

O CIDADÃO POSSUI LEGITIMIDADE PARA EXECUÇÃO DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS?

Karina Giseli Pimenta Jorge¹

Maykon Cristiano Jorge²

RESUMO

O presente artigo, partindo da polêmica oriunda da divergência jurisprudencial entre o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal quanto a legitimidade para execução das decisões dos Tribunais de Contas Estaduais que envolvam lesão ao patrimônio público, procurou esclarecer a questão partindo da ideia de que a respectiva legitimidade é concorrente entre o Ministério Público Estadual, o ente beneficiário da decisão, o próprio Tribunal de Contas e, por fim, o Cidadão. Assim, enquanto a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e a do Supremo Tribunal Federal não chegam a um consenso e a PEC nº 25/2009, que pretende dar legitimidade ao citado órgão para executar suas próprias decisões, não seja votada e altere a Constituição Federal, tem-se que a polêmica ainda persistirá no meio jurídico, porém, com mais uma possibilidade, que é justamente a figura do cidadão como parte legítima a promover os títulos executivos dos Tribunais de contas que envolvam lesão ao patrimônio público.

Palavras-Chaves: Execução – Legitimidade – Tribunais de Contas - Cidadão

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa visa abordar a legitimidade para execução das decisões dos Tribunais de Contas, considerando-se que é através dos Tribunais de Contas que a Administração Pública exerce o seu controle externo, fiscalizando a efetiva aplicação dos recursos públicos.

Com efeito, aos Tribunais de Contas dos estados é imputada a responsabilidade pela fiscalização financeira da Administração Pública direta e indireta, através da competência que lhes é concedida para controlar a utilização de verbas públicas, bens e valores públicos

¹ Mestranda em Direito Processual e Cidadania pela Universidade Paranaense, especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Estadual de Maringá (2011). Procuradora Jurídica da Prefeitura Municipal de Icaraíma.

² Mestrando em Direito Processual e Cidadania pela Universidade Paranaense, especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Estadual de Maringá (2011), especialista em Filosofia do Direito pela Universidade do Oeste do Paraná – Unioeste (2010). Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Alto Paraíso.

independente de ser pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que a esses recursos tenha acesso, ou seja, que pela sua aplicação a União tenha que responder, e que, portanto, sobre eles tenha obrigações de natureza pecuniária.

A necessidade de controlar da Administração inerente ao exame dos atos de caráter financeiro e orçamentário condiz com a necessidade de atingir seu objetivo-fim que consiste no bem estar coletivo.

A relevância do tema está no fato de que atualmente, a sociedade impõe, em qualquer país democrático, um órgão de controle, cuja função é fiscalizar a boa gestão e, por consequência, a destinação do dinheiro público. Excetuando apenas aqueles países em que os regimes ainda são ditatoriais, onde o Estado se encontra em considerável atraso em sua organização política e econômica.

A escolha do tema se justifica pelo fato de ser questionável a legitimidade para executar as decisões dos Tribunais de Contas dos Estados. Assim, a importância de se analisar certos aspectos inerentes ao Tribunal de Contas do Estado é bastante pertinente.

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos Tribunais de Contas um papel de relevância dentro do Estado Democrático de Direito, pois os mesmos representam uma verdadeira força de fiscalização do povo.

Assim, pretende-se analisar a questão inerente a quem tem legitimidade para executar as decisões do Tribunal de Contas do Estado?

A metodologia a ser utilizada no trabalho consiste basicamente na pesquisa bibliográfica, cujas fontes serão consultadas com a finalidade de estudar e investigar previamente os elementos que poderão dar uma visão mais ampla sobre o assunto.

2 NATUREZA JURÍDICA E LIMITAÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas auxiliam o Legislativo no controle externo a partir da emissão de informações, pareceres e relatórios a respeito das contas dos agentes políticos, bem como auxiliam e orientam a atuação da Administração e do Judiciário controlando a aplicação do erário, de acordo com a disposição dos artigos 70 a 75 da Constituição Federal.

As funções do Tribunal de Contas estão dispostas no Texto Constitucional, nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal se manifestou com relação ao tema: "O Tribunal não é preposto do Legislativo. A função, que exerce, recebe-a diretamente da Constituição, que lhe define as atribuições" (STF - Pleno - j. 29.6.84, in RDA158/196).

São as Constituições de cada estado que definem as normas pertinentes aos seus Tribunais de Contas, porém, é vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais, conforme disposição do artigo 31, §4º da Constituição de 1988:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Na definição de José dos Santos Carvalho Filho o Tribunal de Contas da União: "é o órgão integrante do Congresso Nacional que tem a função constitucional de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Administração Pública, como emana do artigo 71 da atual Constituição" (CARVALHO FILHO, 2003, p. 968).

Já em sentido contrário, Lucas Borges entende que: "as Cortes de Contas são órgãos autônomos e independentes. Vale dizer, não integram nenhum dos três Poderes, nem muito menos subalternos ou auxiliares ao Poder Legislativo" (CARVALHO, 2003, p. 193).

A Constituição Federal dispõe a respeito dos Tribunais de Contas no capítulo que se destina ao Poder Legislativo e, no caput de seu artigo 71 determina: "Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:".

Como bem observado por Carlos Roberto Siqueira Castro as atribuições dos Tribunais de Contas não estão sujeitas a qualquer tipo de ação inibidora advindas dos poderes estatais, pois aquelas:

Visam permitir o pleno exercício da função fiscalizatória em face da administração da receita e da despesa pública, que são exercidas pelos três Poderes da República. Com efeito, é da incumbência insubtraível do Tribunal de Contas fiscalizar o Executivo, o Judiciário e o próprio Legislativo, de cuja estrutura é integrante (CASTRO, 2000, p. 57).

Vale dizer que observando os órgãos relacionados no artigo 92 da Constituição Federal ("São órgãos do Poder Judiciário:") percebe-se que os Tribunais de Contas não fazem parte do Poder Judiciário. Considerando-se que o caput do artigo 73 dispõe "O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96". Observa-se no parágrafo 3º do citado dispositivo que:

§ 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

Portanto, é possível entender que tais disposições legais visam equiparar os Tribunais de Contas aos órgãos do Poder Judiciário, donde se conclui que os primeiros não têm natureza de órgãos do Judiciário. Contudo, esse entendimento está longe de se pacificar, pois parte da doutrina entende que há necessidade de inserção dos Tribunais de Contas no âmbito do Poder Judiciário.

Com relação ao aspecto formal, é mantido o entendimento de que os Tribunais de Contas não são órgãos judiciários.

Mas é no âmbito material que estão as maiores polêmicas, uma vez que parte da doutrina defende que, ainda que as mencionadas Cortes não pertençam ao Poder Judiciário, desenvolvem funções jurisdicionais.

José Cretella Júnior citado por Paulo Melo e Hely Lopes Meirelles igualmente citado por Paulo Melo classificam os Tribunais de Contas como "órgãos administrativos independentes" (apud MELO, 2011).

Jarbas Maranhão citado por Paulo Melo entende que:

Na verdade, o Tribunal de Contas é um órgão independente, em relação aos três Poderes, mas de relevante contribuição, auxiliando-os no desempenho de suas atividades de governo, ou em suas específicas atribuições constitucionais e legais. (...) O Tribunal é órgão que, funcionalmente, auxilia os três Poderes, porém, sem subordinação hierárquica ou administrativa a quaisquer deles. O contrário seria confundir e negar a sua natureza e destinação de órgão autônomo. (...) São os Tribunais de Contas, assim, órgãos situados entre os Poderes e de cooperação funcional com eles, impondo-se, todavia, que mantenham independência como órgão e função (MARANHÃO apud MELO, 2011).

Até o Presidente da República Lula, no ano de 2008, se posicionou com relação à natureza jurídica do Tribunal de Contas, quando voltou a reclamar sobre o excesso de fiscalização às obras públicas, o que atrasou bastante o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) (MELO, 2011). A intenção do ex-presidente era modificar a Lei de Licitações.

A esse respeito cite-se José dos Santos Carvalho Filho, o qual entende que o Tribunal de Contas é auxiliar do congresso nacional.

O fato é que a natureza jurídica dos Tribunais de Contas e a natureza de suas relações com os poderes do Estado, especialmente com o Poder Legislativo, é motivo de divergências, desde o aparecimento do primeiro Tribunal de Contas no Brasil, atualmente existem algumas divergências na doutrina e na jurisprudência.

3 QUEM TEM LEGITIMIDADE PARA EXECUTAR AS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO?

3.1 POSICIONAMENTO JURISPUDENCIAL ACERCA DA LEGITIMIDADE PARA EXECUÇÃO DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS

A partir da aplicabilidade das funções constitucionais concedidas aos Tribunais de Contas dos Estados surgem sanções para os gestores públicos estaduais ou municipais relativas ao desrespeito às normas de direito administrativo e financeiro. Essas sanções vão desde a devolução de recursos financeiros para os cofres do erário, devido ao desvio ou utilização incorreta do dinheiro público até a aplicação de multas pecuniárias.

Assim dispõe o artigo 71, § 3º da Constituição Federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Com efeito, “todas as decisões das Cortes de Contas, que possuam caráter cominatório; de sanção, podem ser executadas diretamente numa ação de cobrança apresentadas ao Poder Judiciário, tendo em vista que se trata de documento de crédito líquido, certo e exigível” (MATHEUS, 2011).

Em 02/05/2002 o Supremo Tribunal Federal - STF julgou o Recurso Extraordinário nº223037 – SE, no qual era discutida a competência referente à execução de decisão do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. A decisão foi no sentido de que

(...) que a legitimidade para propor ação de cobrança das decisões do TCE - SE seria do ente público beneficiário da condenação, seja a Fazenda Pública Estadual ou Municipal, declarando a inconstitucionalidade, de forma incidental, do artigo 68, inciso XI, da Constituição do Estado de Sergipe, conforme transcrito na ementa do acórdão: “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.” (MATHEUS, 2011).

Com isso o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que o ente público que tenha se beneficiado com a condenação é a parte legítima para executar as decisões condenatórias provenientes dos Tribunais de Contas dos Estados.

Já o Superior Tribunal de Justiça vinha se posicionado no sentido de que o Estado não detinha legitimidade para executar as multas impostas pelos Tribunais de Contas:

EXECUÇÃO FISCAL . EXCEÇÃO DE PRÉ - EXECUTIVIDADE. CDA. MULTA IMPOSTA POR TRIBUNAL DE CONTAS . SERVIDOR MUNICIPAL. ILEGITIMIDADE ATIVA DO ESTADO DESCABIMENTO. I - O Estado não detém legitimidade ativa para a cobrança de multa imposta pelo Tribunal de Contas a servidor municipal , em razão de inobservância às normas de administração financeira e orçamentária , porquanto os valores recolhidos devem se destinar aos cofres do respectivo Município . Precedentes: REsp no 898.471/AC, Rel. Min. JOSÉ DELGADO , DJ de 31.05.2007 e RE no 223037/SE, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA , DJ de 02.08.2002 - STF. II - Agravo improvido. (STJ - Primeira Turma - AgRg no RECURSO ESPECIAL No 1.065.785 – RS - MINISTRO FRANCISCO FALCÃO - DJe 29/10/2008).

Entretanto, a partir do julgamento do AgRg no REsp 1.181.122 / RS, o STJ modificou sua jurisprudência a respeito da legitimidade para ajuizar ação de cobrança proveniente de crédito originado de sanção aplicada a gestor municipal pelos Tribunais de Contas dos Estados. Passando a entender a citada Corte que a legitimidade para a execução é do ente público que mantém a Corte de Contas, e não mais do beneficiário da condenação. Assim,

(...) 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. (AgRg no REsp 1181122 / RS - DJe 21/05/2010).

A partir disso, instalou-se no STJ um verdadeiro conflito de julgados com o julgamento do AgRg acima citada, já que havia inúmeros julgados afirmando a ilegitimidade do Estado para execução da decisão condenatória a gestor público municipal.

Desta forma, a partir da nova posição do STJ surgiram dúvidas que foram devidamente apontadas por Paulo Roberto Menezes Matheus:

(...) nos Estados onde existem Tribunais de Contas dos Municípios , que são em número de quatro (BA, CE, GO, PA), quem tem a legitimidade para executar as decisões dessas Cortes de Contas , sob o prisma da nova jurisprudência do STJ? É O Estado onde está instalado esses Tribunais , que mantém as Cortes de Contas, ou cada Município? (...) a execução da decisão, decorrente da aplicação de multa pela não divulgação ou encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas , que corresponde a trinta por cento dos vencimentos anuais do agente público, será do Estado que mantém a respectiva Corte de Contas ou do Município em que a norma jurídica foi desrespeitada ? (...) as multas aplicadas aos gestores públicos municipais em decorrência da ausência de encaminhamento de prestação de contas ou de documentos de apresentação obrigatória ao Tribunal de Contas serão executadas pelo Estado ou pelo Município que teve a norma jurídica desrespeitada pelo seu gestor ? (MATHEUS, 2011).

Em que pese o posicionamento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, o Supremo Tribunal Federal no julgamento datado de 10/05/2011, no Ag.Reg., no Agravo de Instrumento – AI 779.957 AgR – RS, tendo como relatora a Ministra Cármen Lúcia , confirmou o entendimento firmado no RE nº 223.037-SE, no sentido de que a legitimidade para execução de decisão de Tribunal de Contas é do ente público beneficiário . “Ressalte-se que a matéria discutida e julgada pelo STF no citado agravo AI 779957 AgR – RS, também foi objeto de apreciação no Superior Tribunal de Justiça – STF, no REsp 1.228.644 – RS” (MATHEUS, 2011).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. EXECUÇÃO DE MULTA IMPOSTA A ADMINISTRADOR POR ÓRGÃO DE CONTAS . LEGITIMIDADE DO ENTE PÚBLICO BENEFICIÁRIO DA MULTA. Julgado recorrido em harmonia com a jurisprudência do supremo tribunal federal. Agravo ao qual se nega seguimento (STF - AI 779957 / RS - RIO GRANDE DO SUL – DJE 04/02/2010 – Relatora: Min. Cármen Lúcia).

Não obstante, a Suprema Corte Federal seguiu a mesma linha quando decidiu nos processos Ag.Reg. no Agravo de Instrumento nº 756.620, Rel. Min. Joaquim Barbosa (26/04/2011); RE 510.034-AgR, Rel. Min. Eros Grau (24/06/2008); AI 826.676-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes (08/02/2011), conforme ementa abaixo:

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. (STF - AI 826676 AgR / MG - Minas Gerais - Relator: Min. Gilmar Mendes - Julgamento: 08/02/2011)

Como se vê, o STJ e o STF não se entendem quanto a legitimidade para execução das decisões dos Tribunais de Contas que importem em lesão ao patrimônio público, pois o primeiro sustenta a ideia de que a legitimidade é do ente público que mantém a referida corte de Contas, já o segundo firmou entendimento no sentido de que a legitimidade para execução das decisões dos Tribunais de Contas é do ente público beneficiário (MATHEUS, 2011).

Contudo, é possível entender que a legitimidade não fica restrita somente ao ente lesado (beneficiário da condenação do Tribunal de Contas) e muito menos ao Estado Federativo que mantém o respectivo Tribunal de Contas.

Com efeito, nos casos de lesão ao patrimônio público ou multa aos maus gestores, a legitimidade para execução da decisão do Tribunal de Contas se estende ao Ministério Público e também ao cidadão, que, neste caso, é a parte diretamente atingida.

Portanto, a legitimidade para a execução das decisões dos Tribunais de contas é concorrente entre as partes acima citadas.

3.2 LEGITIMIDADE ATIVA DO MUNICÍPIO

Hélio da Silva Nunes citando o entendimento da 1ª turma do STJ no julgamento do recurso impetrado pelo Estado do Rio Grande do Sul, afirma que: “O município detém legitimidade para executar título executivo do Tribunal de Contas que condena ex-prefeito ao pagamento de multa em razão de irregularidades de prestação de contas” (NUNES, 2010).

Muito embora tenha se discutido naquela demanda que o Tribunal de Contas do Estado é quem detém a competência legal e constitucional quanto à aplicação da multa a autoridades municipais, “de nítido caráter penal ou punitivo, não ressarcitório, não parece restar dúvida de que o valor desta multa reverterá em favor dos cofres do ente que a aplicou, no caso, o ente estadual do qual faz parte a Corte de Contas” (NUNES, 2010).

O relator ministro Teori Albino Zavascki, destacou em seu voto que as turmas da Primeira Seção do STJ já haviam pacificado o entendimento de que a titularidade do crédito proveniente de sanção aplicada à conduta lesiva ao seu patrimônio pertencer ao próprio ente lesado, no caso à pessoa jurídica que sofreu o dano. “No caso, trata-se de receita municipal, cabendo ao próprio município lesado a legitimidade para a ação executiva” (NUNES, 2010).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. COMPETENCIA PARA EXECUTAR MULTA IMPOSTA A PREFEITO POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. ILEGITIMIDADE DO ESTADO MEMBRO. PRECEDENTES.

1. Hipótese em que se alega que, nos termos do artigo 71, VIII, da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas Estadual pode aplicar penalidade por irregularidades nas prestações de contas municipais e, ainda, executá-la, por intermédio do órgão de representação judicial do Estado federado. 2. Dos argumentos apresentados no agravo interno, não se vislumbram razões para reformar a decisão agravada, tendo em vista que o acórdão recorrido se encontra em consonância com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o Estado não tem legitimidade para propor ação de execução de título oriundo dos Tribunais de Contas que condena ex -Prefeito ao pagamento de multa em razão de irregularidades na prestação de contas do Município. Precedentes. 3. Decisão mantida por seus próprios fundamentos. 4. Agravo regimental não provido. (STJ - Primeira Turma - AgRg no Ag 1215704 / RS - Ministro BENEDITO GONÇALVES - DJe 02/02/2010).

Como se vê, o ente beneficiário da condenação do Tribunal de Contas, nos casos de aplicação de multa ou lesão ao patrimônio, está legitimado para executar tais créditos, conforme acertada construção jurisprudencial no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

3.3 LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público legitimidade constitucional para a defesa do patrimônio público (art.129,III, da CF). A partir disso, o respectivo órgão estaria legitimado para a propositura de ações de execução baseada em títulos do Tribunal de Contas do Estado.

Além disso, sua legitimidade também decorre da sua própria lei de criação, ou seja, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público nº 8.625/93, que assim dispõe:

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:
[...]
VIII – ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas”

Logo, pode-se afirmar que o Ministério Público possui legitimidade para executar as decisões dos Tribunais de Contas, especialmente nos casos de lesão ao patrimônio público, onde tal legitimidade será ordinária e pura, conforme definição doutrinária:

Será impura a legitimidade concorrente do Ministério Público em promover ações para tutela de interesses individuais indisponíveis. Neste caso, o Ministério Público estará agindo em nome próprio para a tutela de direito alheio; contudo, não se confunde com legitimidade extraordinária, porque apenas tutela direitos individuais e não direitos coletivos ou difusos³, que é um dos pressupostos da legitimidade extraordinária.

Certamente, pois quando o Ministério Público promove a execução do título oriundo do Tribunal de Contas do Estado, que visa o ressarcimento dos cofres públicos ou a imputação de multa ao agente político, estará tutelando o patrimônio público, ou seja, o interesse da coletividade.

3.4 LEGITIMIDADE ATIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS - PEC nº 25/2009

A celeuma sobre a legitimidade para figurar no polo ativo da ação de execução proveniente das decisões dos Tribunais de Contas, decorre da omissão do legislador constituinte em deixar claro quem seria o legitimado para tal, daí as várias interpretações sobre a matéria.

Buscando corrigir essa suposta omissão constituinte a senadora Marisa Serrano procurou tratar do assunto no Projeto de Emenda Constitucional PEC nº 25/2009, de sua autoria, de modo a outorgar legitimidade aos Tribunais de Contas para execução de suas próprias decisões.

No sistema atual as decisões dos Tribunais de Contas não são executadas por estes, e sim pelos representantes judiciais dos entes que tiveram seus patrimônios lesados. “No caso das multas, a execução forçada cabe ao órgão de representação jurídica da pessoa de direito público interno a que pertence o órgão técnico de contas” (SOUSA FILHO, 2009).

Quando for o caso da pessoa jurídica União, a competência é da Advocacia Geral da União (AGU) para ajuizamento das ações de cobrança. Em se tratando de pessoas jurídicas dos Estados, a competência é dos Procuradores Estaduais e dos Municípios. Ressalta Daniel

³ Ob. Cit., pg. 72-73

Sousa Filho que “nos Estados a situação não é confortável, enquanto, nos Municípios, chega a ser crítica. Na maioria deles, a representação judicial é feita por escritórios de advocacia contratados pelo Poder Público” (SOUSA FILHO, 2009).

A jurisprudência do STF, como dito anteriormente, se firma no sentido de vedar a atuação dessas Cortes de Contas e ao Ministério Público Especial junto a esses Tribunais.

Contudo, a PEC Nº 25/2009 vem em sentido contrário e confere aos Tribunais de Contas Estaduais “a possibilidade de executarem judicialmente decisões desses colegiados que imputem débito ou apliquem multa, caso a dívida não seja recolhida espontaneamente pelo responsável” (SOUSA FILHO, 2009).

Com a aprovação da PEC nº 25/2009 será possível à Corte de Contas a execução de suas próprias decisões. Assim, conforme explica Daniel Sousa Filho:

(...) as ilicitudes que configurarem desvios de recursos da sociedade seguirão para cobrança executiva sem a intervenção necessária, da Advocacia-Geral da União, quando tratar-se de decisão do TCU e das Procuradorias Gerais dos Estados e dos Municípios, onde houver, quando tratar-se de decisão dos TCE's e TCM's, respectivamente, ou do Ministério Público, conforme entendimentos do STJ (SOUSA FILHO, 2009).

O aludido projeto de emenda constitucional nº 25/2009 está desde 14/01/2011 sob a análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, ou seja, sem previsão para votação no Congresso Nacional.

Logo, impossível concluir, pelo menos por enquanto, que os Tribunais de Contas do Estado possuam legitimidade para executar suas próprias decisões.

3.4. LEGITIMIDADE DO CIDADÃO

A busca pelo exercício pleno da cidadania é relativamente recente, porém, já na década de 80 passou a estar implícita nos dispositivos da denominada Constituição Cidadã.

O Tribunal de Contas, reafirmando a sua postura fiscalizadora, estimulando a participação popular e o controle social, disponibiliza a estrutura de Ouvidoria, com o propósito de criar um canal efetivo de acolhimento e processamento das demandas, denúncias, críticas e mensagens objetivando corrigir a ação dos gestores, com o conseqüente aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos para um atendimento mais eficiente, transparente e democrático ao cidadão (TCE/RS, 2010).

A intenção do constituinte foi realmente deixar tudo controlado, tanto que elencou no artigo 74 da Constituição Federal meios de controle das contas públicas, quando destacou a integração dos controles interno e externo, especialmente o disposto no § 2º onde autorizou qualquer cidadão a efetivamente participar das decisões do Tribunal de Contas. Assim determina o mencionado dispositivo:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(...)

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Carlos Maurício Figueirêdo comenta sobre essa transparência afirmando que:

Por certo que devemos entender a participação cidadã na condução dos negócios do Estado da forma mais ampla possível, envolvendo a dimensão conceitual de cidadania ligada à titularidade de direitos, assim como sua dimensão relativa a preocupação com a coisa pública (republicanismo clássico) e ao sentimento de pertencer a uma determinada comunidade (comunitarismo) (...) Parece claro que o órgão estatal cuja função precípua é zelar pela boa arrecadação e aplicação dos recursos públicos tem papel fundamental no estímulo à participação cidadã (FIGUEIRÊDO, 2003).

Portanto, fica evidente a necessidade de aproximação do Tribunal da sociedade com o cidadão para concretizar o exercício da cidadania. Sendo assim, esse processo não só legitima a transparência da instituição como potencializa o órgão técnico de controle externo. Instala-se, desta forma, as iniciativas que têm por finalidade garantir a transparência das ações dos governos municipais e estaduais.

Há algum tempo atrás havia grandes obstáculos para os cidadãos apresentarem denúncias sobre a má utilização dos recursos públicos, especialmente no que se refere ao denunciante manter vínculos de trabalho com o Estado ou com o Município, pois era preciso a identificação do denunciante que, portanto, temia represálias, inibindo assim, tais iniciativas. Com a implantação de ouvidorias esses obstáculos desapareceram, já que o denunciante não mais precisa se identificar.

O fato é que, conforme informa Gecilda Esteves Silva:

A transparência deve ser entendida não só como disponibilização de informações, mas, sobretudo informações disponíveis que sejam compreensíveis pelo cidadão mediano. Deve haver compatibilidade entre a linguagem adotada e o destinatário da informação. Caso contrário não se permitirá o exercício do controle por parte daquele que a recebe. O desafio

consiste em traduzir a linguagem técnica e estranha ao cidadão comum para outra que lhe seja acessível, sem o receio da banalização, sobretudo diante da constatação de que ser simples não significa ser desprovido de conteúdo (SILVA, 2009).

Tais inovações buscam a democratização do conhecimento a respeito das contas públicas. Percebendo-se a preocupação do legislador em manter a liberdade do cidadão e seu poder de decisão.

Ademais, quando há efetiva lesão ao patrimônio público, o bem material atingido é do próprio cidadão, justamente por isso possui legitimidade para executar as decisões do Tribunal de Contas.

Nesse sentido, cite-se a lição do professor Jonatas Moreira de Paula:

[...] cumpre destacar que existem situações de legitimidade ordinária pura em que a repercussão da tutela jurisdicional alcança toda uma sociedade. É o caso, por exemplo, da ação popular e da simples ação individual protetiva do meio ambiente. Em tais casos, tem-se a legitimidade ordinária porque o autor integra o direito material litigado, de onde se extrai o seu interesse individual. Na ação popular o cidadão é “cotitular” do patrimônio público, à moralidade administrativa, ao patrimônio ambiental, histórico ou cultural, que foi lesionado por ato da administração pública. Na ação ambiental individual, o legitimado assim age porque se encontra em situação de vítima. Em tais casos pode-se observar a imersão e envolvimento do autor no direito material litigado, o que justifica sua legitimidade ordinária. Contudo, os reflexos subjetivos da sentença sempre atingirão terceiros, para beneficiá-los; mas isso em nenhum momento transforma tais ações como sendo processos coletivos, embora as tendências legislativa e doutrinária sejam de assim considerá-las⁴.

A Ação Popular permite ao cidadão tutelar o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico cultural, mediante a anulação do ato lesivo. É uma ação constitucional que possibilita ao cidadão a tutela em nome próprio de interesse da coletividade.

Fazendo uso de uma interpretação analógica sobre a Ação Popular, pode-se dizer que o cidadão também possui legitimidade para executar as decisões dos Tribunais de Contas que envolvam lesão ao patrimônio público, pois o referido cidadão é “cotitular” do patrimônio público, ou seja, está umbilicalmente ligado ao direito material envolvido.

Assim, sob o enfoque doutrinário tem-se que a legitimidade do cidadão para executar as decisões dos Tribunais de Contas Estaduais é ordinária e pura. A esse respeito cite-se as lições do ilustre professor Jonatas Moreira de Paula:

⁴ Manual de processo de conhecimento, IDEM, PG. 56.

Legitimidade ordinária é a autorização dada pela lei ou em razão da relação jurídica discutida na demanda, para que determinada pessoa, em nome próprio, componha o polo ativo da ação, a fim de tutela direito próprio⁵:

Será pura se os integrantes da ação forem os mesmos que participaram da relação jurídica material [...]⁶

Já na sua obra “Processo de Conhecimento” Jonatas estabelece o seguinte conceito para legitimidade ordinária:

É o critério de legitimidade firmado em torno do envolvimento da parte com o direito material litigado. Justamente por haver esse envolvimento – que pode variar em graus – a parte estará atuando em nome próprio para a tutela de interesse próprio.

Assim, tem-se que a legitimidade ordinária ocorre nas demandas individuais, onde a repercussão jurídica do direito material subjetivo protegido somente alcançará as partes envolvidas nesse mesmo direito material litigado⁷.

A legitimidade do cidadão para executar as decisões dos Tribunais de Contas que envolvam lesão patrimônio público é ordinária porque a tal lesão atinge diretamente o cidadão, ou melhor, a sociedade como um todo.

Assim, a legitimidade do cidadão “será ordinária pura por haver exata correspondência entre as partes que ocupam o direito material litigioso [...]⁸ e ainda:

A legitimidade ordinária procura reproduzir na relação processual a relação material existente. Assim, as pessoas que integram a relação jurídica material deverão integrar a relação processual . essa reprodução não ocorrerá de forma alguma na legitimidade extraordinária, porque o legitimado não participa direta ou indiretamente da relação material , e sequer pode ter direito conexo com relação material, sob pena de ser considerado legitimado ordinário⁹.

A partir disso pode-se chegar ao entendimento de que o cidadão está legitimado para executar as decisões dos Tribunais de Contas que envolvam lesão ao patrimônio público.

⁵ PAULA, Jonatas Moreira de. Comentários ao Código de Processo Civil, v.1: Art. 1º a 261. Manole, Barueri, SP, 2003, pg. 72.

⁶ PAULA, Jonatas Moreira de. Comentários ao Código de Processo Civil, v.1: Art. 1º a 261. Manole, 200,3 pg.

⁷ PAULA, Jonatas Moreira de. Manual de Processo de Conhecimento. Curitiba, Juruá, 2012, pg. 55-56.

⁸ Manual de processo de conhecimento, IDEM, PG. 56.

⁹ Pg. 77-78

CONCLUSÃO

Apesar dos diferentes posicionamentos jurisprudenciais acerca da legitimidade para execução das decisões dos Tribunais de Contas Estaduais, pode-se concluir que o cidadão está legitimado para executar as decisões dos Tribunais de Contas que envolvam lesão ao patrimônio público, assim como o Ministério Público Estadual e o Ente beneficiário da decisão, podendo-se concluir ainda que tal legitimidade é concorrente, ordinária e pura.

Além disso, o dever de proteger o patrimônio público é finalidade precípua do Tribunal de Contas no desempenho de suas funções atribuídas pela Constituição Federal.

Apesar do Tribunal de Contas não ser um órgão que exerça precipuamente função jurisdicional, a expressão julgar inserida no artigo 71, II, tem um objetivo definido, o estabelecimento da competência jurisdicional para julgamento de contas públicas, nos limites constitucionais, sendo certo que suas decisões tornam-se títulos líquidos, certos e exigíveis.

A Proposta de Emenda Constitucional implica em dar legitimidade ao Tribunal de Contas para executar suas próprias decisões. As alterações pretendidas pela PEC que vai alterar a redação aos artigos 71 e 75 da Constituição Federal, visam atribuir legitimidade ativa aos Tribunais de Contas para ajuizamento de ações de execução baseadas em suas próprias decisões com eficácia de título executivo.

Ainda que a PEC nº 25/2009 não tenha sido aprovada para alteração do texto constitucional e, apesar do atual entendimento do STJ quanto à posição de que há legitimidade para propor ação de cobrança quanto ao crédito proveniente de multa aplicada a gestor municipal por Tribunal de Contas ser delegada ao ente público que mantém a referida Corte, o Supremo Tribunal Federal – STF, permanece entendendo que a legitimidade para execução de decisão de Tribunal de Contas de multa é do ente público beneficiário.

Por fim, pode-se dizer que em se tratando de lesão ao patrimônio público a interpretação dada ao art. 71, § 3º, da Constituição Federal, deve ser extensiva para alcançar um número maior de legitimados para a efetivação da decisão através da ação de execução. Justamente por isso, entende-se o cidadão também está legitimado para executar os títulos executivos oriundos dos Tribunais de Contas Estaduais, que envolvam lesão ao patrimônio público, pois o direito material protegido lhe é próprio.

A participação popular é outro ponto essencial na atuação dos Tribunais de Contas, já que o exercício da cidadania implica na inserção do cidadão no verdadeiro Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Legislação*. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 11 abr 2013.

_____. Senado Federal. *Projetos e Matérias Legislativas*. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91472. Acesso em 03 maio 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003

CARVALHO, Lucas Borges de. Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 231, p 193-216 jan./mar., 2003.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. A atuação do Tribunal de Contas em face da separação de Poderes do Estado. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. a. 8, n. 31, p. 57-73, abr./jun. 2000

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício Cabral. *A experiência do Tribunal de Contas de Pernambuco no estímulo à participação cidadã*. (2003). Disponível em <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047719.pdf>. Acesso em 03 maio 2013.

MATHEUS, Paulo Roberto Menezes. *Quem tem legitimidade para executar as multas dos Tribunais de Contas Estaduais aplicadas aos Gestores Municipais: Estado ou Município?* (2011). Disponível em <http://www.nenoticias.com.br/64263_quem-tem-legitimidade-para-executar-as-multas-dos-tribunais-de-contas-estaduais-aplicadas-aos-gestores-municipais-estado-ou-municipio.html. Acesso em 13 abr 2013.

MELO, Paulo Sergio Ferreira. A natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas. In: *Âmbito Jurídico*. (2011). Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9704. Acesso em 12 abr 2013.

NUNES, Hélio da Silva. *Município tem legitimidade para executar título de Tribunal de Contas contra ex-prefeito*. Disponível em <<http://blog.hsn-advogados.com.br/2010/08/municipio-tem-legitimidade-para-executar-titulo-de-tribunal-de-contas-contr-ex-prefeito/>. Acesso em 29 abr 2013.

PORTAL TCE-RS. *Sobre Ouvidoria*. (2010). Disponível em <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/ouvidoria/sobre_ouvidoria. Acesso em 29 abr 2013.

SOUSA FILHO, Daniel Domingues. *Os Efeitos Jurídicos da Pec 25/2009, que dá aos Tribunais de Contas Legitimidade*. (2009). Disponível em

<<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=2282&idAreaSel=16&seeArt=yes>.
Acesso em 23 abr 2013.