

DECISÃO DO STF QUE REDUZIR COMPETÊNCIAS DO TCU E DEMAIS TRIBUNAIS DE CONTAS PODE AUMENTAR SENSAÇÃO DE IMPUNIDADE NA SOCIEDADE

Por Lucieni Pereira¹ & Júlio Marcelo de Oliveira²

Questão importante que tem despertado especial atenção dos juristas brasileiros diz respeito à diferença entre **contas de gestão** (ou de ordenador de despesa) e **contas de governo** prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo.

Essa distinção tornou-se emblemática após a publicação da Lei da Ficha Limpa, a qual, além de ampliar de 5 (cinco) para 8 (oito) anos o período de inelegibilidade daqueles que tiverem contas julgadas irregulares, dispôs sobre a inelegibilidade decorrente do julgamento irregular das contas de quaisquer administradores que atuarem como ordenadores de despesas - inclusive os Chefes do Poder Executivo - e demais responsáveis por dinheiros públicos, conforme competência exclusiva reservada aos Tribunais de Contas nos termos do artigo 71, inciso II da Constituição de 1988.

Desde a edição da principal Lei de Iniciativa Popular, não são poucas as pressões políticas para impedir a inelegibilidade decorrente do julgamento irregular das contas de gestão dos Chefes do Poder Executivo. A discussão também chegou ao Supremo Tribunal Federal, que deverá decidir a matéria, o que pode ocorrer no âmbito das Reclamações n^{os} 10.445, 10.456, 10.551, 13.292 e 15.902.

Recentemente, o colunista da IstoÉ³ noticiou no site que parecer de Ministro do STF “**procura tirar do TCU a prerrogativa de condenar agentes públicos que ocupem cargos no Executivo**”. A notícia, na verdade, parece se referir a duas decisões monocráticas que julgaram procedentes as Reclamações n^{os} 10.456 e 10.551 que tramitam no STF e cassaram as decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE) que julgaram irregulares contas de Prefeitos que atuaram como ordenadores de despesa.

O tema é preocupante e merece atenção de toda sociedade, pois o que está em jogo não é a penas o esvaziamento da Lei da Ficha Limpa, mas a aplicação de todo um arcabouço jurídico concebido em 1988 para garantir a probidade administrativa no trato do dinheiro público.

No plano jurídico, tem-se que a decisão de retirar os chefes dos Poderes Executivos ordenadores de despesa do raio de julgamento pelos Tribunais de Contas inviabiliza o exercício do controle externo na sua função mais essencial, que é a de preservar o patrimônio público contra atos ilícitos praticados por quaisquer ordenadores de despesas.

¹ LUCIENI PEREIRA é Auditora Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Professora de Finanças Públicas e Presidente da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC). 15 Jul 2014

² JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA É Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e Vice-Presidente da Associação nacional do Ministério Público de Contas. 15 jul 2014

³ Esvaziando o TCU. “Parecer recente de um ministro do Supremo procura tirar do TCU a prerrogativa de condenar agentes públicos que ocupem cargos no Executivo. O tribunal ficaria limitado a emitir um parecer sobre irregularidades em contas de prefeitos, governadores e do presidente da República. A decisão deve encurtar a longa lista de fichas-sujas do tribunal.” Disponível em: http://www.istoe.com.br/colunas-e-blogs/coluna/372408_DILMA+FORA+DA+REFORMA+DO+FUTEBOL. Acesso em: 15 jul 2014.

DECISÃO DO STF QUE REDUZIR COMPETÊNCIAS DO TCU E DEMAIS TRIBUNAIS DE CONTAS PODE AUMENTAR SENSAÇÃO DE IMPUNIDADE NA SOCIEDADE

Isso porque as Casas Legislativas não dispõem de instrumentos constitucionais que permitam, ao fim e ao cabo, recuperar o recurso público objeto de desvio ao longo da execução orçamentária.

É que a Constituição de 1988 dotou, com exclusividade, os Tribunais de Contas do poder de julgar contas irregulares por meio de processos de **tomada de contas especial** e determinar o **ressarcimento do dano ao erário** (artigo 71, II).

O Parecer do Procurador-Geral da República⁴, proferido na Reclamação nº 10.445, confirma a distinção entre os processos de contas de governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo **anualmente** e de contas de ordenador de despesa (ou de gestão) relativas a atos praticados por **quaisquer administradores** (inclusive pelos Chefes do Poder Executivo) e demais responsáveis por dinheiro público. Enquanto o primeiro é espécie de processo de contas de natureza 'macro' e de caráter anual, o segundo pode ser julgado a qualquer tempo, inclusive ao longo da execução orçamentária.

Como bem fundamentado no Parecer, o uso do dinheiro público pode e **deve** ser fiscalizado isolada e periodicamente. A irregularidade dos atos de gestão praticados diretamente por Chefes do Poder Executivo não pode ser objeto de apreciação política, ao contrário - deve estar sujeita ao julgamento técnico e isento de interferências partidárias, razão pela qual somente podem ser julgadas pelos Tribunais de Contas.

Por outro lado, a Lei Fundamental também estabelece, de forma explícita, a competência exclusiva do Tribunal de Contas da União (TCU) para fiscalizar a "*aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município*" (artigo 71, VI).

As Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, além de apresentarem, pela sua natureza, uma agenda substancialmente pautada pela ação político-partidária, não são órgãos competentes para julgar contas referentes à aplicação de **recursos públicos federais**, cuja competência é exclusiva do TCU.

Assim sendo, eventual decisão que reduzir os poderes do TCU para fiscalizar e julgar as contas de Chefes do Poder Executivo que atuarem diretamente como ordenadores de despesas custeadas com **recursos federais** inviabiliza qualquer ação na esfera de controle externo com o fim de reaver aos cofres públicos recursos aplicados irregularmente.

Para além do poder de fiscalização e julgamento de contas daqueles que ordenam diretamente despesas com recursos públicos, os Tribunais de Contas também foram dotados de competência para aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, **sanções** previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, **multa** proporcional ao dano causado ao erário (artigo 71, VIII).

⁴ Parecer nº 1.891/PGR-RJMB, de 13 de fevereiro de 2014.

DECISÃO DO STF QUE REDUZIR COMPETÊNCIAS DO TCU E DEMAIS TRIBUNAIS DE CONTAS PODE AUMENTAR SENSAÇÃO DE IMPUNIDADE NA SOCIEDADE

E, para assegurar a celeridade no processo de recuperação do dano causado ao erário, o constituinte conferiu **eficácia de título executivo** às decisões dos Tribunais de Contas de que resulte imputação de débito ou multa (artigo 71, § 3º).

A tomada de contas especial - ou processo análogo que não se confunde com parecer prévio - é o instrumento adequado que materializa boa parte da atuação constitucional prevista no artigo 71, inciso II e regulamentada pela Lei Orgânica do TCU, o que se reproduz nas demais esferas.

Esse instrumento processual na esfera de controle externo permite apurar, **a qualquer tempo da execução do orçamento**, irregularidades praticadas por administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, inclusive quando os ordenadores de despesa são os titulares do Poder Executivo.

A Constituição de 1988 também reservou ao Tribunal de Contas a competência de realizar, por iniciativa própria ou a requerimento do Poder Legislativo, auditorias e inspeções (artigo 71, inciso IV).

Para tanto, as Cortes de Contas devem manter quadro permanente de pessoal integrado por agentes de Estado concursados especificamente para o exercício das **auditorias, inspeções e demais procedimentos fiscalizatórios**, para os quais a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443, de 1992) prevê prerrogativas profissionais especiais, tais como livre ingresso nos órgãos e entidades jurisdicionados e acesso a documentos e informações necessários (artigo 87), com vistas a garantir o desempenho dessas importantes funções finalísticas de controle externo, sob pena de multa (artigo 58).

Outro aspecto importante que deve subsidiar o debate refere-se aos prazos constitucionais e legais que, na hipótese de restringir às Casas Legislativas o julgamento das contas dos Chefes dos Poderes Executivos ordenadores de despesa, retardariam o ressarcimento do dano ao erário.

Isso porque o Chefe do Poder Executivo deve prestar contas do exercício anterior ao Poder Legislativo no prazo de 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa. Os Tribunais de Contas, por sua vez, dispõem do prazo de mais 60 (sessenta) dias após o recebimento das respectivas contas para elaborar o parecer prévio e submetê-lo ao Poder Legislativo.

E, na tentativa de tornar viável a pauta dos Tribunais de Contas dos Estados, que fiscalizam inclusive os Municípios, o artigo 57, § 1º da Lei Complementar nº 101, de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, fixa o prazo de **180** (cento e oitenta) dias para as respectivas Cortes de Contas emitirem os pareceres prévios dos Chefes dos Poderes Executivos dos Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes, realidade de mais de 90% das cidades brasileiras.

Fosse o julgamento pelas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais o caminho legítimo para julgar contas de Chefes do Executivo **ordenadores de despesa** com vistas a recuperar o dano causado ao erário,

DECISÃO DO STF QUE REDUZIR COMPETÊNCIAS DO TCU E DEMAIS TRIBUNAIS DE CONTAS PODE AUMENTAR SENSAÇÃO DE IMPUNIDADE NA SOCIEDADE

estar-se-ia diante de um quadro de total ineficácia do controle externo e incentivo à impunidade, já que, pelas disposições da LRF, as Casas Legislativas podem receber os pareceres prévios dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios **8** (oito) **meses** após o encerramento do exercício em que possa ter ocorrido o desvio na aplicação do recurso público estadual ou municipal.

No plano político, tem-se que em menos de um ano o Congresso Nacional agitou-se com a discussão e até mesmo tramitação de duas propostas de alteração da mais importante Lei de Iniciativa Popular (Lei da Ficha Limpa), com a finalidade de excluir a repercussão do julgamento de contas irregulares na esfera de controle externo para fins de inelegibilidade.

Pelas propostas apresentadas, cerca de 6,5 mil gestores com contas julgadas irregulares pelo TCU somente figurariam na lista encaminhada ao Tribunal Superior Eleitoral após confirmação da Justiça Comum, medida que sobrecarregaria, ainda mais, o Judiciário brasileiro.

Em 2012, a então Presidente do TSE, Ministra Cármen Lúcia, reconheceu que, na primeira eleição sob a vigência da Lei da Ficha Limpa, o comando que disciplina a inelegibilidade por rejeição de contas **“é o dispositivo que está gerando, em todos os Tribunais Regionais Eleitorais, a maior quantidade de recursos.”**

Nesse cenário, retirar dos Tribunais de Contas a competência de julgar na esfera de controle externo gestores-ordenadores de despesas que ocupam cargo eletivo no Poder Executivo é **eliminar as ferramentas e as possibilidades de recuperação do dano causado ao erário**, pois as Casas Legislativas estaduais e municipais não são dotadas de competência constitucional fiscalizar a aplicação de recursos federais e aplicar multa, tampouco suas decisões dispõem de eficácia de título executivo que possam ser imediatamente executadas com vistas à recuperação de recursos desviados dos cofres públicos.

Em face de todo o exposto, entende-se que a decisão do STF que eventualmente vier afastar a competência dos 34 Tribunais de Contas para julgar ordenadores de despesa, em razão do cargo eletivo exercido pelo agente político, acarretará não apenas ineficiência da ação de controle externo, mas também poderá produzir, ainda que pela via reflexa, incentivo a desvios vários de recursos públicos e aumento da corrupção.