contas imputar débito de dinheiro público, ou lhe aplicar multa, ou adotar concomitantemente as duas providências, existirá a certeza, a partir do instante em que referida decisão já não comporte mais qualquer recurso, na órbita do próprio Tribunal ou Conselho.”

Nesse sentido, oportuno colacionar o entendimento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“- é impossível declarar alcance, no plano da validade jurídica, se não for garantido o princípio do contraditório e da ampla defesa, pois os recursos faltantes podem ter sido regularmente aplicados e provados por um documento que não estava na prestação de contas. Pode, inclusive, existir motivo de força maior suficiente para justificar o desfalque. É por isso que, antes de julgar as contas, esses tribunais sempre dão direito de defesa, sob pena de nulidade do acórdão.”

2 LEGITIMIDADE ATIVA PARA A EXECUÇÃO DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Cientes da competência dos Tribunais de Contas para a condenação em débito ou para a aplicação da pena sancionatória (multa) aos gestores faltosos, após o julgamento das contas por eles prestadas, resta patente a autonomia e independência do referido Órgão, que ao condenar, legitima a execução de suas decisões, constitucionalmente reconhecidas como títulos executivos.

Diante dessas breves considerações, tendo em vista o que já fora exposto, surge outro tema de grande relevo para o estudo proposto, que trata da análise da legitimidade ativa para a propositura das execuções dessas decisões das Cortes de Contas.

Nota-se, que em que pese haver a ampla competência para a punibilidade dos responsáveis pela gestão dos recursos públicos, exercendo seu mister como verdadeiro guardião do erário, as destacadas Cortes de Contas não detêm legitimidade ativa para a proposição das execuções das penas impostas.

O posicionamento sobre o tema é pacífico, mas ainda há alguma divergência doutrinária e jurisprudencial sobre o assunto. Contudo, naturalmente prepondera a jurisprudência firmada pela Suprema Corte do Judiciário, que assentou seu entendimento no sentido de atribuir ao próprio ente lesado pela má gestão dos responsáveis, a legitimidade ativa para a propositura da execução, que visa recompor o desfalque ocasionado ao respectivo ente.

No que tange ao efetivo recolhimento dos valores oriundos da aplicação da pena sanção (multas), a jurisprudência se firma no mesmo sentido, de que detém legitimidade ativa para a execução, o ente beneficiário da arrecadação da multa, o que nem sempre coincide com o ente lesado pela malversação dos recursos públicos.

Ainda assim, muitos questionamentos são propostos perante o Superior Tribunal de Justiça e também perante o Supremo Tribunal Federal, usualmente acionados pelos Ministérios Públicos Estaduais, haja vista que ao mesmo tempo, a controvérsia tem fundamento constitucional e infraconstitucional.

Evidencia-se do julgamento realizado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, do RE nº 223.037/SE, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 2/8/02, que a referida Corte firmou o entendimento de que, no caso de título executivo que decorra da eficácia constitucional conferida às decisões dos Tribunais de Contas que resultem em imputação de débito ou cominação de multa, o legitimado para propor a ação de execução para a cobrança do ressarcimento de prejuízo causado ao erário é o ente público prejudicado. Transcreve-se o destacado acórdão:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS PRÓPRIAS DECISÕES: IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto. 2. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente. 3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75). Recurso extraordinário não conhecido”.

Em harmonia com o supracitado Acórdão, transcreve-se outros julgados da Suprema Corte do Judiciário, de Relatoria dos Ministros Eros Grau e Gilmar Mendes, com as seguintes ementas, respectivamente:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE. IRREGULARIDADES NO USO DE BENS PÚBLICOS. CONDENAÇÃO PATRIMONIAL. COBRANÇA. COMPETÊNCIA. ENTE PÚBLICO BENEFICIÁRIO DA CONDENAÇÃO. 1. Em caso de multa imposta por Tribunal de Contas Estadual a responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos, a ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação do TC. Precedente. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE nº 510.034/AC-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 15/8/08).

“Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Legitimidade para executar multa imposta pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE). 3. O artigo 71, § 3º, da Constituição Federal não outorgou ao TCE legitimidade para executar suas decisões das quais resulte imputação de débito ou multa. 4. Competência do titular do crédito constituído a partir da decisão o ente público prejudicado. 5. Agravo regimental a que se nega provimento” (AI nº 826.676/MG-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 24/2/11).

Outrossim, ainda em convergência com esse posicionamento, destaca-se outras decisões da Suprema Corte, garantindo ao ente lesado a legitimidade para a propositura dessas execuções, restringindo a legitimidade dos Ministérios Públicos

dos referidos entes, ainda que exercendo representação, e por fim, declarando a inconstitucionalidade de lei estadual que proponha tal capacidade postulatória, em razão da obrigatoriedade de simetria com o modelo federal, senão vejamos:

‘AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE. IRREGULARIDADES NO USO DE BENS PÚBLICOS. CONDENAÇÃO PATRIMONIAL. COBRANÇA. COMPETÊNCIA. ENTE PÚBLICO BENEFICIÁRIO DA CONDENAÇÃO. 1. Em caso de multa imposta por Tribunal de Contas Estadual a responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos, a ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação do TC. Precedente. Agravo regimental a que se nega provimento’ (RE 510.034-AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 15.8.2008).

E:

‘RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS PRÓPRIAS DECISÕES: IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto. 2. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente. 3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75). Recurso extraordinário não conhecido’ (RE 223.037, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, 2.8.2002 – grifos nossos).

Por fim, em casos idênticos aos supracitados, anota-se: AI 766.017, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 15.10.2010; AI 676.274, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 26.10.2010; AI 746.285, Rel. Min. Eros Grau, DJe 12.5.2009; e AI 203.769, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 28.2.2007.

Na mesma esteira de entendimento, o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE PARA EXECUTAR MULTA IMPOSTA A DIRETOR DE DEPARTAMENTO MUNICIPAL POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. PESSOA JURÍDICA QUE MANTÉM A CORTE DE CONTAS.

1. Em diversos precedentes esta Corte concluiu que a legitimidade para executar multa imposta a gestor público municipal por Tribunal de Contas Estadual é do próprio ente municipal fiscalizado, em razão do resultado do julgamento do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 223037-1/SE, de relatoria do Min. Maurício Corrêa (AgRg no Ag 1215704/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 2.2.2010; AgRg no REsp 1065785/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 29.10.2008; e REsp 898.471/AC, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 31.5.2007).

2. Contudo, a mudança de entendimento ora preconizada decorre, com todas as vênias dos que vinham entendendo em contrário, de interpretação equivocada do mencionado julgamento, especificamente em razão da redação do item 2 de sua ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS PRÓPRIAS DECISÕES: IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto.

2. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente.

3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal.

Declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75). Recurso extraordinário não conhecido.

(RE 223037, Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 2.8.2002) 3. Com base no precedente da Corte Suprema, extraiu-se a exegese de que em qualquer modalidade de condenação - seja por imputação de débito, seja por multa - seria sempre o ente estatal sob o qual atuasse o gestor autuado o legítimo para cobrar a reprimenda.

Todavia, após nova análise, concluiu-se que o voto de Sua Excelência jamais caminhou por tal senda, tanto assim que, no âmbito do Tribunal de Contas da União tal tema é vencido e positivado por ato administrativo daquela Corte de Contas.

4. Em nenhum momento a Suprema Corte atribuiu aos entes fiscalizados a qualidade de credor das multas cominadas pelos Tribunais de Contas. Na realidade, o julgamento assentou que nos casos de ressarcimento ao erário/imputação de débito a pessoa jurídica que teve seu patrimônio lesado é quem - com toda a razão - detém a titularidade do crédito consolidado no acórdão da Corte de Contas.

5. Diversamente da imputação de débito/ressarcimento ao erário, em que se busca a recomposição do dano sofrido pelo ente público, nas multas há uma sanção a um comportamento ilegal da pessoa fiscalizada, tais como, verbi gratia, nos casos de contas julgadas irregulares sem resultar débito; descumprimento das diligências ou decisões do Tribunal de Contas; embaraço ao exercício das inspeções e auditorias; sonegação de processo, documento ou informação; ou reincidência no descumprimento de determinação da Corte de Contas.

6. As multas têm por escopo fortalecer a fiscalização desincumbida pela própria Corte de Contas, que certamente perderia em sua efetividade caso não houvesse a previsão de tal instrumento sancionador. Em decorrência dessa distinção essencial entre ambos - imputação de débito e multa - é que se merece conferir tratamento distinto.

7. A solução adequada é proporcionar ao próprio ente estatal ao qual esteja vinculada a Corte de Contas a titularidade do crédito decorrente da cominação da multa por ela aplicada no exercício de seu mister.

8. "Diferentemente, porém, do que até aqui foi visto, em se tratando de multa, a mesma não deve reverter para a pessoa jurídica cujas contas se cuida. Nesse caso, deve reverter em favor da entidade que mantém o Tribunal de Contas." (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes in Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência).

9. Não foi outra a solução preconizada pela próprio Tribunal de Contas da União, por meio da Portaria n. 209, de 26 de Junho de 2001 (BTCU n. 46/2001), relativa ao Manual para Formalização de Processos de Cobrança Executiva, no qual se destacou que "a multa é sempre recolhida aos cofres da União ou Tesouro Nacional". Em seguida, por meio da Portaria-SEGECX n. 9, de 18.8.2006, também relativa ao Manual de Cobrança Executiva (BTCU n. 8/2006), a Corte de Contas da União dispôs: A multa é sempre recolhida aos cofres da União ou Tesouro Nacional e sua execução judicial está sob a responsabilidade da Procuradoria-Geral da União/AGU.

10. Logo, mesmo nos casos em que a Corte de Contas da União fiscaliza outros entes que não a própria União, a multa eventualmente aplicada é revertida sempre à União - pessoa jurídica a qual está vinculada - e não à entidade objeto da fiscalização.

11. Este mesmo raciocínio deve ser aplicado em relação aos Tribunais de Contas Estaduais, de modo que as multas deverão ser revertidas ao ente público ao qual a Corte está vinculada, mesmo se aplicadas contra gestor municipal.

12. Dessarte, a legitimidade para ajuizar a ação de cobrança relativa ao crédito originado de multa aplicada a gestor municipal por Tribunal de Contas é do ente público que mantém a referida Corte - in casu, o Estado do Rio Grande do Sul -, que atuará por intermédio de sua Procuradoria.

13. Agravo regimental provido. (AgRg no REsp 1181122/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/05/2010, DJe 21/05/2010).

É válido colacionar o posicionamento doutrinário sobre o tema. Segundo JACOBY (2016), “O legitimado ativo para propor a execução é, portanto, o patrimônio lesado:

“Se Órgão integrante da administração direta, a respectiva fazenda pública, a qual se vincularem as atribuições da Corte e não a esfera de competência do agente responsável. Tratando-se, por exemplo, de julgamento de prestação de contas de determinado município, em virtude da aplicação de recursos federais repassados em razão de convênio, a competência é do TCU, a legitimação ativa é da União e passiva do agente responsável, no caso, pessoalmente o prefeito. Nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, quando a condenação pelos Tribunais de Contas for em favor das respectivas administrações diretas, a respectiva procuradoria deverá ser encarregada da execução forçada da deliberação. Com relação à administração indireta, caberá ao órgão que representa judicialmente os interesses da respectiva pessoa jurídica, intentar o processo de execução.”

Entretanto, em que pese haver ampla jurisprudência do STF sobre o tema da legitimidade ativa para a propositura das execuções em comento, que atribui ao ente lesado essa capacidade processual, em detrimento ao *Parquet*, também há entendimento no sentido de atribuir ao referido Órgão Ministerial, a legitimidade ativa extraordinária para a cobrança no judiciário, quando restar evidenciada a inércia do ente estatal, detentor da legitimidade ordinária. Abaixo, transcreve-se jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. AÇÃO DE EXECUÇÃO. TÍTULO EXTRAJUDICIAL.

CERTIDÃO DE DÉBITO EXPEDIDA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL.

1. O Ministério Público possui legitimidade para a propositura de ação de execução de título extrajudicial oriundo de Tribunal de Contas Estadual. REsp 996031/MG, PRIMEIRA TURMA, DJ de 28/04/2008 e REsp 678969/PB, PRIMEIRA TURMA, DJ 13/02/2006.
2. É que a decisão de Tribunal de Contas Estadual, que, impõe débito ou multa, possui eficácia de título executivo, a teor do que dispõe o art. 71, § 3º, da Constituição Federal de 1988.
3. In casu, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em sede de Processo Administrativo nº 18.654, constatando irregularidades na remuneração dos agentes públicos do Município de Contagem, durante os exercícios de 1993; 1994 e 1995 (meses de janeiro a novembro), determinou a restituição dos mencionados valores à municipalidade in foco.
4. A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público o status de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 129, caput).
5. Destarte, a Lei 8.429/92 estabelece as sanções aplicáveis aos agentes públicos que pratiquem atos de improbidade administrativa, prevendo que a Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público (artigo 17, § 4º), permitindo ao Ministério Público ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas (artigo 25, VIII, da Lei 8.625/93).
6. Os arts. 129, III, da Constituição Federal de 1988, 6º, VII, "b", da LC 75/93, e 25, IV, "a" e "b", da Lei 8.625/93, admitem a defesa do patrimônio público pelo Ministério Público, em ação civil pública.
7. Recurso Especial provido para reconhecer a legitimidade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, para a propositura de execução de título originário de Tribunal de Contas Estadual, restando prejudicado o exame das demais questões veiculadas no recurso sub examine. (REsp 922.702/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/04/2009, DJe 27/05/2009)

No mesmo sentido, em relação ao Estado de São Paulo:

"1. No caso concreto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo entendeu ser indevido o aumento salarial concedido ao vereador — ora recorrido.

2. O Tribunal de origem, após subdividir o conceito de patrimônio público em patrimônio público-privado e patrimônio do povo, entendeu que o direito tratado no caso é meramente patrimonial público, cujo exclusivo titular é a Fazenda Municipal. Segundo a decisão recorrida, em tais condições, não tem o Ministério Público legitimidade processual para promover ação civil pública de caráter executório, já que a legitimidade exclusiva seria da Fazenda Pública Municipal.

3. A subdivisão adotada pela Corte de origem é descabida. Não existe essa ordem de classificação. O Estado não se autogera, não se autocria, ele é formado pela união das forças e recursos da sociedade. Desse modo, o capital utilizado pelo ente público com despesas correntes, entre elas a remuneração de seus agentes políticos, não pode ser considerado patrimônio da pessoa política de direito público, como se ela o houvesse produzido.

4. Estes recursos constituem-se, na verdade, patrimônio público, do cidadão que, com sua força de trabalho, produz a riqueza sobre a qual incide a tributação necessária ao estado para o atendimento dos interesses públicos primários e secundários.

5. A Constituição Federal, ao proibir ao Ministério Público o exercício da advocacia pública, o fez com a finalidade de que o parquet melhor pudesse desempenhar as suas funções institucionais — dentre as quais, a própria Carta Federal no art. 129, III, elenca a defesa do patrimônio público — sem se preocupar com o interesse público secundário, que ficaria a cargo das procuradorias judiciais do ente público.

6. Por esse motivo, na defesa do patrimônio público meramente econômico, o Ministério Público não poderá ser o legitimado ordinário, nem representante ou advogado da Fazenda Pública. Todavia, quando o sistema de legitimação ordinária falhar, surge a possibilidade do (sic) parquet, na defesa eminentemente do patrimônio público, e não da Fazenda Pública, atuar como legitimado extraordinário.

7. Conferir à Fazenda Pública, por meio de suas procuradorias judiciais, a exclusividade na defesa do patrimônio público, é interpretação restritiva que vai de encontro à ampliação do campo de atuação conferido pela Constituição ao Ministério Público, bem como leva a uma proteção deficiente do bem jurídico tutelado.

8. Por isso é que o Ministério Público possui legitimidade extraordinária para promover ação de execução do título formado pela decisão do Tribunal de Contas do Estado, com vistas a ressarcir ao erário o dano causado pelo recebimento de valor a maior pelo recorrido. (Precedentes: REsp nº 922.702/MG, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28.4.2009, DJe 27.5.2009; REsp nº 996.031/MG, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 11.3.2008, DJe 28.4.2008; REsp nº 678.969/PB, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 13.12.2005, DJ 13.2.2006; REsp nº 149.832/MG, Rel. Min. José Delgado, publicado em 15.2.2000) Recurso especial provido.”

Dessa forma, resta evidente que a Fazenda Pública lesada é quem possui a legitimidade ativa ordinária para a propositura das execuções aqui tratadas, havendo farta jurisprudência das Cortes Superiores sobre o tema. No entanto, em havendo a inércia do legitimado competente, para cobrar os referidos débitos, o Ministério Público, no exercício de sua missão institucional, deverá agir em defesa do patrimônio público, em auxílio ao ente lesado, funcionando como legitimado extraordinário para a propositura do feito.

3 A EFETIVIDADE DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Considerando-se esses importantes apontamentos preliminares, que evidenciam características peculiares dos Acórdãos condenatórios das Cortes de Contas, destacando-se especialmente a força executiva desses títulos, com amparo constitucional, e a garantia oferecida pela jurisprudência, atribuindo ao ente lesado a legitimidade ordinária para cobrança dos débitos, há que se avaliar o aspecto da efetividade dessas decisões.

Afinal, os Tribunais de contas exercem destacada missão, como verdadeiros guardiões do erário, e para que sua atuação seja sentida substancialmente por toda a coletividade, há que se garantir mecanismos de controle coercitivos e que, ao mesmo tempo, gozem de efetividade e eficácia.

Sabe-se que as referidas Cortes de Contas atuam em auxílio às Casas Legislativas, não como mero Órgão auxiliar, mas oferecendo precisa contribuição, uma vez que dotada de natureza técnica, sendo capaz de exercer uma valoração qualitativa do gasto público, apreciando os aspectos financeiros, orçamentários, econômicos e políticos.

Considerando essa relevante atuação, e ao analisarmos os índices de adimplemento das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas, que historicamente gira em torno de 1% a 2% do número total de condenações, evidencia-se o baixíssimo índice do retorno financeiro das sanções aplicadas, e que naturalmente, impactam de forma decisiva para a efetividade da atuação dessas Cortes especializadas.

Esse índice de adimplemento acaba por ser ainda mais escasso, quando se encontra em evidência a atuação das fazendas públicas municipais, quando às suas respectivas procuradorias necessitam realizar a cobrança das multas e débitos aplicados aos gestores daquela localidade, os quais usualmente têm estreita relação com o prefeito ou mesmo com o presidente da Câmara Municipal. Nesses casos, a execução judicial fica substancialmente comprometida, uma vez que não há grande interesse em se punir efetivamente um gestor considerado muito próximo nas relações políticas.

Esse fato, evidentemente, não ocorre exclusivamente no âmbito municipal, havendo grande probabilidade de que ocorra com o ente estadual, quando tem de punir os gestores de confiança do chefe do executivo, o que talvez justifique a pouca motivação ou interesse para a propositura das execuções que visam reparar o desfalque causado ao erário.

Diante desses números pouco expressivos, a sanção aplicada aos gestores faltosos é brutalmente relativizada, posto que há grande esforço empreendido pelo órgão de controle, sobretudo de material humano de grande competência técnica, para a aferição das responsabilidades e dos prejuízos gerados, e em que pese haver autonomia para penalizar, o resultado desse esforço fica seriamente comprometido quando não há efetiva entrada desses valores indenizatórios.

Nesse contexto, é válido colacionar e enfatizar a preocupação de Borges de Carvalho (2003, p. 206):

[...] há de ser feita a pergunta: quem se responsabiliza pela execução do título executivo, na hipótese de inadimplência do devedor? O Município. Ora, torna-se muito provável, então, que fixada multa pelo TCM ao Administrador, seja ele o próprio responsável — enquanto chefe do Executivo municipal — pela exigibilidade da mesma em Juízo. E o que dizer se a sanção foi imposta ao Presidente da Câmara quando este é aliado, de longas datas, do prefeito? Mais uma vez, como de fato ocorre, dificilmente haverá pagamento ou, ainda, este será procrastinado ao máximo. A sabedoria popular sempre alertou aos perigos de conferir à raposa a responsabilidade pela guarda do galinheiro [...].

Nesse sentido, vejamos a função social da sanção, que segundo Bobbio, (2008):

“Consideramos que merece ser esclarecido com particular atenção o critério que se refere ao momento da resposta à violação, que desemboca na noção de sanção. A sanção pode ser definida como o expediente com que se busca, em um sistema normativo, salvaguardar a lei da erosão das ações contrárias. Podemos resumidamente definir a sanção como a resposta à violação.”

Afinal, esse conceito é de grande valor para se demonstrar a importância desse instrumento de controle social, que visando proteger as normas jurídicas e a ordem social, fundamentalmente existe para garantir a prevalência do interesse público, atendendo aos anseios de toda a coletividade.

Ainda segundo Bobbio, (2008):

“O principal efeito da institucionalização da sanção é a maior eficácia das normas respectivas. Quando se fala de sanção institucionalizada, entendem-se três coisas: 1) para toda violação de uma regra primária, é estabelecida a respectiva sanção; 2) é estabelecida a medida da sanção; 3) são estabelecidas as pessoas encarregadas de obter sua execução. Com a primeira limitação assegura-se a certeza da resposta; com a segunda, a proporcionalidade; com a terceira, a imparcialidade. A característica das normas jurídicas é serem normas com eficácia reforçada.”

Nesse contexto, é válido ressaltar, que as violações às normas jurídicas, necessitam de punição exemplar, caso contrário, acaba por ocorrer uma relativização do caráter de obrigatoriedade dessas regras, o que impacta negativamente para a ordem social, principalmente nos aspectos da responsabilidade fiscal, que é de extrema importância para o desenvolvimento da economia do país.

4 ANÁLISE DA INSCRIÇÃO DOS DÉBITOS E MULTAS EM DÍVIDA ATIVA

Como já enfatizado anteriormente, as decisões condenatórias dos Tribunais de Contas são dotadas de força executiva, havendo expressa previsão na Carta Magna que as reconhece como títulos executivos.

Por essa razão, quando da análise da jurisprudência pátria, denota-se que o posicionamento das Cortes superiores é no sentido de ser dispensada a inscrição em dívida ativa, e a consequente expedição da certidão de dívida ativa, para a propositura da execução.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento realizado por sua 2ª Turma, havendo unanimidade de votos, do Recurso Especial nº 1.059.393-RN, Relator Ministro Castro Meira (DJe, 23 out. 2008), firmou entendimento, nos termos do artigo 23, III, "b", da Lei nº 8.443/92, que o acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União constitui título executivo extrajudicial bastante para cobrança judicial da dívida oriunda do débito ou da multa, quando deixa de ser recolhida dentro do prazo pelo responsável, sendo desnecessária a inscrição em Dívida Ativa para obter-se a respectiva Certidão prevista na Lei de Execução Fiscal, desobrigando também a utilização do rito da Lei nº 6.830/1980, e que consequentemente enseja ação de cobrança por quantia certa, nos termos do Código de Processo Civil.

É imperioso apontar também o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que divergiu em parte da jurisprudência supracitada, seguindo o voto do senhor Ministro Maurício Corrêa, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 223.037-1/SE (DJ, 2 ago. 2002), adotou o posicionamento no sentido de que, por já ter eficácia de título executivo extrajudicial, a decisão do Tribunal ou Conselho de Contas, de que resulte a imputação de débito ou multa, prescinde de inscrição em dívida ativa, mas que ainda assim, sua execução deve se pautar pela Lei nº 6.830/1980 (art. 1º).

Diante do exposto, é nítida a divergência entre os atuais entendimentos do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal quanto ao rito a ser utilizado na espécie: do Código de Processo Civil ou da Lei de Execução Fiscal; havendo, contudo, cristalina convergência entre as jurisprudências, no sentido de que as decisões condenatórias de débitos e multas aos responsáveis por irregularidades na aplicação de recursos públicos, por terem a eficácia de títulos executivos extrajudiciais, ou seja, por serem marcadas pela certeza, liquidez e exigibilidade, prescindem de inscrição em dívida ativa e da correspondente expedição da certidão de dívida ativa.

Em que pese não haver a obrigatoriedade para a inscrição em dívida ativa, objetivando a conseqüente execução, nada obsta que os referidos títulos ainda assim sejam inscritos no referido cadastro. Afinal, a destacada inscrição do débito ou multa em dívida ativa, gera conseqüências importantes para a coercibilidade das decisões das Cortes de Contas, pelo fato de gerar severas restrições ao gestor faltoso, dentre elas a proibição de contratar com a própria fazenda pública.

5 O INSTÁVEL CENÁRIO POLÍTICO E ECONÔMICO DA NAÇÃO E A ACENTUADA COBRANÇA PELA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

É fato nítido que quando a nação vivencia delicada situação de sua economia, seja pela queda acentuada na arrecadação dos tributos, seja pela má gestão dos recursos públicos, havendo ainda grande desconfiança da capacidade dos legitimados para exercer a adequada representação política, que há grande anseio popular para que as Cortes de Contas atuem de forma incisiva, com o desejo de resultados que possam ser visivelmente percebidos.

Nos últimos anos, a nação brasileira tem vivenciado um cenário de grande instabilidade política e econômica, o que se evidencia principalmente, pela destituição

da ex-presidente Dilma Rousseff, no ano de 2016, encerrando um ciclo superior a 13 (treze) anos do Partido dos Trabalhadores como representante do Poder Executivo Federal, que ocorreu mediante a utilização de um instrumento constitucional de controle político (impeachment), regularmente processado e julgado nas Casas que compõe o Congresso Nacional, onde se apurou o crime de responsabilidade, após as denúncias da realização de pedaladas fiscais e a concessão de créditos suplementares sem a autorização legislativa.

Naquele momento, havia grande inquietação e insatisfação popular, sobretudo pelas incontáveis denúncias de corrupção envolvendo grande número de representantes políticos de vários partidos políticos, da alta cúpula do governo federal e das casas legislativas federais, ocorrendo concomitante a um severo quadro de crise econômica, agravada pelo baixo crescimento do PIB, com uma forte queda na arrecadação de tributos, aumento da inflação e aumento do desemprego.

Mesmo tendo ocorrido a cassação do mandato da então presidente, e ainda que empossado definitivamente o vice-presidente da República Michel Temer, os problemas de ordem econômica e política persistiram. Ainda que a economia tenha sentido uma leve atenuação em sua queda, ocasionada pelo anúncio de várias medidas restritivas de ordem econômica, a crise política persistia. A alta cúpula do governo federal continuava a ser alvo de denúncias de corrupção, e em menos de um ano de mandato do novo presidente empossado, vários Ministros ligados ao Poder Executivo, indicados pelo novo representante, foram por ele destituídos, pelo suposto envolvimento nos chamados “caixa 2”.

Diante dessas circunstâncias, restou evidente a crise moral e ética vivenciada pelo país, e em razão do grande clima de desconfiança que emana da população, nota-se que a atuação das Cortes de Contas, no exercício constitucional do controle externo, é cada vez mais cobrada, com a exigência de resultados efetivos, capazes de estancar os nocivos efeitos da má gestão do erário.

Ainda que o presente estudo tenha se dedicado a abordar apenas uma pequena parcela da atuação coercitiva dos Tribunais de Contas, desencadeada pelo exercício de função de grande relevo, que se trata do julgamento das contas dos gestores responsáveis por bens e valores públicos, e que quando faltosos, faz nascer a decisão condenatória que formaliza o título executivo, há nessa atuação específica grande oportunidade para se sentir a atuação dos Tribunais de Contas como verdadeiro exercício do controle externo.

O controle externo deve funcionar como verdadeira ferramenta estabilizadora da máquina pública, e para que o mecanismo dessa fiscalização coercitiva possa ser significativamente sentido, deve haver um esforço conjunto entre poderes, órgãos e agentes, para que as decisões das Cortes de Contas gozem de efetividade, cientes de que esses bons resultados aumentam sensivelmente a responsabilidade dos gestores públicos, que passam a ter a certeza de que a impunidade não há de prevalecer.

É crucial que os Órgãos vigilantes do erário busquem, a todo custo, garantir a sua respeitabilidade, funcionando como vetores pedagógicos notoriamente sentidos, seja pela condução dos trabalhos em perfeita harmonia com a ética e a moral, seja pelo peso significativo de suas condenações, verdadeiramente sentido. Para que exista uma real ordem jurídica, os mecanismos de coerção devem funcionar adequadamente, com o alcance da punição ou determinação desejados, sob pena de haver um enfraquecimento das leis e normas jurídicas, que são basilares para a harmonia de todo o sistema.

6 BOAS PRÁTICAS PARA A MAXIMIZAÇÃO DOS RESULTADOS DA EXECUÇÃO DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS

Após a realização de uma análise crítica dos resultados da recuperação de valores, fruto das condenações que impõem sanções aos maus administradores, surgem proposições que visam garantir resultados cada vez mais substanciais.

Afinal, a compreensão que se extrai da valoração desses resultados sugere uma insatisfação com o baixo índice de recuperação dos valores das condenações em débito ou multa o que, naturalmente, culmina com o inconformismo que clama por mudanças, objetivando resultados mais significativos.

Inicialmente, antes mesmo de se buscar alternativas para a efetivação do alcance ao patrimônio do gestor faltoso, é importante se observar a adequação a alguns aspectos formais quando da formalização do acórdão condenatório, que dá forma ao título executivo.

Diante da necessidade de melhoria desses números, e buscando a eficácia desses títulos, é importante colacionar o ensinamento de Fernandes (2016):

“Com base nessas noções com a execução das decisões das Cortes de Contas, recomenda-se que o título contenha:

- a) com exatidão, o valor do dano ou da multa;
- b) a data a partir da qual corre a atualização;
- c) a data a partir da qual correm os juros de mora;
- d) a identificação do responsável, com indicação do nome completo, estado civil, profissão, nacionalidade, CPF, endereço;
- e) número do processo, da decisão e a data;
- f) beneficiário do título (Fazenda Pública da União, do Distrito Federal, do Estado, Município ou da pessoa jurídica de direito público ou privado lesada).”

Como dito, é dispensável, e até inconveniente, fazer alusão à causa no título condenatório para evitar que a natureza executiva seja desnaturada.

Desse modo, o órgão encarregado da execução terá em mãos o título condenatório com informações sintéticas. Caso o executado pretenda discutir o mérito da condenação, o esforço deverá voltar-se no sentido de demonstrar, em juízo, a impossibilidade da revisão judicial do mérito das contas julgadas. Decidindo o judiciário, em nosso entendimento incorretamente, adentrar no mérito da condenação e discutir os seus fundamentos, o órgão exequente lançará mão do acórdão, do voto e do parecer do Ministério Público, que, por certo, servirão de lastro necessário e suficiente para demonstrar a correção da condenação.

Sobre o valor a ser inserido no título condenatório, cabe lembrar que a Súmula nº 128 do TCU estabelece: “mesmo na hipótese de já se ter verificado recolhimento parcial, o Acórdão de condenação expressará o total da dívida, abatendo-se, na execução, o valor já satisfeito, sem a incidência da correção monetária e dos juros de mora sobre a quantia já ressarcida e a partir da data de cada pagamento”. A jurisprudência refletida por essa súmula, desde o advento da Constituição Federal de 1988, deve ser vista com reservas.

Efetivamente, após atribuir a eficácia de título executivo às decisões, fazer incluir nelas o valor inicial da dívida, desconsiderando os valores pagos, é um procedimento que enfraquece a força executiva da decisão, revela antieconomicidade da ação e exige do devedor pleitear a redução da dívida.”

Outrossim, após essas considerações de grande valia da doutrina, que auxiliam o alcance da desejada formatação do título no aspecto do formalismo, com o viés de favorecer o trâmite da execução, deve-se construir outros mecanismos com o intuito de funcionar como auxílio para melhores resultados.

Destaca-se a iniciativa da então Senadora Marisa Serrano que, em 2009, propôs a Proposta de Emenda Constitucional de nº 25, que fundamentalmente, visava atribuir as Cortes de Contas a legitimidade para a propositura das execuções de suas próprias decisões.

A redação proposta sugeria a alteração do §3º do art. 71 e do caput do art. 75, ambos da CF, nos seguintes termos:

Art. 71

.....

§3º - A: O Tribunal de Contas da União é legitimado ativo, como substituto processual, nas ações de execução fundadas em decisões de que trata o §3º.

...

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, a organização, composição, fiscalização e execução das decisões dos Tribunais de Contas dos estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos municípios.

Em que pese a importante iniciativa, que muito provavelmente seria capaz de trazer resultados mais expressivos ao adimplemento dos débitos e multas aplicados pelos Órgãos de controle externo, o ideal do projeto de emenda constitucional não logrou êxito, tendo ocorrido o seu arquivamento com o fim da legislatura de 2014.

Evidentemente, atribuindo-se às próprias Cortes a legitimação para a propositura da execução de seus próprios títulos, seria natural se esperar resultados mais efetivos, posto que a recuperação dos valores, seja oriundo de débito ou multa, seria considerada pauta prioritária da Corte, que tem grande interesse em presenciar a ultimação de sua árdua atuação, fazendo valer a sua missão institucional de zelar pelo erário.

Ademais, insta ressaltar que os Tribunais de Contas gozam de destacado corpo técnico, dispondo em sua infraestrutura, de servidores capacitados e de vastas especialidades, sobretudo, dispondo de corpo jurídico apto a exercer a postulação e representação em juízo.

Destaca-se aqui, outra iniciativa, que é inclusive já aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, e que tem alcançado expressivo resultado, no que se refere à recuperação de valores oriundos das condenações em débito ou multa, aplicados pela própria Corte. Em 2008, foi implantado naquele Órgão o então projeto de Acompanhamento de Cumprimento de Decisões (ACD), que acabou referendando a atuação do Ministério Público de Contas daquela Corte, que já desenvolvia a tarefa entre os anos de 2002 a 2007.

Da análise dos resultados do referido projeto, se afere que com essa atuação da Corte houve um aumento substancial do número de pagamentos referentes às condenações sancionatórias, que antes resultavam em 10% (dez por cento) do número total das condenações, que por sinal já era muito superior ao índice nacional, e passou a alcançar o patamar exemplar de 80% (oitenta por cento) de índice de adimplemento das referidas condenações.

Esse destacado resultado foi alcançado também em razão de um esforço conjunto entre o Tribunal de Contas do RS, o Ministério Público de Contas do RS e a Procuradoria Geral do Estado do RS. O mecanismo de trabalho que favoreceu o alcance desse desejado índice foi a permissão de acesso à PGE-RS, aos sistemas informatizados do Tribunal de Contas, que contribuiu significativamente para o resultado.

Outrossim, não há dúvidas de que o fator pedagógico contribui decisivamente para o alcance desse patamar elevado de recuperação de valores. A efetividade dessa cobrança acaba por gerar um fator psicológico nos gestores, os quais precisam, cada vez mais, agir com responsabilidade, já cientes de que a falha não será tolerada, sendo verdadeiramente sentida.

Em havendo um modelo bem sucedido, como é o caso do supracitado na Corte de Contas do Rio Grande do Sul, há que se estabelecer o exemplar mecanismo como paradigma para o exercício do controle externo. O instrumento norteador deve servir como referência, funcionando como estímulo para a elaboração de planejamentos de ações conjuntas, especialmente entre os Órgãos que atuam no controle externo e o legitimado ordinário (Procuradorias das Fazendas) para a propositura das ações competentes.

Evidencia-se dos Órgãos de controle externo que, apesar de disporem de competente corpo técnico jurídico, e por não haver ainda a legitimidade ativa para a postulação em juízo, visando à execução das próprias decisões, há que se propiciar a formalização de ações convergentes. Talvez uma solução possível seria a alocação de servidores do controle externo junto às Procuradorias das Fazendas, destacados para esse fim, numa coordenada ação em parceria.

Outrossim, além das propostas apresentadas, resta a conclusão de que o interesse público deve prevalecer em toda a atuação da máquina pública, e que isso deve embasar a conjunção de forças entre todos os Órgãos que se prestam ao serviço público, de forma a maximizar os resultados moralizadores.

CONCLUSÃO

Diante do estudo proposto, nota-se que um dos grandes problemas que impedem a sociedade de sentir a efetiva concretização dos benefícios oriundos das decisões emanadas pelos Tribunais de Contas (TC) é o fraco desempenho na recuperação de valores quando da execução judicial dessas deliberações.

A redação atual da Constituição da República confere eficácia de título executivo às decisões dos Tribunais de Contas, das quais resulte imputação de débito ou multa (art. 71, § 3º). Dessa forma, se evidencia que para fins da propositura da execução não há necessidade de se proceder à inscrição em dívida ativa dos referidos créditos decorrentes de deliberações dos Tribunais de Contas, as quais determinam a obrigação de ressarcimento pecuniário ao patrimônio público, ou que impõe penalidade dessa mesma natureza.

O reconhecimento dessas decisões como legítimo título executivo, atribui a presunção *juris tantum* de obrigação líquida e certa aos referidos títulos, e assim, legitima o seu titular a propor a correspondente ação executiva para fins de cobrança.

Atualmente, essas decisões não são executadas pelas Cortes de Contas, mas pelos titulares da representação judicial dos entes cujos patrimônios foram lesados. No que tange à legitimação para recebimento das multas, a execução forçada caberá ao órgão de representação jurídica do ente mantenedor a que pertence o órgão técnico de contas. Quando analisamos sob a ótica da União, compete à Advocacia-Geral da União (AGU) ajuizar as ações de cobrança.

Com enfoque na atuação da Advocacia Geral da União, nota-se que as execuções fundadas em decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) usualmente não recebem a ênfase que se deseja, não havendo prioridade ou prevalência frente aos inúmeros feitos de competência do mencionado órgão.

No âmbito estadual, ocorre semelhante tratamento, enquanto nos municípios, é ainda mais crítica. Em muitas cidades, a representação judicial é exercida por escritórios de advocacia contratados pelo Poder Público.

Nesse cenário, ocorre verdadeira censura, tecendo-se críticas ao modelo adotado nos municípios, uma vez que em muitos casos os responsáveis pelas execuções judiciais das decisões das Cortes de Contas são, com relativa frequência,

subordinados àqueles contra os quais elas serão promovidas. Como consequência, essa formatação acaba por inviabilizar a execução dos referidos títulos.

Diante de um cenário de grave crise econômica e política, a atuação dos Tribunais de Contas, como verdadeiro guardião do erário, precisa ser cada vez mais sentida. Inicialmente, pela cobrança que se acentua de toda a coletividade, que passa a exigir uma fiscalização mais rígida, e a responsabilização, acompanhada de efetiva penalização, dos administradores de recursos públicos, por condutas ilícitas ou quando da desaprovação das contas prestadas.

REFERÊNCIAS

BOBIO, Norberto. Teoria da Norma Jurídica. Editora Edipro, p. 192. 2008. BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão em recurso especial n. 1162474. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe, 17 dez. 2010.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Primeira Turma. Acórdão em recurso especial n. 1032732/CE. R.S. e outros; e MPF. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe, 03 dez. 2009.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Primeira Turma. Acórdão em recurso especial n. 1119377-SP. Relator: Ministro Humberto Martins. DJe, 09 set. 2009. BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão em Agravo de Instrumento n. 826.676/MG-AgR, Segunda Turma. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ, 24 fev. 2011.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão em recurso extraordinário n. 510.034/AC-AgR, Segunda Turma, Relator: Ministro Eros Grau. DJ, 15 agos. 2008.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão em recurso extraordinário n. 223.037/SE. Relator: Ministro Maurício Correia. DJ, 3 agos. 2002.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão em recurso extraordinário n. 223.037. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Mauricio Correa. DJ, 2 agos. 2008.

CAVALCANTI, Augusto Sherman. **Aspectos da competência julgadora dos Tribunais de Contas**. RDA, n. 237, p. 327-339, jul./set. 2004

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunal de Contas no Brasil**. Ed. Dialética, p. 219. 2006;

FERNANDES, públicas: Elementos teóricos e práticos de otimização do controle exercido pelos Tribunais de Contas. **Revista Brasileira de Direito Público** - Belo Horizonte, ano 10, n. 37, abr./jun. 2012. Disponível em <<http://www.bidforum.com.br>> acesso em jan. 2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses jacoby. **Cobrança e execução judicial imputados pelos Tribunais de Contas**. Disponível em <<http://www.bidforum.com.br>>. Acesso em jan. 2017.

_____. **Execução judicial das decisões dos Tribunais de Contas**. Forum Administrativo – Belo Horizonte, nov. 2006. Disponível em <<http://www.bidforum.com.br>>. Acesso em jan. 2017.

_____. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Ed. Forum, p. 153. 2016.

_____. **Lei 16.168 de 2007**. Disponível em < <http://www.tce.go.gov.br> > Acesso em fev.2017.

_____. **Lei 8.443 de 1992**. Disponível em < www.planalto.gov.br > Acesso em fev.2017.

FILHO, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva. Decisões do TCU resultantes de débito ou multa por alcance: alguns pontos polêmicos. - **Fórum Administrativo** - Belo Horizonte, ano 10, n. 109, mar. 2010. Disponível em <<http://www.bidforum.com.br>>. Acesso em jan. 2017.

HAIKAL, Coelho. Divergências jurisprudenciais acerca da legitimidade para a cobrança de títulos executivos expedidos pelos Tribunais de Contas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** - Belo Horizonte, ano 11, n. 129, set. 2012. Disponível em <<http://www.bidforum.com.br>>. Acesso em jan. 2017.

MAFRA, Eric Botelho. **A execução das decisões dos tribunais de contas e sua eficácia: uma revisão necessária**. Disponível em < <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1964.pdf> >. Acesso em jan. 2017.

MAYARA, Hitala. **Legitimidade para a execução de acordão do TCU**. Disponível em <<http://www.bidforum.com.br>>. Acesso em jan. 2017.

MELO, Paulo Sergio Ferreira Melo. **A natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas**. Disponível em < http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9704&revista_caderno=4 >. Acesso em jan. 2017.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Jurisdição dos Tribunais de Contas e aplicação de penalidades** **Fórum de Contratação e Gestão Pública** - Belo Horizonte, jan. 2009. Disponível em <<http://www.bidforum.com.br>>. Acesso em jan. 2017.