

A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas



Rodrigo Melo do Nascimento é servidor do Tribunal de Contas da União (TCU), graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF) consolidou, no panorama institucional da República Federativa do Brasil, a posição ocupada pela instituição Tribunal de Contas, atribuindo-lhe relevantes competências no exercício do controle externo da Administração Pública, seja no âmbito da União, seja naquele de Estados e Municípios.

Entre tais competências, avulta em importância àquela contida nos incisos II e VIII do art. 71 da Carta Cidadã, os quais preveem a atribuição do julgamento de contas, em cujo bojo são passíveis de prolação decisões pela irregularidade das contas, imputando débito ou cominando multa aos responsáveis pela aplicação de recursos públicos ou por eventual dano ao Erário.

Tais decisões condenatórias, conforme estabelecido no § 3º do art. 71 da CF, têm eficácia de título executivo, prestando-se à propositura da competente ação de execução judicial, caso o responsável não recolha a dívida peran-



te o próprio Tribunal de Contas que proferiu o acórdão condenatório, prolatado nos autos de processo administrativo em que são garantidos ao interessado o contraditório e a ampla defesa.

Ocorre que, uma vez ajuizada a ação de execução judicial pelos órgãos competentes, o executado tem a seu dispor, nada obstante a ampla oportunidade de defesa que já lhe foi conferida no processo administrativo de contas, instrumentos previstos na legislação processual civil para combater o acórdão condenatório, destacando-se neste contexto a figura dos chamados embargos à execução, por meio dos quais muitas vezes o devedor pretende alegar “qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como defesa em processo de conhecimento” (art. 745, V, do Código de Processo Civil – CPC).

Tal excesso de defesa, ao mesmo tempo em que representa afronta à jurisdição constitucional de contas, compromete a efetividade na recuperação judicial dos valores condenatórios e contribui para perpetuar a impunidade na malversação de recursos públicos.

No que toca especificamente à questão da efetividade, a rediscussão de tudo que já restou julgado pelo Tribunal de Contas gera um efeito protelatório indesejável que, associado à demora na análise, pelos órgãos repassadores, das prestações de contas de convênios e ao próprio tempo necessário para que tais contas sejam julgadas definitivamente pelos Tribunais de Contas, leva a uma diminuição da efetividade na recuperação judicial dos valores condenatórios, uma vez que os responsáveis aos quais foi imputado débito ou cominada multa terão tempo suficiente para adotar medidas visando a não deixar patrimônio próprio que responda pela dívida.

Este artigo aborda a execução judicial das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas, a partir de pesquisa doutrinária e jurisprudencial sobre o assunto, bem como da coleta de dados em relatórios gerenciais do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Advocacia-Geral da União (AGU).

Preliminarmente, contudo, faz-se mister consignar, que, considerando o princípio

da simetria existente entre o TCU e os demais Tribunais de Contas, contido no art. 75 da CF, bem como a diversidade de legislações locais, opta-se por uma abordagem tendo-se como pano de fundo normativo a realidade do TCU, sem prejuízo de se tecerem algumas considerações aplicáveis especificamente às demais Cortes de Contas brasileiras.

2. EFICÁCIA DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS

Nos termos do art. 71, § 3º, da CF, “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou cominação de multa terão eficácia de título executivo”, não estando expressamente previsto no texto constitucional se tais decisões são judiciais ou extrajudiciais.

Considerando o conteúdo condenatório das decisões definitivas proferidas pelos Tribunais de Contas no sentido da irregularidade das contas (COSTA JUNIOR, 2001), com a consequente imputação de débito ou cominação de multa ao responsável, e tendo em vista a jurisdição especial de contas, que restou estabelecida constitucionalmente como exceção ao princípio da unicidade da jurisdição, autores há que defendem a classificação de tais decisões como títulos executivos judiciais.



Martinez (2006), por exemplo, propugnava pela inclusão, no rol de títulos executivos judiciais estabelecido pelo revogado art. 584 do CPC¹, de inciso específico que enquadrasse os acórdãos condenatórios dos Tribunais de Contas como títulos executivos judiciais.

Segundo Jacoby Fernandes (2008), a apreciação dos atos da Administração Pública, desenvolvida pelos Tribunais de Contas, resulta em um ato jurídico equivalente a uma sentença, na medida em que declara a regularidade ou irregularidade da conduta de um agente na guarda e/ou na aplicação dos recursos públicos.

Apesar dos respeitáveis entendimentos em sentido diverso, entende-se que as decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas são títulos executivos extrajudiciais. Tais decisões não são títulos judiciais pelo simples fato de as Cortes de Contas não pertencerem ao Poder Judiciário.

Tal entendimento acarretaria, a princípio, a submissão das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas ao regime de execução de títulos extrajudiciais em geral, com a consequente desnecessidade da garantia do juízo para a oposição dos embargos à execução, que poderiam ser oferecidos a partir da citação (art. 738 do CPC). O melhor entendimento, contudo, é aquele que submete a execução judicial de tais títulos ao rito previsto na Lei de Execuções Fiscais (LEF).

3. RITO DA AÇÃO DE EXECUÇÃO

A LEF considera dívida ativa da Fazenda Pública, em seu art. 2º, aquela definida como tributária ou não tributária, nos termos da Lei nº 4.320, de 1964. Depreende-se do § 2º do art. 39 desta lei que os valores condenatórios constantes das decisões dos Tribunais de Contas que julguem os responsáveis em alcance ou que lhes apliquem multa classificam-se como dívida ativa não tributária.

Segundo Rodrigues (2009), os créditos contidos nas decisões condenatórias são dívidas ativas não tributárias e a execução de tais títulos extrajudiciais deve obedecer ao rito da LEF. Fernandes (2002 apud RODRIGUES, 2009, p. 70) afirma que a execução das decisões dos Tribunais de Contas tem o seu deslinde orientado pelas normas contidas na legislação especial extravagante (LEF), devendo-se retirar desta lei as diretrizes necessárias à propositura, desenvolvimento e finalização do referido procedimento judicial.

Ulisses Filho (2008) dá notícia de prática vigente na Comarca do Recife, segundo a qual as decisões condenatórias proferidas pelo TCE-PE eram ajuizadas pela Procuradoria Jurídica do Estado de Pernambuco nas Varas de Fazenda Pública, fundamentando a ação no rito das execuções por quantia certa previsto no art. 646 e seguintes do CPC².

O autor entende que tais execuções são de natureza fiscal, razão pela qual deveriam seguir o rito especial estabelecido pela LEF, com o consequente ajuizamento obrigatório em uma das Varas de Executivos Fiscais da Comarca do Recife, e prossegue afirmando que a aplicação da referida lei especial é cogente com relação ao credor do crédito público, porquanto a LEF foi elaborada trazendo inovações, garantias e privilégios à Fazenda Pública, por meio de procedimento mais célere, racional e eficaz para a cobrança e a garantia da arrecadação do dinheiro público. Sendo este um bem indisponível, não é possível que fique ao alvedrio do administrador escolher o procedimento de execução regido pelo CPC, posto que haveria prejuízo aos interesses da Fazenda Pública, considerando que esta ficaria privada de, em juízo, gozar das prerrogativas e privilégios processuais específicos garantidos na execução fiscal.

Uma aparente incongruência em tal raciocínio é o fato de as decisões dos Tribunais

de Contas não necessitarem ser inscritas em dívida ativa, ou seja, a petição inicial muitas vezes não é instruída com a Certidão da Dívida Ativa, apesar de exigência nesse sentido contida no § 1º do art. 6º da LEF³.

Ocorre que a finalidade da inscrição em dívida ativa é garantir a liquidez e a certeza do crédito, conforme se depreende da leitura do art. 2º, § 3º, da LEF: “A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito [...]”.

Segundo Custódio (1991), a liquidez e a certeza são exigências de ordem processual que se harmonizam perfeitamente com o estabelecido no § 3º do art. 71 da CF. Para o autor, a atribuição de responsabilidade por solver um débito ou pagar uma multa implica a individualização do direito creditório do ente público em relação a alguém (certeza) e, em geral, a determinação do objeto ou prestação devida e, no mínimo, a determinabilidade do *quantum debeatur* (liquidez).

De fato, conforme preceitua o art. 19 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 215 do Regimento Interno do TCU (RITCU), as decisões em julgamentos de contas tornam a dívida líquida e certa, sendo o instrumento da condenação considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução judicial.

Custódio (1991) prossegue afirmando que as decisões dos Tribunais de Contas revestidas de liquidez e certeza não necessitam ser inscritas em dívida ativa para possibilitar, por meio de certidão, o ajuizamento do processo executório. Destarte, a LEF não pode ser invocada para fundamentar exigência nesse sentido, pois foi a própria CF que outorgou a eficácia de título executivo às decisões condenatórias proferidas pelas Cortes de Contas. Nada obstante isto, nada impediria que se procedesse à inscrição, para fins de controle de arrecadação, mas tal inscrição não é requisito

essencial ao ajuizamento de execução fundada em tais títulos.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais entendeu que o título representado pelo acórdão condenatório da Corte de Contas mineira reveste-se dos atributos da certeza, liquidez e exigibilidade, razão pela qual julgou desnecessária a inscrição em dívida ativa. Eis a ementa da decisão de segunda instância, *in verbis*:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - EXECUÇÃO FISCAL - DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS - TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL - INTELLIGÊNCIA DO ART. 71, §3º, DA CR/88. Toda execução deve se basear, de acordo com o que preceitua o art. 583, do Código de Processo Civil, em título executivo, o qual se caracterizará, segundo o art. 586, 'caput', do referido diploma, pelos atributos da certeza, liquidez e exigibilidade. De acordo com o artigo 585 do Código de Processo Civil, em seu inciso VII, são títulos executivos extrajudiciais, além daqueles enumerados pelo dispositivo legal, todos os demais que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva. Nesse sentido, a Constituição da República, através de seu art. 71, §3º, confere força de título executivo extrajudicial à simples certidão expedida pelo Tribunal de Contas que impute débito, não havendo necessidade de inscrição perante o livro da dívida ativa. (TJMG, 4ª Câmara Cível, AI 1.0686.07.192654-3/001. Relator: Des. Dárcio Lopardi Mendes. Julgamento em 02/08/2007. Publicado no DJ de 09/08/2007, grifos nossos).

Portanto, a partir do disposto no art. 2º da LEF c/c o art. 39, § 2º, da Lei nº 4.320, de 1964, bem como em função do contido no art.

71, § 3º, da CF, infere-se que o crédito da Fazenda Pública contido nas decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas caracteriza-se como dívida ativa não tributária, razão pela qual o respectivo processo de execução judicial deve seguir o rito especial⁴ prescrito pela LEF, com a aplicação subsidiária das disposições do CPC, estando dispensada a inscrição em dívida ativa⁵.

Tal constatação implica que os embargos eventualmente opostos à execução de tais decisões só podem ser oferecidos após a garantia do juízo (art. 16 da LEF), o que traz uma perspectiva de maior efetividade na recuperação dos valores condenatórios do que haveria caso fosse seguido o rito comum dos títulos extrajudiciais em geral.

Em princípio, a submissão à LEF também implicaria a aplicação, às decisões dos Tribunais de Contas, do disposto no art. 16, §§ 2º e 3º, que permite ao executado alegar, em sede de embargos à execução, toda matéria útil à defesa, à exceção da reconvenção e da compensação. Há que se ter em vista, contudo, a força executiva diferenciada de que se revestem os títulos condenatórios.

Segundo Bugarin (2004), a qualificação das decisões condenatórias como meros títulos executivos extrajudiciais para todos os fins previstos na legislação processual revela um verdadeiro desconhecimento da processualística adotada pelos Tribunais de Contas no exercício da jurisdição especial de contas⁶.

O autor destaca a marcante diferença entre o título consubstanciado no acórdão condenatório e todos os demais títulos executivos extrajudiciais. No seu entendimento, o processo administrativo no âmbito dos Tribunais de Contas, nada obstante ser informado pela busca da verdade real e pela prevalência do formalismo moderado, segue, do ponto de vista instrumental, os mesmos princípios processualísticos do processo judicial, sendo sempre

garantida aos responsáveis ou interessados a ampla defesa, nos termos do devido processo legal. Assim, na jurisdição especial de contas, ocorre verdadeiro processo de conhecimento de competência privativa dos órgãos de controle externo.

4. A EFETIVIDADE NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL DOS VALORES CONDENATÓRIOS

Questão de suma importância diz respeito à efetividade na recuperação dos valores constantes das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas uma vez ajuizados os respectivos processos de execução. A rigor, os dados a esse respeito divergem bastante.

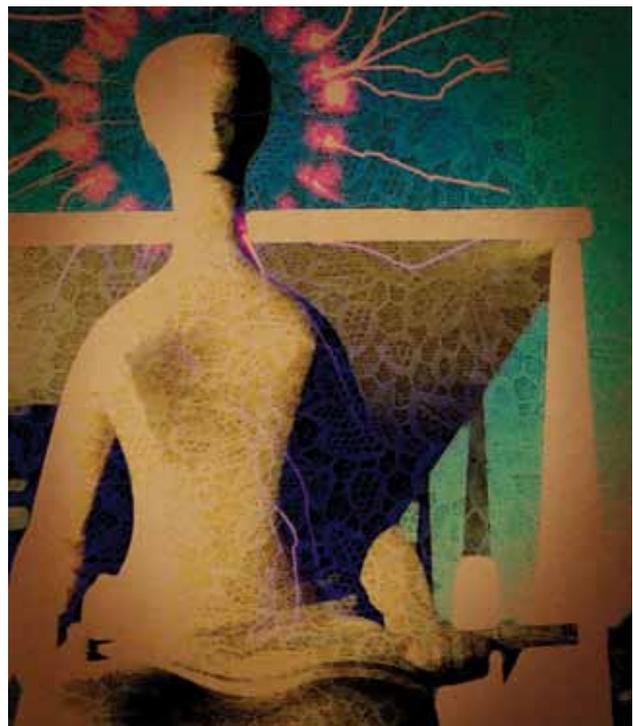
Martinez (2006), por exemplo, afirma que o índice histórico de recuperação de valores desviados, na fase judicial de cobrança, girava em torno de 0,5% a 1% do montante das condenações impostas pelo TCU. Matéria publicada no *Jornal do Commercio* de 09/12/2010 dá notícia de que, há quinze anos, o índice de recuperação judicial dos valores seria de 0,5%; há dez anos, de 1,5% e há cinco anos não passaria dos 2%. No ano de 2009, segundo a aludida matéria, tendo em vista parceria firmada entre o TCU e a AGU, o índice teria alcançado o patamar de 10%, ainda bastante baixo.

Já segundo notícia publicada no jornal *O Globo* de 09/12/2011, se o índice há quatro anos era de 1%, em 2011 alcançou-se o patamar de 15%. A diferença entre o valor cobrado e o obtido dever-se-ia ao excesso de recursos judiciais à disposição dos réus e à demora na prolação da decisão judicial, dificultando assim que se alcancem patrimônios passíveis de responder pelas dívidas.

De acordo com o Relatório Anual de Atividades do TCU referente ao exercício de 2011 (TCU, 2011), dos 2.556 processos de contas

apreciados de forma conclusiva pelo TCU no ano, 1.392 processos (54,46%) resultaram na condenação de 2.671 responsáveis ao ressarcimento de débito e/ou ao pagamento de multa^{7, 8}. O total de débitos imputados e de multas cominadas em processos de contas alcançou, no exercício de 2011, o patamar de R\$ 1,45 bilhões.

Ainda conforme o citado Relatório Anual de Atividades do TCU, o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) promoveu, por intermédio da AGU ou, conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal, as medidas necessárias à execução judicial de débitos ou multas decorrentes de acórdãos condenatórios proferidos pelo TCU, havendo sido submetidos 2.632 processos de cobrança executiva a tais órgãos de execução, com vistas ao ajuizamento das respectivas ações judiciais de cobrança. Os débitos e multas constantes dos acórdãos condenatórios remetidos aos órgãos de execução totalizaram o valor de R\$ 696,9 milhões.



Século relatório do Grupo Permanente de Atuação Pró-Ativa (AGU, 2010), no período de novembro de 2009 a dezembro de 2010, a Procuradoria-Geral da União ingressou com 2.147 ações baseadas em decisões condenatórias proferidas pelo TCU, abrangendo o valor total de R\$ 528.962.260,34. No mesmo período, ainda de acordo com o citado relatório da AGU, foram recolhidos aproximadamente R\$ 491,2 milhões relativos a débitos resultantes de convênios, o que representa – considerando exclusivamente uma análise de fluxo – um percentual de quase 93% do que foi demandado (TCU, 2010a).

Assim sendo, as somas envolvidas na atividade judicante do TCU atingem patamar bastante elevado, o que justifica a reflexão sobre alternativas aptas a otimizar os procedimentos envolvidos na execução judicial dos títulos condenatórios, com o que se vislumbra um potencial ganho de efetividade.

Ademais, o ganho de efetividade permite benefícios outros que não os exclusivamente monetários, contribuindo para a cessação da impunidade, do arbítrio, da liberalidade com os recursos públicos e da improbidade administrativa, condutas que se servem, via de regra, da comodidade, da inércia, da passividade e do próprio comprometimento daqueles que têm por dever funcional combater tais práticas perniciosas (MIOLA, 2011).

4.1 MEDIDAS PRÉVIAS À DECISÃO CONDENATÓRIA DEFINITIVA

A efetividade na recuperação judicial dos valores condenatórios depende de uma série de fatores, entre os quais se encontram aspectos processuais presentes no próprio processo de contas, mesmo que o acórdão condenatório não tenha ainda sido proferido.

O art. 61 da Lei nº 8.443/1992 prevê a possibilidade de o Tribunal, por intermédio do

MP/TCU, requerer à AGU (no caso de débitos imputados a responsáveis da administração direta) ou aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas (no caso de débitos imputados a responsáveis por entidades da administração indireta) a adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo o Tribunal ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição⁹.

Para Jacoby Fernandes (2008), conquanto a aludida previsão legal tenha o seu valor, a iniciativa é tímida, porquanto prevista somente após a conclusão do processo administrativo de julgamento de contas. Um significativo avanço seria instituir a possibilidade de o Tribunal requerer o arresto diretamente ao Poder Judiciário ou por intermédio do MP/TCU antes do término do julgamento das contas, desde que presente a liquidez do débito, em havendo justo receio de que o julgamento se torne ineficaz pelo decurso de tempo¹⁰.

Mas a questão do arresto não é o único fator que contribui para uma menor efetividade na recuperação judicial dos valores condenatórios. Outra causa bastante relevante é a própria questão da tempestividade, visto que há inúmeros convênios e instrumentos congêneres celebrados pela União com repasse de recursos públicos federais para Municípios e instituições não-governamentais, cujas prestações de contas ficam aguardando apreciação nos respectivos Ministérios durante amplo lapso temporal, tendo em vista, entre outros fatores, a falta de pessoal para tal análise. Outras prestações não são sequer formalizadas pelos entes recebedores dos recursos, dando azo à instauração de tomada de contas especial.

Quando prestações de contas com pendências ou mesmo tomadas de contas especiais são submetidas ao julgamento do TCU, já decorreu bastante tempo desde que os atos de gestão ilegais, ilegítimos ou antieconômicos

foram praticados e os responsáveis já tiveram a oportunidade de adotar medidas com vistas a não deixar patrimônio próprio passível de penhora. Há que se ter, portanto, uma atuação mais tempestiva, caso contrário a recuperação judicial dos valores condenatórios, por óbvio, ficará bastante comprometida.

Segundo o Acórdão-TCU nº 3025/2010 – Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, há deficiências materiais, humanas e tecnológicas nos órgãos repassadores, como controles inexistentes ou ineficientes, mecanismos de transparência insuficientes, ausência ou deficiência nos sistemas informatizados e falta de servidores habilitados para analisar e fiscalizar a descentralização dos recursos em número compatível com o volume de instrumentos celebrados. Ainda de acordo com o Relatório do aludido Acórdão, foi detectado um grande passivo de prestações de contas não analisadas, com mais de 50 mil processos de prestações de contas envolvendo recursos federais da ordem de R\$ 19,6 bilhões. O controle de tais prestações é *a posteriori*, dado que há um enorme estoque com idade média superior a cinco anos, o que alimenta “um ciclo vicioso de baixa efetividade de ‘autópsias de desperdício de recursos públicos’ ”.

Especificamente no que tange às prestações de contas – ou à falta delas – de prefeitos cujos Municípios tenham recebido recursos públicos federais mediante convênio, segundo Mendonça (informação verbal)¹¹, cerca de 60% das ações ajuizadas pela AGU, cujo objeto seja a má aplicação ou o desvio de recursos públicos, têm como réus prefeitos. Para La Rocque Almeida (informação verbal)¹², grande parte das falhas nas prestações de contas deve-se ao despreparo dos gestores, razão pela qual há que se considerar, nos julgamentos de contas, a estrutura da prefeitura e a existência de eventuais atenuantes para as falhas na gestão dos recursos públicos.

Como consequência do grande intervalo de tempo que se passa entre a prestação de contas pelo gestor de recursos públicos ao Ministério repassador e o seu julgamento definitivo pelo TCU, faz-se mister mencionar a dificuldade em se promover a citação e/ou a notificação dos responsáveis por contas julgadas irregulares. Nesse sentido, não é rara a impossibilidade de se localizar o executado para fins de notificação da decisão condenatória proferida, razão pela qual muitas vezes se afigura oportuno que conste do instrumento de convênio o local em que o prefeito pode ser encontrado. Uma possível alternativa para tal problema seria também a previsão legal da possibilidade de a notificação ser realizada em meio eletrônico.

4.2 ALTERNATIVAS À SISTEMÁTICA DE EXECUÇÃO EM VIGOR

De acordo com a sistemática vigente, a capacidade postulatória ativa para a execução judicial das decisões condenatórias não compete aos Tribunais de Contas que as proferiram, mas sim aos órgãos competentes para a representação judicial do ente federado ou da entidade da administração indireta.

Nos termos do art. 131 da CF, compete à AGU representar a União judicial e extrajudicialmente e, de acordo com o art. 132 do texto constitucional, a representação judicial dos Estados e do Distrito Federal compete aos respectivos Procuradores, organizados em carreira.

Assim, nada obstante o fato de a condenação em débito incumbir ao Tribunal de Contas, no exercício da competência judicante prevista no inciso II do art. 71 da CF, a definição da titularidade para promover a cobrança judicial de débito imputado depende do ente federativo cujos cofres tenham sido lesados.

No caso de decisões condenatórias proferidas pelo TCU, se o cofre lesado foi o da

União, o ajuizamento incumbe ao órgão responsável por sua representação judicial, ou seja, à AGU, por meio da Procuradoria-Geral da União (PGU), nos termos do art. 2º da Lei Complementar nº 75/93 c/c o art. 8º-E da Lei nº 9.028/95. A PGU não inscreve o débito em dívida ativa¹³ e promove sua execução judicial nos termos do rito preconizado pelo CPC para a execução de títulos extrajudiciais em geral.

No caso de recursos públicos pertencentes a autarquias e a fundações federais, o ajuizamento compete aos departamentos jurídicos próprios de tais entidades ou, na ausência destes, à Procuradoria-Geral Federal (PGF), a qual procede à apuração da certeza e da liquidez dos respectivos créditos, inscrevendo-os em dívida ativa para fins de cobrança amigável ou judicial (art. 10 da Lei nº 10.480/2002). A PGF inscreve o débito em dívida ativa e promove sua execução judicial, observado o rito das execuções fiscais.

No caso de decisões condenatórias em débito proferidas pelos TCEs e TCMs, se o cofre lesado for de ente estadual, cabe aos Procuradores do Estado o ajuizamento das ações de execução, mas, se o cofre lesado for de ente municipal, a capacidade postulatória ativa pertence aos Procuradores do Município, onde houver (CHAVES, 2009). Se o cofre lesado for de entidade da administração indireta estadual ou municipal, incumbe ao respectivo departamento jurídico o ajuizamento. Já no caso de Municípios que não tenham procuradores em seu quadro funcional – que correspondem à maioria dos mais de cinco mil municípios brasileiros – a representação judicial competirá a escritórios de advocacia privados contratados pelo Poder Público (CALDAS, 2011).

Mas as regras acima aplicam-se apenas à imputação de débitos. No caso da cominação de multas pelos Tribunais de Contas, seu pagamento reverterá diretamente aos cofres do ente federado, razão pela qual sua execução compe-

te, para multas aplicadas pelo TCU, à PGU¹⁴ e, para multas aplicadas pelos TCEs e TCMs, aos Procuradores do Estado¹⁵.

No âmbito federal, a Resolução-TCU nº 178, de 24 de agosto de 2005, estabelece procedimentos para a autuação de processos de cobrança executiva e para a organização da documentação a ser remetida aos órgãos ou entidades executoras. Em apertada síntese, prolatado o acórdão condenatório, a Secretaria das Sessões encaminha-o à unidade técnica que atuou na fase instrutória do processo. Tal unidade deve organizar a documentação necessária à propositura da ação de execução pelos órgãos competentes e autuar o respectivo processo administrativo de cobrança executiva. Tal processo é conferido e encaminhado ao MP/TCU, responsável por promover, perante o órgão ou entidade competente, a cobrança judicial da dívida. Alfim, o processo executivo é devolvido à unidade técnica e apensado aos autos que geraram a condenação.

Já no âmbito do TCE-RS, Miola (2011) dá notícia da instituição do Projeto ACD (Acompanhamento do Cumprimento de Decisões) pelo Ministério Público de Contas que atua junto àquela Corte (MP/TCE-RS), definindo um conjunto de atividades com vistas a zelar pelo cumprimento das decisões emanadas do Tribunal de Contas gaúcho.

Em linhas gerais, o referido projeto envolve o acompanhamento, pelo MP/TCE-RS, das providências administrativas ou judiciais adotadas pelas autoridades competentes para a propositura das ações de execução judicial. Diante da omissão, inércia ou ineficácia do agente responsável pelo ajuizamento da ação de execução, o MP/TCE-RS: a) encaminha representação ao TCE-RS para examinar os fatos em seus procedimentos de auditoria e considerar a conduta do administrador, tido por inerte, como agravante na análise de suas contas; b) encaminha a matéria ao Ministério Público

Estadual, para apuração de eventual ocorrência de ato de improbidade administrativa ou de ilícito penal¹⁶.

No item anterior, apontaram-se – sem uma pretensão exaustiva – medidas aptas a aumentar a efetividade na recuperação judicial dos valores condenatórios, todas contidas nos estritos limites da sistemática vigente de ajuizamento pelos órgãos executores.

Sem prejuízo disto, faz-se oportuno cogitar, neste momento, de alternativas à própria sistemática vigente. Está-se a tratar, basicamente, de duas polêmicas questões: a atribuição de capacidade postulatória ativa aos Tribunais de Contas para executar judicialmente suas próprias decisões; e a autoexecutoriedade das decisões condenatórias.

4.2.1 CAPACIDADE POSTULATÓRIA ATIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O Ministro Ubiratan Águiar (informação verbal)¹⁷, na condição de Presidente do TCU no biênio 2009/2010, afirmou que havia conjecturado sobre a criação de uma unidade no Tribunal exclusivamente para “mover ações de execução de acórdãos que condenam gestores públicos e empresas pelo desvio de verbas da União”, mas sua ideia inicial foi superada a partir do diálogo e do estabelecimento de parceria com a AGU¹⁸.

Desde 2007, encontra-se instalado no TCU um escritório avançado da AGU, cujo quadro funcional subiu, em 2010, de quatro para vinte profissionais (AGU, 2011). Além disso, o próprio TCU aprimorou seus procedimentos internos após a prolação dos acordos condenatórios, agilizando sobremaneira o encaminhamento dos processos administrativos de cobrança executiva ao MP/TCU, com vistas a promover a cobrança judicial dos títulos. Nesse sentido, em janeiro de 2009, 17% dos processos de cobrança executiva eram encaminhados ao

MP/TCU fora dos prazos regulamentares e, em dezembro de 2010, apenas 1% desses processos foram encaminhados intempestivamente (TCU, 2010b)¹⁹.

De toda sorte, a aludida conjectura inicial do Ministro Ubiratan Águiar possivelmente encontraria óbices de natureza jurídica, já que a possibilidade de o Tribunal de Contas executar diretamente – ou por intermédio do Ministério Público que junto a ele atue – suas decisões perante o Poder Judiciário, sem a intermediação dos órgãos executores, a exemplo da AGU e das Procuradorias Estaduais, já foi objeto de manifestação contrária do STF.

Ao apreciar recurso extraordinário interposto pelo TCE-SE tendo por objeto dispositivo da Constituição do Estado de Sergipe que permitia à Corte de Contas sergipana executar judicialmente as próprias decisões, o STF entendeu que o Tribunal de Contas carece de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto na ação executória, razão pela qual manifestou-se pela inconstitucionalidade incidental do referido permissivo, por violação ao princípio da simetria, contido no art. 75 da CF. Eis a ementa do julgado:



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. (STF, Tribunal Pleno, RE 223037/SE. Relator: Min. Maurício Corrêa. Julgamento em 02/05/2002. Publicado no DJ de 02/08/2002, grifos nossos).

Em que pese o referido entendimento do STF²⁰, importa registrar a posição de Ferraz (2003), que defende o reconhecimento de capacidade postulatória ativa aos Tribunais de Contas²¹. Segundo o autor, inexistente previsão, no ordenamento jurídico brasileiro, que explicitamente a quem compete a cobrança judicial dos valo-

res condenatórios, em que pese a previsão da representação judicial da União e dos Estados, respectivamente, pela AGU e pelas respectivas Procuradorias.

Ferraz (2003, p. 219-220) prossegue afirmando que, ao contrário do que se dá com os Tribunais de Contas e com o Ministério Público, que são instituições estatais independentes, os órgãos de representação judicial dos entes federados são instituições constitucionais subordinadas ao Poder Executivo. Transcreve-se a seguir excerto de sua autoria:

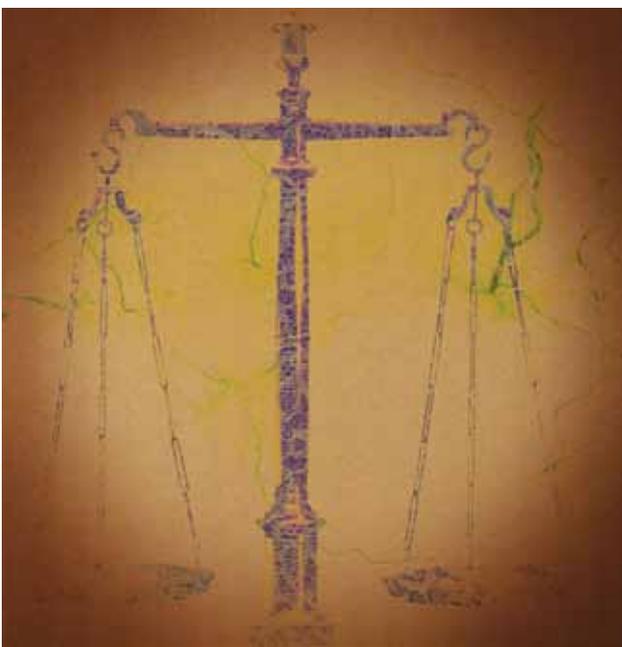
Como atribuir então – e é isso que se tem feito! – a uma instituição subordinada a um dos Poderes de Estado a execução da decisão proveniente de uma instituição independente? E, pior ainda, como fazer quando, por exemplo, o agente multado ou executado for o próprio Chefe do Executivo, de seu turno também Chefe da Advocacia Pública? A par disso, figure-se que os títulos executivos, resultantes das decisões dos Tribunais de Contas, são apenas um, dentre os vários mananciais de outros títulos executivos, originários de outros segmentos estatais, a confluírem para a atuação judicial de cobrança das Advocacias Públicas. O que acontece hoje: os débitos impostos pelos Tribunais de Contas são relegados para segundo plano, quando não mesmo são desconsiderados por inspirações subalternas (v.g., quando o alvo da cobrança é um alto dirigente do Poder Executivo, ou mesmo, da instituição da advocacia pública!).

Miola (2011) assim se manifesta sobre a questão da independência dos órgãos executores (grifo nosso):

Essa ineficiência, que atenta contra os demais princípios constitucionais que se

postam na regência da atividade de administração pública, não somente se atribui ao fato de não se bastarem as Cortes de Contas, mas também, em consequência, e por infelicidade, à evidência de que, **muitas vezes, os atingidos pelas decisões são os próprios titulares do processo executivo, são correligionários destes ou com os mesmos detêm outros vínculos.**

Conquanto a suprarreferida abordagem de Ferraz (2003) se revele extremamente oportuna no que diz respeito à questionável independência dos órgãos executores – mormente em Municípios pequenos, com recursos escassos e que precisam contratar escritórios de advocacia privados para a execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas –, algumas questões restam pendentes na alternativa proposta pelo autor: qual seria a solução para o fato de os Tribunais de Contas pertencerem à administração direta e não deterem personalidade jurídica própria para atuar em juízo? Se os Tribunais de Contas são órgãos pertencentes a entes federados cuja re-



apresentação judicial foi atribuída constitucionalmente à AGU ou às Procuradorias locais, como poderiam eles pleitear em juízo direitos pertencentes a tais entes?

Foge ao escopo deste artigo responder a tais questões. Fato é que, para uma eventual atribuição de capacidade postulatória ativa aos Tribunais de Contas para executar judicialmente suas próprias decisões, far-se-iam necessários estudos adicionais visando a uma reestruturação na forma de atuação de tais órgãos.

4.2.2 AUTOEXECUTORIEDADE DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS

Outra polêmica alternativa que se põe é a autoexecutoriedade das decisões condenatórias, ou seja, a atribuição de competência para que os acórdãos imputadores de débito ou cominadores de multa fossem executados coercitivamente contra o devedor pelos próprios Tribunais de Contas que proferiram as decisões. Em tal perspectiva, as Cortes de Contas atuariam como se ao Judiciário pertencessem.

Ives Gandra (1998 apud YAMADA, 2005, p. 84-85) assim se manifesta sobre a transformação do Tribunal de Contas em órgão judicial (grifos nossos):

Há anos venho defendendo a tese de que **o Tribunal de Contas deveria compor o Poder Judiciário** e não o Poder Legislativo, passando, portanto, a ser um autêntico Poder Responsabilizador. Em meu livro Roteiro para uma Constituição, defendi a ideia de que o Poder Judiciário deveria possuir três vertentes. Uma de administração da Justiça, com duplo grau de jurisdição. Outra de preservação da Constituição, atribuindo-se tal poder a uma Corte Constitucional. E uma terceira de responsabilização da Administração Pública, a ser exercida pelo Tribunal de Contas [...]

A ousada ideia defendida pelo eminente jurista, conquanto possa parecer um tanto quanto distante da configuração institucional do Estado Brasileiro no que se refere à autoexecutoriedade, coaduna-se, de certa forma, com competência específica prevista na legislação infraconstitucional. Está-se a tratar da previsão contida no inciso I, do art. 28, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 219, I, do RITCU, segundo a qual poderá o TCU “determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente” após o decurso do prazo de quinze dias contados da publicação da notificação para o pagamento da quantia correspondente ao débito ou à multa.

Reconhece-se que a referida competência representa apenas uma limitada possibilidade de o TCU executar suas próprias decisões condenatórias, a qual – não logrando êxito – ensejará a cobrança judicial da dívida, conforme previsto no art. 219, II, do RITCU, mas não há dúvidas de que resta aí caracterizada uma forma, ainda que singela, de autoexecutoriedade.

Em entrevista, o Ministro Ubiratan Águia (informação verbal)²², ao final de sua gestão como Presidente do TCU no biênio 2009/2010, ao ser questionado sobre como enxergava o órgão no futuro, manifestou preocupação com relação ao fato de que, apesar de o TCU proferir decisões condenatórias, não possui competência para exe-



cutar as próprias decisões, muito embora a AGU – na qualidade de órgão executor – estivesse desempenhando um trabalho a contento. Eis as palavras do eminente Ministro Ubiratan Águia:

Hoje, a legislação estabelece que nós podemos condenar, aplicar multa e dar nota de improbidade administrativa, mas nós não executamos os recursos das multas e dos débitos que são desviados. É preciso permitir que o TCU tenha a auto-executoriedade, ainda que a AGU esteja realizando um trabalho eficiente. Há necessidade, e isso eu tenho discutido muito, de sermos mais efetivos na tomada dessas providências, pois, em alguns casos, os gestores condenados começam a se desfazer do patrimônio. Quando você vai executar, não tem como recuperar o que foi desviado, os bens foram passados para terceiros.

Certamente, a autoexecutoriedade das decisões condenatórias não é possível com a configuração institucional atual do Estado Brasileiro. Para que os Tribunais de Contas executassem suas próprias decisões, precisariam transformar-se em órgãos do Poder Judiciário, a exemplo do que ocorre em Portugal.

Ferraz (2003) menciona que, na Constituição Portuguesa (art. 209º), o Tribunal de Contas foi inserido no Poder Judiciário e a Lei Orgânica de tal Corte atribui, logo no art. 1º, natureza jurisdicional às decisões do Tribunal. O autor prossegue afirmando o seguinte:

No que diz respeito à execução das decisões, a Lei nº 98/97, em seu art. 8º, a defere aos “Tribunais Tributários de primeira instância”, com aplicação do “processo de execução fiscal”. Inexiste, na Lei, comando expresso explicitador de a quem cabe a provocação da execução. E embora pareça ela encartada na competência geral

do Ministério Público, cremos que poderia ser útil, em razão dos princípios constitucionais bem anteriormente referidos, também prestigiados na ordem constitucional portuguesa, o exame, pelos juristas lusitanos, da estruturação de seu sistema autônomo de execução das decisões dos Tribunais de Contas, de sorte a lhes garantir o máximo de efetividade.

A partir do excerto acima, colocam-se algumas questões a título de reflexão, cujas respostas escapam aos objetivos deste artigo. Se os Tribunais de Contas brasileiros fossem inseridos, mediante reforma constitucional, no âmbito do Poder Judiciário, tais órgãos não poderiam, a princípio, agir de ofício, por força do princípio da inércia judicial. A que órgão caberia provocá-los para que conhecessem as questões e executassem suas próprias decisões? Criar-se-iam Auditorias-Gerais no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo para provocá-los e municiá-los das informações necessárias ao processo de execução?

Obviamente, o princípio da inércia judicial não é absoluto²³, mas tal questão representaria um obstáculo a ser superado para a autoexecutoriedade das decisões em processos de julgamento de contas. Ademais, seria necessário um rearranjo na própria posição institucional ocupada por tais órgãos no Estado Brasileiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi visto, caso não haja o recolhimento do valor condenatório pelo responsável ao qual haja sido imputado débito ou cominada multa, e se não for possível ao Tribunal determinar o desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração do responsável que seja agente público, as decisões condenatórias devem ser executadas judicialmente.

Para tal execução, o melhor entendimento é aquele segundo o qual os acórdãos condenatórios consubstanciam-se em títulos executivos extrajudiciais, contudo dotados de força executiva bem maior que aquela atribuída aos títulos extrajudiciais em geral.

Considerando que o débito imputado ou a multa cominada caracterizam-se como dívida ativa não tributária, nos termos da Lei nº 4.320, de 1964, as respectivas ações de cobrança judicial devem seguir o rito previsto na Lei nº 6.830, de 1980, referente à execução fiscal, não sendo necessário, contudo, a inscrição em dívida ativa, pois as decisões condenatórias já se revestem dos atributos de certeza e liquidez.

Nada obstante isto, segundo a sistemática vigente, o ajuizamento da ação de execução não incumbe às Cortes de Contas que prolatarem as decisões condenatórias, mas sim aos órgãos competentes para representar judicialmente o ente federado ou a entidade da administração indireta que tenha interesse na ação de execução.

Questionou-se, nesse sentido, a própria sistemática vigente de execução das decisões condenatórias, abordando-se as polêmicas questões da atribuição de capacidade postulatória ativa aos Tribunais de Contas para executar judicialmente suas próprias decisões e a viabilidade da autoexecutoriedade de tais decisões.

Desse modo, no momento em que se cogitam alternativas futuras para aprimorar ainda mais os relevantes resultados advindos do exercício das competências constitucionalmente atribuídas às Cortes de Contas, não se pode perder de vista a visão originária externada pelo defensor maior da criação da instituição Tribunal de Contas, o Ministro da Fazenda Rui Barbosa, no sentido de que o Tribunal, “colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional”²⁴.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Grupo Permanente Atuação Pró-ativa. Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa. *Relatório das Ações Ajuizadas*. Período: dezembro de 2009 a novembro de 2010. Brasília, 2010. 12 p.

_____. *Escritórios avançados consolidam prerrogativa da AGU de representar os Três Poderes*. Disponível em:

<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=123885&id_site=3>. Acesso em: 08 out. 2011.

ALVARES, Elcio. Efeito Positivo. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 27, nº 70, p. 37-38, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 15 nov. 2011.

BRASIL. *Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890*. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Coleção de Leis do Brasil - 1890 , p. 3440, fasc. XI (Publicação Original).

BRASIL. *Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Diário Oficial da União de 11/02/1993.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União de 23/03/1964.

BRASIL. *Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União de 17/11/1973.

BRASIL. *Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980*. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 24/09/1980.

BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União de 17/07/1992.

BRASIL. *Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995*. Dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 13/04/1995, 17/04/1995 e 19/04/1995.

BRASIL. *Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002*. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 03/07/2002.

BRASIL. *Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007*. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nos 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Diário Oficial da União de 19/03/2007.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 3 de junho de 2009*. Dá nova redação aos arts. 71 e 75 da Constituição Federal, com o fim de atribuir legitimidade ativa aos Tribunais de Contas para ajuizar ações de execução fundadas em suas próprias decisões dotadas de eficácia de título executivo. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91472>. Acesso em 15 nov. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Acórdão em recurso extraordinário nº 223037/SE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe e Luiz Carlos Sigmaringa Seixas e outros. Relator: Ministro Maurício Corrêa. DJ, 02 ago. 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 3.025/2010, proferido a partir de levantamento realizado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e no Ministério da Fazenda. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20101112/AC_3025_44_10_P.doc

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 1.603/2011, proferido a partir de consulta formulada pela AGU no processo TC 015.999/2010-6. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110627/AC_1603_23_11_P.doc

BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CALDAS, Robson Nascimento. AGU e TCU: Uma cooperação em defesa do patrimônio público. In: OLIVEIRA, Adelino Fernandes de et al. Auditoria Interna e Controle Governamental. 2. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2011. p. 321-330.

CERCO ao dinheiro de origem corrupta. *Jornal do Comercio*, Rio de Janeiro, 9 dez. 2010. Disponível em: <<http://cnj.myclipp.inf.br/default.asp?smenu=&dtlh=143552&iABA=Not%EDcias&exp=>>>. Acesso em 15 nov. 2011.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle Externo da Gestão Pública*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2009.

COSTA JÚNIOR, Eduardo Carone da. As funções jurisdicional e opinativa do Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano XIX, nº 2, p.45-115, 2001.

CUSTÓDIO, A.j. Ferreira. *Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas*. Revista PGE/SP, São Paulo, p.129-148, dez. 1991.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. 4ª Câmara Cível. Acórdão em agravo de instrumento nº 1.0686.07.192654-3/001. Fazenda Pública do Estado de Minas Gerais e Aelson Ferreira Gouvea. Relator: Desembargador Dárcio Lopardi Mendes. DJ, 09 ago. 2007.

FERRAZ, Sérgio. A Execução das Decisões dos Tribunais de Contas: Algumas Observações. In: CAMPELO, Valmir et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 119-130.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MARTINEZ, Nagib Chaul. A efetividade das condenações pecuniárias do Tribunal de Contas da União em face da reapreciação judicial de suas decisões: O problema do acórdão do TCU como título executivo meramente extrajudicial. In: SOUSA JÚNIOR, Jose Geraldo de. *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. p. 479-493.

MIOLA, Cezar. *Rumo à Efetividade das Decisões dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <http://portal.tce.rs.gov.br/pls/portal_prod/pk_portal_noticias.Prc_Download_BlobClip?p_noticia=572>. Acesso em: 08 out. 2011.

RODRIGUES, Álvaro Pinto. *A Atuação do Tribunal de Contas da União na Gestão Compartilhada da Saúde: Análise a Partir do Controle Social*. 2009. 267 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade Luterana do Brasil, Canoas, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório Anual de Atividades*. Brasília, 2011.

_____. *Relatório de Cobrança Executiva*. Brasília, 2010a.

_____. *Relatório de Gestão*. Brasília, 2010b.

_____. *Secretaria Adjunta de Normas e Procedimentos*. Secretaria-Geral de Controle Externo. Manual de Cobrança Executiva. Versão 3.2. Brasília, 2008. 32 p.

_____. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. *Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011*. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf> Acesso em 16 abr. 2012.

_____. Estabelece procedimentos para a autuação de processos de cobrança executiva e para a organização da documentação a ser remetida aos órgãos/entidades responsáveis pela execução dos acórdãos condenatórios do Tribunal de Contas da União. *Resolução-TCU nº 178, de 24 de agosto de 2005*. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Resol/20100921/RES2005-178.doc>>. Acesso em 15 nov. 2011.

ULISSES FILHO, José Viana. Da competência da execução judicial das decisões do Tribunal de Contas na comarca do Recife. *Revista do Centro de Estudos Judiciários do Tribunal de Justiça de Pernambuco*, Recife, ano I, nº 2, p.95-102, 2008.

YAMADA, Wilson Issamu. *A natureza jurídica dos julgamentos de contas*. 2005. 93 f. Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

NOTAS

- 1 O rol de títulos executivos judiciais encontra-se situado no art. 475-N do CPC em vigor.
- 2 Foge ao escopo deste trabalho verificar se a aludida prática ainda é seguida em Recife.
- 3 No âmbito federal, as decisões condenatórias envolvendo créditos da administração direta não são inscritas em dívida ativa. Por outro lado, os acórdãos envolvendo créditos da administração indireta são inscritos em dívida ativa.
- 4 Segundo Ferraz (2003), a Lei Orgânica do Tribunal de Contas português submete a execução de suas decisões aos "Tribunais Tributários de primeira instância", com aplicação do "processo de execução fiscal".
- 5 A posição pessoal do autor deste artigo é a submissão da cobrança judicial das decisões condenatórias ao rito executório da LEF, sem que haja a necessidade de prévia inscrição em dívida ativa. Nada obstante isto, a matéria é bastante controvertida, como se pode constatar no recente Acórdão nº 1.603/2011– TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar.
- 6 Cabe destacar que a jurisdição especial de contas aproxima-se, guardadas as devidas especificidades, do exame da prestação de contas dos órgãos partidários pela Justiça Eleitoral. Nos termos do art. 37, § 6º, da Lei nº 9.096, de 1995, com a redação que lhe imprimiu a Lei nº 12.034, de 2009, o exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional.
- 7 A aplicação de multas ocorre não só em processos de contas, mas também em processos de fiscalização.
- 8 Um processo de contas pode conter mais de um responsável cujas contas serão julgadas.

- 9 A LOTCU prevê ainda, em seu art. 44, § 2º, a possibilidade de o TCU decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.
- 10 Uma alternativa ainda mais ousada seria permitir que, diante de fortes indícios de desvio de recursos públicos, a Controladoria-Geral da União (CGU) pudesse acionar a AGU visando ao arresto dos bens antes mesmo que o processo de tomada de contas especial fosse encaminhado ao TCU.
- 11 Palestra proferida em 09/06/2011 por André Luiz de Almeida Mendonça, Diretor do Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa da AGU, por ocasião do II Seminário Nacional de Fiscalização e Controle de Recursos Públicos, realizado na Câmara dos Deputados.
- 12 Palestra proferida em 09/06/2011 por Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, Secretário-Geral de Controle Externo do TCU, por ocasião do II Seminário Nacional de Fiscalização e Controle de Recursos Públicos, realizado na Câmara dos Deputados.
- 13 A inscrição implicaria o deslocamento da competência executória para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por força do disposto no art. 23 da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.
- 14 No âmbito federal, a execução judicial de multas aplicadas pelo TCU compete à PGU, inclusive no caso de multas aplicadas a gestores de entidades da administração indireta, pois o recolhimento de multas reverte diretamente aos cofres da União.
- 15 Exceção feita às multas aplicadas pelo TCM-RJ e pelo TCM-SP (órgãos municipais), cujos valores são revertidos aos cofres municipais, incumbindo o ajuizamento da execução à Procuradoria do respectivo Município.
- 16 Segundo Miola (2011), o Projeto ACD tem propiciado inclusive uma proveitosa interação entre o MP/TCE-RS e o Ministério Público Estadual.
- 17 Palestra proferida por ocasião do III Congresso da Advocacia Pública, realizado em Brasília de 8 a 11 de setembro de 2009.
- 18 Encontra-se em vigor acordo de cooperação técnica firmado entre a AGU e o TCU em 09/04/2008.
- 19 Tal redução na intempestividade do encaminhamento de processos de cobrança executiva deve-se, em boa parte, ao disposto no item 9.2.1 do Acórdão nº 995/2008 – Plenário, segundo o qual o descumprimento dos prazos fixados na Resolução-TCU nº 178/2005, para autuação e encaminhamento dos processos de cobrança executiva, passou a ser caracterizado como desídia, nos termos do art. 117, XV, da Lei nº 8.112, de 1990, sujeitando o infrator às sanções disciplinares cabíveis.
- 20 Encontra-se em tramitação, no Senado Federal, a PEC nº 25/2009, que pretende atribuir capacidade postulatória ativa aos Tribunais de Contas para o ajuizamento da execução de suas decisões.
- 21 Alvares (1996) considera importante a criação de mecanismos legais para dar efetividade às decisões do TCU e entende como válida a alternativa de conferir poderes para que o Tribunal execute perante a Justiça suas próprias decisões.
- 22 Entrevista concedida ao jornal Diário do Nordeste (Fortaleza-CE) de 13/12/2010.
- 23 Assim, por exemplo, a execução trabalhista pode ser promovida ex officio pela Justiça do Trabalho.
- 24 Palavras de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda, na Exposição de Motivos ao Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas da União.