

Case de sucesso: a implantação do sistema de acompanhamento do cumprimento das decisões – ACD no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

Severiano José Costandrade de Aguiar¹

Letícia Milhomem Bonfim²

Dagmar Albertina Gemelli³

Resumo: Este trabalho aborda o case de sucesso do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins para garantir efetividade das decisões que resultem em aplicação de multa e/ou imputação de débito. Implantou-se no TCE/TO mecanismo para acompanhamento e efetivação das deliberações, denominado Sistema de Acompanhamento do Cumprimento das Decisões. Dados comprovam a evolução do controle das arrecadações de multas e débitos aplicados nas decisões condenatórias do TCE/TO. Será demonstrado o rito administrativo e os resultados alcançados por meio de abordagem comparativa em relação ao cumprimento e efetividade das decisões, antes e depois de sua implantação.

Palavras-chave: acompanhamento; decisões condenatórias; multas; débitos; cobrança.

Introdução

O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO – é o órgão

1 Conselheiro do TCE/TO, Presidente do Instituto Rui Barbosa – IRB, Doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino.

2 Bacharel em Direito pela CEULP/ULBRA.

3 Analista de Controle Externo TCE/TO, Professora curso de direito do CEULP/ULBRA, Doutora em Direito Público Universidade Ilhas Baleares-UIB – Espanha.

responsável pela fiscalização e controle de recursos destinados a agentes públicos ou particulares, em que se encontrem envolvidos dinheiro ou coisa pública na esfera estadual. Dos julgamentos proferidos pela Corte de Contas, emanam decisões que consideram regulares, regulares com ressalvas ou irregulares as contas desses administradores públicos. As decisões que consideram contas regulares e regulares com ressalvas não serão o foco do presente artigo, haja vista que somente as que ensejam julgamento em irregulares e resultem em aplicação de multa ou imputação de débito trazem elementos para implantação do Sistema de Acompanhamento do Cumprimento de Decisões – ACD.

Por força de preceito constitucional, as referidas decisões constituem título executivo extrajudicial, conforme disposto no artigo 71, § 3º da Constituição Federal de 1988. Assim, não há necessidade de qualquer procedimento adicional para firmar a autenticidade coativa da cobrança, implicando no dever, por parte dos responsáveis, de ressarcir ou cumprir a obrigação imposta pelo Tribunal de Contas.

Observa-se, contudo, que o cumprimento das decisões com os respectivos recolhimentos dos valores eram realizados de modo praticamente inexpressivo, tornando reduzidos os efeitos da atuação do TCE/TO.

Preocupando-se com esse cenário, o TCE/TO, em consulta a modelos implantados em outros Estados, desenvolveu uma versão do sistema de cobrança e acompanhamento para facilitar o controle no cumprimento das imposições, bem como o acesso a informações e comunicação entre os órgãos de fiscalização.

O sistema ACD é resultado de um longo estudo, que envolve as práticas efetuadas, até então, nos Tribunais de Contas de vários Estados, aliado às inovações tecnológicas decorrentes da modernidade, enfim, um case de sucesso implantado no TCE/TO, que passará a ser relatado.

1 O sistema de acompanhamento do cumprimento das decisões

O Sistema de Acompanhamento do Cumprimento das Decisões – ACD – é uma ferramenta informatizada que objetiva assegurar o cumprimento das

decisões condenatórias que imponham sanções de natureza pecuniária e/ou imputação de débitos.

Os primeiros Tribunais de Contas a implantarem esse sistema foram Rio Grande do Sul e Paraná, de onde o projeto fora espelhado e, posteriormente, adaptado à realidade e necessidades do TCE/TO.

No TCE/RS, considerado pioneiro na implantação do sistema, o Ministério Público de Contas instituiu, a partir do Provimento nº 001, de 21 de março de 2002, o projeto ACD, definindo um conjunto de atividades desenvolvidas com o intuito de zelar pelo cumprimento das decisões emanadas do TCE/RS.

Cezar Miola (*internet*, 2012) afirma que “o projeto teve ampla acolhida por sua Presidência e instâncias diretivas, determinando-se a adoção de procedimentos técnicos e administrativos necessários à implementação do fluxo de informações entre os setores correspondentes, do Tribunal e do Ministério Público de Contas”.

No TCE/TO, a Portaria nº 580, de 29 de maio de 2009, instituiu uma comissão de estudos para elaboração e implantação do sistema ACD. Essa comissão realizou visitas técnicas nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Pernambuco e outros, onde a implantação do sistema já havia sido iniciada, viabilizando o redesenho do projeto informatizado, que posteriormente seria implantado.

O sistema foi implantado no TCE/TO por meio da Resolução Administrativa nº 003, de 23 de setembro de 2009, que disciplinou os procedimentos técnicos e administrativos para viabilizar a efetivação das penalidades pecuniárias e a recomposição do erário. Entretanto o início do monitoramento das decisões ocorreu em abril de 2010, em fase de testes que visavam ao aprimoramento do sistema informatizado.

Atualmente, o sistema ACD permite o acompanhamento da cobrança nos âmbitos administrativo e judicial, controlando o procedimento de forma célere e eficaz, até a liquidação da dívida. Além disso, permite salvar informações gerais sobre os processos de cobrança. Esse sistema está dividido em duas fases.

Na primeira fase, após ser condenado por decisão definitiva, esgotadas as etapas processuais e exauridas todas as possibilidades recursais, o processo

inicia-se com a emissão na notificação de cobrança. Essa notificação indicará o valor e a forma de recolhimento, com o devido registro de aviso de recebimento, realizando a contagem dos prazos e alertando a Coordenadoria do Cartório de Contas do TCE/TO para atualizar o sistema, sendo a unidade responsável pela cobrança dos valores constantes nos acórdãos, a respeito do vencimento dos respectivos prazos.

A respeito desse procedimento, ensina Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2008, p. 380) explica que:

Do responsável do julgamento será o responsável notificado. A notificação visa dar ao interessado ciência da rejeição das alegações de defesa e do prazo que a Corte concede para o recolhimento do débito ou da multa. Por esse motivo, o Acórdão condenatório pode ser lavrado desde logo ou após o decurso do prazo para a satisfação voluntária do débito. Por uma questão prática, parece recomendável que junto com a rejeição da defesa, ainda que passível de recurso, desde logo seja lavrado o Acórdão condenatório, porque este tem a vantagem de tornar líquida a dívida, facilitando as operações tendentes à execução voluntária do débito.

Segundo os dados coletados no TCE/TO, todas as decisões proferidas pela Corte, a partir do ano de 2011, foram inseridas no sistema ACD. Nesse mesmo período, foram cadastrados os julgados referentes aos anos de 2006 a 2010, com a reemissão das notificações, garantindo a ampla defesa e o contraditório, visto que não havia segurança das informações de notificações antigas, que estavam fora do sistema.

Na maioria desses processos, já foi encerrada a primeira fase do sistema ACD, constatando-se um aumento considerável no cumprimento espontâneo das decisões. Contudo ainda se tem uma quantidade expressiva de gestores que permaneceram inertes, dando margem à emissão da certidão de decisão.

Por oportuno, ressalta-se o que ressarcimento dos valores imputados como débitos aos Cofres do Tesouro municipal ou estadual e o recolhimento dos valores referentes às multas ao Fundo de Reequipamento e Aperfeiçoamento Técnico do Tribunal de Contas do Tocantins devem ser comprovados perante

a Coordenadoria do Cartório de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da notificação.

A indicação da forma de recolhimento e local de pagamento restará descrita no instrumento notificador, conforme tabela a seguir.

	Créditos do Município	Créditos do Estado	Créditos do TCE/TO
Forma de Recolhimento	Documento de Arrecadação Municipal – DAM – ou outra forma indicada pelo órgão ou entidade municipal.	Documento de Arrecadação estadual – DARE – ou outra forma indicada pelo órgão ou entidade estadual.	Depósito efetuado na conta especial do Fundo de Reequipamento e Aperfeiçoamento Técnico do Tribunal de Contas do Tocantins
Local de Pagamento	Na própria prefeitura ou em instituição por ela indicada.	Na Secretaria de Estado da Fazenda.	Depósito na Conta do Fundo, no Banco do Brasil.

Tabela 1 - Instrumento notificador – indicação da forma de recolhimento e local de pagamento – Manual de Orientações do Acompanhamento do Cumprimento das Decisões. (AGUIAR, GEMELLI, ANDRADE, 2012, p. 14).

Na hipótese de ocorrer o recolhimento do valor no prazo legal, ou ainda se o responsável pela dívida requerer o seu parcelamento, será extraída, por meio do sistema ACD, a certidão de quitação ou a intimação de parcelamento. Esta indicará a forma de recolhimento, cujas informações e pagamentos serão controlados, permanecendo registrado no sistema eletrônico, o que viabiliza consultas posteriores. Finalizado o processo de recolhimento integral ou parcelamento, será extraído o certificado de quitação, e o processo será arquivado.

Entretanto, na hipótese de o responsável permanecer inerte, iniciar-se-á a segunda fase do sistema ACD: a execução. Nessa fase, o sistema permitirá

o acompanhamento da inscrição do débito em dívida ativa e, ainda, as ações judiciais que serão propostas pelos responsáveis pela cobrança, até a quitação do débito. Será extraída a certidão de decisão, que materializa o título executivo, que é encaminhado, conforme o caso, à Procuradoria Geral do Estado ou à entidade pública dotada de personalidade jurídica própria, para que seja promovida a execução judicial da decisão condenatória do TCE/TO, expressa por meio de acórdão.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2008, p. 381) ensina que em “um estudo realizado em vários Tribunais de Contas, verificou-se que a praxe tem consagrado a forma de um título executivo, certas vezes, com a estética de Acórdão e, outras vezes, com a estética de registro de dados do devedor e da dívida”.

A Constituição da República, em seu artigo 71, § 3º, atribuiu eficácia de título executivo às decisões proferidas pelos Tribunais de Contas. Assim, quando não forem cumpridas espontaneamente as decisões proferidas pela Corte, extrai-se a respectiva certidão de débito por meio do sistema ACD, que torna a dívida líquida e certa e materializa documento hábil à propositura da ação de execução.

O título executivo é o documento que autoriza a execução forçada, pelo Estado, por meio de órgão próprio, da dívida nele contida, qualificando as pessoas do credor e do devedor.

Francesco Cernelutti (1999, p. 124) assevera que “a palavra execução significa adequação do que é ao que deve ser: o juízo faz conhecer o que deve ser, se o que deve ser não é conforme o que é, necessita-se da ação para modificar o que é no que deve ser, [...] tal ação aparece como algo que vem depois e se resolve em um cumprimento”.

Como regra, o título executivo origina-se de uma sentença judicial, originado de um processo ordinário de conhecimento ou de declaração de vontade do devedor, que a lei, por expressa disposição, classifica como título executivo (SANTOS, 1990, p. 143).

Excepcionalmente, porém, a lei pode conceder a certas situações não materializadas em documento subscrito pelo devedor, eficácia executiva, permitindo que a obrigação seja exigível por via de processo executivo. É o

caso das decisões do Tribunal de Contas, em que se tem um título executivo administrativo, oriundo do Poder Público, unilateralmente, sem qualquer concurso expresso do devedor, mas presumindo-se que a obrigação foi assumida pelo cidadão, em que a Carta Magna conferiu a eficácia de título executivo extrajudicial, que independe de prévio processo de conhecimento.

O efetivo cumprimento das decisões, garantido por meio do sistema ACD, é de fundamental importância para coibir o “desinteresse” das autoridades responsáveis pela cobrança ou execução, possibilitando a aplicação das disposições legais cabíveis.

1.1 A emissão das certidões de decisão

A emissão da certidão de decisão somente se dará com o encerramento da fase administrativa da cobrança, ou seja, com o fim da primeira fase do processo no sistema ACD.

A principal função da certidão de decisão, que perfaz o título executivo, é de condensar, em um único documento, as informações do processo, facilitando a restituição dos valores aos cofres públicos nas esferas administrativa e judicial.

Em 2011, foi celebrado o Termo de Cooperação Técnica nº 009/2011 entre o TCE/TO e a Secretaria da Fazenda – SEFAZ/TO –, com o objetivo de viabilizar a inscrição em dívida ativa dos débitos decorrentes de decisões de natureza condenatória, em que foi traçada uma dinâmica de comunicação entre esses órgãos. Assim, minimizam-se as discussões de natureza política e a burocracia.

Referido termo define os procedimentos relativos à cobrança, como o modo de acompanhamento pelos órgãos interessados, formas de parcelamento, baixas, suspensões das inscrições e a destinação dos valores arrecadados.

De acordo com a Instrução Normativa do TCE/TO nº 003/2009, as certidões de decisão terão eficácia de título executivo, nos termos do art. 71, § 3º, da Constituição Federal e art. 33, § 3º, da Constituição Estadual. As certidões serão numeradas e registradas pela Coordenadoria do Cartório de Contas por meio do “controle eletrônico de certidões”, inserido no sistema

ACD.

A certificação do trânsito em julgado da decisão é pré-requisito para a extração da respectiva certidão, tendo em vista o fato de tornar certa a dívida. Será extraída uma certidão para multa e outra para débito, dependendo do caso concreto, haja vista que os valores serão recolhidos a contas públicas distintas em razão da natureza de cada uma, e, para cada certidão, será autuado um processo de ACD.

As certidões de decisões serão extraídas em quatro vias originais, firmadas pelo Presidente do Tribunal. Uma permanecerá no arquivo de controle, no Cartório de Contas; outra será juntada ao respectivo processo de ACD; a terceira via será remetida à autoridade responsável pela cobrança; e a quarta via, ao Ministério Público Estadual, para, em caso de inércia do responsável para propor a respectiva cobrança, propositura da referida ação de execução para reaver o crédito (AGUIAR, GEMELLI, ANDRADE, 2012, p. 19).

A emissão da certidão de decisão, contudo, por si só não garantirá o cumprimento da obrigação imposta. Deverá ser executada pela autoridade competente, cujo acompanhamento será feito por meio do sistema, impedindo que se acumulem decisões em que sejam adotadas quaisquer providências.

1.2 O acompanhamento em relação às certidões referentes a imputações de débitos

Vários procedimentos foram disciplinados no âmbito do TCE/TO, no sentido de propiciar o acompanhamento do cumprimento das decisões.

Em se tratando de débitos estaduais, cabe à Procuradoria Geral do Estado promover a cobrança, depois que o título executivo é inscrito em dívida ativa na Fazenda Pública Estadual.

Com relação aos débitos municipais, após a instauração de um processo individual para cada certidão extraída, autuada com os respectivos documentos, devidamente instruídas, inclusive com os registros das datas dos atos, de modo a possibilitar a contagem dos prazos, cópia da decisão e demonstrativo de atualização do valor, será encaminhada a correspondente certidão de decisão ao gestor municipal. Assim, viabiliza-se a correta execução do título expedido

pela Corte, concedendo-lhe um prazo de 60 (sessenta) dias, a contar do recebimento, a fim de que ele se manifeste sobre o pagamento da dívida ou da adoção de medidas que viabilizem o cumprimento das decisões.

O titular do crédito poderá ainda adotar medidas administrativas que possibilitem a cobrança amigável do débito.

Para fins de execução judicial, não é necessário que o débito esteja inscrito em dívida ativa por já se tratar de um título executivo. No entanto, a referida inscrição não é vedada, não obstando o procedimento de execução, apenas reiterando a liquidez e a certeza do título. Desse modo, a execução judicial da dívida poderá ser baseada na certidão de decisão ou na certidão da dívida ativa.

Na hipótese de pagamento, o fato deve ser informado ao TCE/TO por meio do envio do respectivo comprovante, operando-se a baixa da responsabilidade, com o consequente arquivamento do processo.

Quando o parcelamento for concedido pelo órgão credor, tal situação passa a ter acompanhamento sistemático, por meio da expedição periódica de novas correspondências, buscando a comprovação do recolhimento até o integral ressarcimento do erário. O devedor é o responsável por informar a respeito dessa concessão de parcelamento ao Tribunal de Contas, que também verificará essa informação no relatório mensal que deve ser encaminhado pela SEFAZ ao TCE/TO, para fins de registro, acompanhamento e controle no sistema ACD.

Vale ressaltar que a concessão do parcelamento dos débitos estaduais e das multas suspenderá a inscrição na dívida ativa, nos termos do disposto na Lei nº 1.668, de 1º de março de 2006.

A continuidade da verificação e efetivação das providências adotadas pelos órgãos responsáveis será item de fiscalização, mediante auditoria, inspeção ou diligências. Utiliza-se para tanto o *Relatório de Verificação do Cumprimento de Decisão*, que trará informações de todas as incidências ocorridas no processo de execução, minuciosamente descritas pelo corpo técnico e posteriormente encaminhadas ao Tribunal, para análise e providências cabíveis.

A eventual omissão, inércia ou ineficácia das medidas do agente

responsável pela tomada de tais providências, devidamente apuradas por meio do “relatório de verificação do cumprimento de decisão”, documentadas no processo de acompanhamento do cumprimento de decisão correspondente, implicará representação à Corte de Contas. Isso para que se examinem os fatos em seus procedimentos de auditoria e se considere a conduta do administrador, considerado inerte, como agravante na análise de suas contas. Implicará também no encaminhamento da matéria ao Ministério Público Estadual, para análise dos fatos à luz de suas atribuições, especialmente com o objetivo de apurar a eventual ocorrência de ato de improbidade administrativa (ou mesmo de ilícito penal), que, caso comprovado, poderá ensejar a perda do cargo e outros reflexos da condenação.

O Presidente do Tribunal de Contas encaminhará comunicação ao Ministério Público Estadual para providências cabíveis, em conformidade com a Resolução nº 002, de 17 de abril de 2009, do Conselho Superior do Ministério Público, que determina competência subsidiária, nos termos do art. 10 da IN- TCE/TO nº 003/2009.

A inércia ou omissão do gestor em promover a recuperação do crédito público e a omissão de informações ao TCE/TO ensejarão penalidades civis, penais e administrativas ao administrador inerte ou desidioso.

1.3 O acompanhamento em relação às certidões referentes a aplicações de multas

O não cumprimento da pena pecuniária imposta pelo TCE/TO no prazo estabelecido acarretará a inscrição do valor em dívida ativa, bem como a adoção de medidas extrajudiciais e/ou administrativas cabíveis pertinentes com a legislação em vigor para a recuperação do crédito.

Relativamente às certidões cujo objeto é aplicação de multas, a cobrança fica a cargo da Procuradoria Geral do Estado, depois da inscrição do título em dívida ativa, demandando outro modelo de acompanhamento. Esse processo se torna mais fácil, tendo em vista que os valores são recolhidos à Conta Especial do Fundo de Reequipamento e Aperfeiçoamento Técnico do Tribunal de Contas do Tocantins.

A ação de execução deve ser proposta pela Procuradoria Geral do Estado, por ser sua função própria, conforme disposição contida no artigo 12 do Código de Processo Civil. Se assim não fizer, restará configurada desídia no desempenho de suas funções.

2 Os resultados da implantação do projeto acd

A implantação do sistema ACD, embora recente e em fase de aprimoramento, já apresentou resultados significativos nos recolhimentos dos valores consignados nas decisões oriundas da Corte de Contas.

Segundo informações da Coordenadoria do Cartório de Contas do TCE/TO, houve um aumento considerável no número de gestores que procuraram o Tribunal em busca de regularizar sua situação, para evitar os desgastantes de uma possível execução judicial.

Em 2012, foram extraídas as primeiras “certidões de decisão” por meio do novo sistema, sendo as mesmas encaminhadas à Secretaria da Fazenda para a inscrição em dívida ativa, originando os primeiros processos de ACD no TCE/TO.

Vale ressaltar que, além de possibilitar o acompanhamento da cobrança nas fases administrativa e judicial, o ACD auxiliará os servidores e gestores públicos no acompanhamento dos seus pedidos de parcelamento e quitação. Isso possibilita consulta, emissão de certidões de regularidade, no que se refere à existência ou não de processos de cobrança sob responsabilidade dos gestores, bem como implantação da ferramenta que possibilite a emissão de boleto eletrônico para recolhimento dos valores. Tudo feito de forma eletrônica, por meio do banco de dados existente no sistema.

A implantação do sistema ACD está contribuindo para o alcance de melhores resultados por meio do aperfeiçoamento dos métodos de fiscalização e cobrança, fortalecendo, portanto, as decisões do TCE/TO.

2.1 Do atual cumprimento das decisões

Apesar de apresentarem um aumento significativo nos últimos 3 (três)

anos, as decisões dos Tribunais de Contas sempre foram cumpridas de forma muito tímida, caracterizando um número bastante inexpressivo diante do universo de decisões proferidas.

Cezar Miola (*internet*, 2012) entende que:

Destarte, não obstante sejam estes Entes, Tribunais de Contas, os eleitos para apreciar e julgar as contas de administradores públicos e demais responsáveis pelo manuseio de recursos públicos – até mesmo podendo determinar-lhes ressarcimentos ao erário e aplicar-lhes sanções pecuniárias – e mesmo tendo presente a notável força atribuída a esta espécie de decisões (tem eficácia de título executivo, quando houver fixação de débito ou aplicação de multa, na dicção do artigo 71, § 3º da Constituição) os resultados práticos vem se mostrando absolutamente. 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 evidencia 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.

Com a idealização e a organização sistêmica do projeto ACD, em 2009, foram realizados eventos pedagógicos para orientar os agentes políticos, gestores e sociedade quanto aos procedimentos de quitação ou cobrança dos débitos e multas aplicadas pelo TCE/TO, tais como: o I e II Fórum de Controle Externo para gestores municipais e estaduais, advogados, contadores; as palestras no projeto Agenda Cidadã, que levaram informações aos 139 municípios do Estado; e palestras realizadas nas universidades.

Também foi promovido pelo TCE/TO o 1º Encontro Nacional sobre Execução das Decisões dos Tribunais de Contas, que aconteceu em Palmas/TO, para debater as experiências de Tribunais de Contas de diversos Estados. Nesse evento, foi elaborada e aprovada a Carta de Palmas, descrevendo práticas facilitadoras ao cumprimento das decisões, caracterizando uma tentativa de uniformizar ou ao menos minimizar as diferenças entre os procedimentos de

cobrança e execução nas Cortes de Contas.

As principais recomendações contidas no documento são as de que os TCE's devem:

- I- Instituir mecanismos de acompanhamento do cumprimento das decisões (ACD), criando uma estrutura mínima para o monitoramento e controle;
- II- Firmar convênios com as Secretarias de Fazenda e Procuradorias Gerais dos Estados, com vistas a promover ações de cobrança;
- III- Instar os municípios, na forma da lei, a registrar em suas contabilidades os débitos decorrentes de decisões dos Tribunais de Contas, cujos valores devem ser ressarcidos ao erário municipal, exigindo relatórios periódicos das providências executivas;
- IV- Recomendar as Procuradorias Municipais a denunciar à lide o Estado nas ações em que se questionar as decisões dos Tribunais de Contas, propiciando a defesa da validade e eficácia do título executivo pelas Procuradorias Gerais dos Estados;
- V- Fiscalizar e coibir que multas e débitos fixados aos gestores sejam quitados com verba pública;
- VI- Firmar convênios com o Ministério Público Estadual visando coibir eventuais omissões na execução dos títulos e promover ações de improbidade, bem como para executar supletivamente os créditos na tutela do interesse público;
- VII- Desenvolver estudo técnico para viabilizar o protesto como via de execução extrajudicial das decisões dos Tribunais de Contas;
- VIII- Incluir nos portais dos Tribunais de Contas as ações referentes à execução das decisões, incluindo o rol de devedores, as entidades credoras e os respectivos valores;
- IX- Divulgar a imprescritibilidade das ações de ressarcimento nos termos do art. 37, § 52, da Constituição Federal, em conformidade com a jurisprudência pacificada no STJ e STF;
- X- Zelar pela não incidência da prescrição quinquenal das multas impostas;
- XI- Promover, nas instruções processuais em que se vislumbre a possibilidade de responsabilização de servidores públicos

e de terceiros, a inclusão destes no polo passivo, além do gestor, e a respectiva citação, bem como tipificar e quantificar, adequadamente, os danos apurados;

XII- Propiciar aos Ministérios Públicos de Contas os mecanismos para zelar pela efetiva execução das decisões referentes à aplicação de multas, débitos e demais cominações das Cortes;

XIII- Implantar mecanismos de registro das decisões dos Poderes legislativos Estaduais e Municipais acerca do julgamento de mérito das contas do Poder Executivo, em relação às quais emitiu parecer prévio;

XIV- Promover avaliação periódica da eficiência dos mecanismos de acompanhamento do cumprimento das decisões, bem como o intercâmbio de informações entre os Tribunais de Contas do país.

Apesar das diferenças de procedimentos entre os Tribunais que estão adotando o sistema ACD, observa-se a finalidade em comum, que é a reconstituição do erário, sobretudo porque o mais importante é a preservação do patrimônio e do interesse público, mantendo ou recompondo os valores que ilegalmente não permaneceram no erário.

A partir das iniciativas já citadas, aliada à ampla divulgação sobre o tema, aumentou o número de interessados em obter informações a respeito do projeto, bem como de seu funcionamento, e ainda em efetuar os pagamentos de suas pendências financeiras junto ao TCE/TO.

Na tabela a seguir, pode-se observar a evolução dos valores referentes ao cumprimento espontâneo das decisões da Corte de Contas do Tocantins a partir do ano de 2007, para quitação de multas.

	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre	Total
2007	29.422,71	16.488,76	13.805,73	16.595,40	76.312,60
2008	27.814,74	67.704,92	24.812,22	14.022,53	134.354,41
2009	42.053,79	21.012,28	45.156,56	26.134,87	134.357,50
2010	28.475,18	25.695,65	88.655,00	56.517,52	199.343,35
2011	75.710,38	59.217,12	45.623,72	52.407,61	232.958,83
2012	99.596,97	144.473,89	150.601,72	146.524,61	541.196,69

Tabela 2 – Evolução dos valores recolhidos pelo TCE/TO referentes as multas impostas no anos de 2007 a 2012

Fonte: Cartório de Contas – TCE/TO (*Valores expressos em reais)

Segundo a Coordenação do Cartório de Contas, o sistema ACD foi de fundamental importância para o alcance desses resultados e tem estimulado o pagamento voluntário dos valores impostos nos acórdãos, de modo que em 2012 os valores recolhidos já superam a marca projetada.

Destaca-se ainda a dificuldade de controlar os valores decorrentes de imputações de débitos, tendo em vista que os mesmos são ressarcidos aos cofres municipais e estaduais, e poucas vezes a comprovação do recolhimento é apresentada à unidade que efetua esse controle no Tribunal de Contas. Essa é mais uma problemática a ser solucionada pelo TCE/TO, com a implantação do sistema ACD.

Apesar de se comprovar o aumento significativo no número, em valores, de decisões cumpridas, esse ainda não é o ideal almejado pelo TCE/TO, nem tampouco pela população. Esta, com cada vez mais acesso às informações, cobra a efetividade das decisões, de modo que sejam realmente responsabilizados os gestores e que essas decisões sejam efetivadas.

Com a implantação de novas ferramentas no sistema ACD, e ainda com ações de divulgação, previstas no cronograma do projeto, pretende-se aumentar ainda mais o número de decisões cumpridas espontaneamente. E,

caso isso não ocorra, que os gestores tenham consciência de que existe um meio capaz de determinar o pagamento por meio da constrição dos bens, visando a satisfazer a obrigação, que se dará por meio de execução judicial, alcançando o cumprimento da totalidade das decisões. Conforme se observa por meio dos números apresentados, a simples divulgação de implantação do sistema ACD e de sua forma de funcionamento já contribuiu para que alguns gestores responsáveis pelo dinheiro público providenciassem sua regularização junto ao TCE/TO.

3 No caso de inércia dos titulares do direito de cobrança e a atuação do Ministério Público Estadual

A Resolução nº 002/2009, do Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Tocantins, regulamenta a atuação supletiva do Ministério Público para garantir a cobrança judicial das imputações de débitos determinadas pelo TCE/TO. Essa Resolução objetiva garantir a efetividade das decisões do TCE/TO nos casos em que os titulares do direito de cobrança, que não raramente se confundem com a própria figura a ser executada, permanecerem inertes.

Quanto à legitimidade para a atuação do Ministério Público do Estado, os arts. 1º e 2º da Resolução nº 002/2009 assim dispõem:

Artigo 1º. Determinar que os membros do Ministério Público, dentro de suas atribuições, acompanhem as decisões do Tribunal de Contas já transitadas em julgado e encaminhadas aos municípios ou à Procuradoria Geral do Estado para fins de execução.

Artigo 2º. Em caso de omissão do município ou da Procuradoria Geral do Estado na propositura da respectiva ação executiva, deve o membro do Ministério Público atuar supletivamente na tutela do interesse público, através de Ação Civil Pública, garantindo o ajuizamento das ações.

Essa atuação se justifica não somente pelo fato de que a tutela recai sobre a coisa pública ou pelo fato de que a lesão ao erário gera prejuízos à coletividade, na medida em que os recursos públicos desfalcados deveriam

ser revestidos em prol da sociedade (nesse particular, o Ministério Público é constitucionalmente legitimado para exercer a defesa, nos termos do artigo 129, III da Constituição Federal, do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos) mas ainda pelo fato de que a Constituição vigente silenciou-se quanto ao legitimado para executar as decisões do TCE/TO.

Deve-se levar em conta também o fato de que a ausência de pagamento espontâneo pelo gestor dos valores junto à Corte de Contas ocasiona o encaminhamento do título gerado pela imputação de débito à Procuradoria Geral do Estado, se estadual, ou aos municípios, se municipais, para a execução.

Entretanto, constatou-se que a maioria dos municípios do Tocantins não possui em seu quadro próprio de servidores o cargo de Procurador Jurídico. A ausência desse profissional no município estimula a contratação direta ou a licitação para trabalhos de consultoria jurídica, que não se adequam ao interesse público, especialmente quanto à preocupação de se fazer retornar esses recursos desviados do erário, já que não possuem autonomia para a realização dessas cobranças.

O respaldo para essa atuação também pode ser baseado na Lei nº 8.625/1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público –, no seu artigo 25, inciso VIII:

Artigo 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;

O dispositivo refere-se às condenações impostas pelos Tribunais de Contas aos gestores do dinheiro público, o que equivale a promover a responsabilização dos mesmos por meio da ação de execução, que é a forma adequada para se ver satisfeita a condenação.

O entendimento de ser legítimo o Ministério Público na defesa do patrimônio público pode ser ainda reforçado por meio da Súmula 329 do Superior Tribunal de Justiça: “Súmula 329 – O Ministério Público tem

legitimidade para propor Ação Civil Pública em defesa do patrimônio público”.

Como a decisão do Tribunal de Contas já possui *status* de título executivo Constitucional, a ação civil pública não é o meio adequado para forçar a execução, visto que esta tem o condão de originar uma nova condenação, a ser executada. Contudo, fica clara a legitimidade do MP para proteger o patrimônio público, mas este só poderá atuar na cobrança quando for observada a inércia do agente público responsável pela mesma. Conforme já mencionado anteriormente, como não raras vezes o executor se confunde com o próprio executado, em alguns casos dificilmente essas decisões terão eficácia garantida pelos legitimados.

O entendimento de que o Ministério Público é legítimo para a cobrança no caso de inércia dos responsáveis é pacífico nos Tribunais Superiores, conforme se infere do julgado a seguir:

PROCESSUAL CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. AÇÃO DE EXECUÇÃO. TÍTULO EXTRAJUDICIAL. CERTIDÃO DE DÉBITO EXPEDIDA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL.

1. O Ministério Público ostenta legitimidade para a propositura de ação de execução de título extrajudicial oriundo de Tribunal de Contas Estadual. (...)

2. É que a decisão de Tribunal de Contas Estadual, que, impõe débito ou multa, possui eficácia de título executivo, a teor do que dispõe o art. 71, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

3. *In casu*, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sede de Processo Administrativo (TC 12.032), constatando irregularidades na compra de materiais de construção, para a recuperação de moradias de pessoas carentes do Município de Maruim-SE, ensejadoras de prejuízo ao Município de Maruim-SE, determinou a restituição dos mencionados valores à municipalidade *in loco*.

4. A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público o *status* de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 129, *caput*). (...)

6. Os arts. 129, III, da Constituição Federal de 1988, 6º, VII, “b”, da LC 75/93, e 25, IV, “a” e “b”, da Lei 8.625/93, admitem a defesa do patrimônio público pelo Ministério Público, em ação civil pública.

7. Recurso Especial provido para reconhecer a legitimidade do Ministério Público do Estado de Sergipe, para a propositura de execução de título originário de Tribunal de Contas Estadual. (RECURSO ESPECIAL Nº 1.109.433 - SE (2008/0280350-2) RELATOR: MINISTRO LUIZ FUX. Julgamento em 28/04/2009)

Ainda sobre a matéria, cabe colacionar o entendimento do Promotor de Justiça Cassius Guimarães Chai (*internet*, 2003), descrito em nota técnica apresentada no Congresso Estadual do Ministério Público do Estado do Maranhão, em dezembro de 2003:

Se ao Ministério Público é deferida a legitimidade para o exercício da defesa dos direitos inscritos nas Constituições Federal e Estadual, visando-se-lhes a garantia ao respeito e, portando, a ordem jurídica do regime democrático e dos interesses social, é certo que lhe é atribuída a legitimidade processual inicial, concorrente e subsidiária para ingressar em juízo objetivando responsabilizar os gestores do dinheiro público, a quem o Tribunal ou Conselho de Contas haja imputado débito ou cominado multa, que tenham descumprido ordem de ressarcir o erário público. Obviamente que sua legitimidade de agir é coetânea à sua capacidade de fazê-lo.

A título de exemplo, cita-se o caso do Estado do Rio Grande do Norte. Por meio da Recomendação nº 001/2006 – PGJ, de 22 de março de 2006, o Ministério Público propôs, embora em caráter não vinculante, que os Promotores de Justiça do Estado, com atribuição em matéria de defesa do patrimônio público, que fiscalizem se os gestores dos municípios e do Estado do Rio Grande do Norte, da administração pública direta ou indireta, estariam cumprindo as decisões do Tribunal de Contas do Estado que tinham condenado agentes públicos ou terceiros ao ressarcimento de danos ao erário. Em caso negativo, deveriam promover a execução das mencionadas decisões, bem

como instaurar inquéritos civis públicos destinados à apuração de possíveis atos de improbidade administrativa em face de tais omissões.

Independentemente do entendimento firmado em cada Estado, certo é que o Ministério Público Estadual é parte legítima para promover essa execução, pois o objetivo principal é tornar eficaz uma decisão. Isto porque, se os títulos forem ineficazes, torna vazia de sentidos a própria existência dos Tribunais de Contas, por falta de garantia de efetividade ao comando de suas decisões. Na maioria dos Estados, os gestores são os primeiros legitimados, mas não os únicos.

Portanto, restando comprovado que a autoridade descumpriu o procedimento para formalização e cobrança da dívida, poderá ser responsabilizado pelo descumprimento da decisão, com repercussão da matéria em suas contas anuais, bem como será enviada representação ao Ministério Público do Estado, para efetivação da cobrança, visto a sua competência subsidiária, e ainda para verificação da ocorrência de ato de improbidade administrativa.

Para o alcance de melhores resultados, é fundamental que, além do aperfeiçoamento dos métodos e técnicas de fiscalização, sejam adotadas medidas que contribuam para maior eficácia das decisões da Corte.

Considerações finais

Conforme o abordado no presente artigo, o sistema de acompanhamento do cumprimento das decisões surgiu a partir da necessidade de uma ferramenta específica que possibilitasse o acompanhamento e efetivação das decisões proferidas pelo TCE/TO, no exercício do controle estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

A necessidade de um controle efetivo sobre os administradores de bens e recursos públicos, no Estado Democrático de Direito, com o objetivo de salvaguardar os interesses da coletividade, levou a Corte de Contas a realizar um estudo e desenvolver o projeto, a exemplo de outros Estados da Federação, que também se mobilizaram para acompanhar o cumprimento de suas decisões.

As decisões proferidas pelos Tribunais de Contas devem ser cumpridas

sobretudo para concretizar a atuação da Corte, impedindo que não se tornem vazias e ineficazes as suas competências constitucionais.

A verificação do cumprimento das decisões exaradas pela Corte de Contas objetiva fortalecer os mecanismos de controle externo e coibir as práticas lesivas ao erário, preservando, antes de tudo, os interesses sociais.

Assim, a correta aplicação desses valores dará à população em geral a possibilidade de uma vida mais justa e equilibrada, conforme o almejado pelas sociedades democráticas, que despertam para uma nova realidade social, em que pode, sim, haver fiscalização e controle dos agentes públicos.

A não efetividade do cumprimento das decisões dos Tribunais de Contas por ausência de meio coercitivo levam não só a um sentimento de impunidade por parte dos maus gestores públicos, o que incentiva a corrupção, como também imprime na sociedade a mesma sensação, fazendo todo o sistema cair em descrédito.

A sociedade em geral é favorável ao desenvolvimento de projetos como o ACD, e, normalmente, os que se posicionam contrário a essa postura são aqueles que direta ou indiretamente são afetados pelas decisões e terão de cumpri-las de forma mais efetiva.

Portanto, com a implementação desse projeto, pretende-se aprimorar os mecanismos para o acompanhamento dos índices de cumprimento das deliberações do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, bem como promover maior integração com os gestores e órgãos responsáveis por sua execução.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Senado, 1988. *Vade Mecum*, 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Processual Civil. Ministério público. **Legitimidade ativa. Ação de execução**. Título extrajudicial. Certidão de débito expedida por tribunal de contas estadual. Recurso especial nº 1.109.433 - SE (2008/0280350-2) Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.>

citadini.com.br/justica/STJ-REsp-1109433-acordao-200905217.pdf. >. Acesso em: 15 nov. 2012.

_____. **Instrução Normativa-TCE/TO nº 003, de 23 de setembro de 2009.** Estabelece procedimentos para formalização do processo de acompanhamento do cumprimento de decisão-ACD. Publicado Boletim Oficial do TCE/TO, ano 2, nº 129, p.3-5, 28 set.2009,

_____. **Lei nº 8.625/1993, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 15 nov. 2012.

_____. **Lei nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001:** Lei Orgânica/Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Palmas-TO. Disponível em: <<http://www.tce.to.gov.br/sitetce/ims/pdf/LeiOrganicaTCE.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2012.

_____. **Recomendação nº 001/2006** – PGJ. Recomenda aos Promotores de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte com atribuição em matéria de defesa do patrimônio público providências quanto à execução das decisões condenatórias ao ressarcimento do erário proferidas pelo Tribunal de Contas Estadual. Disponível em: <<http://www.mp.rn.gov.br/legislacao/pgj/recomend/2006/rec-2006.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

_____. **Resolução nº 002, de 17 de abril de 2009.** Conselho Superior do Ministério Público Estado do Tocantins. Dispõe sobre a atuação supletiva do Ministério Público para garantir a cobrança judicial das imputações de débitos determinadas pelo TCE. Disponível em: <http://www.mp.to.gov.br/admsuperior/conselho/arqs/resolucao/002_2009.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2012.

_____. **Resolução Normativa nº 002/2002.** Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. <<http://www.tce.to.gov.br/sitetce/index.php?option>> Acesso em 15 de nov de 2012.

_____. **Relatório de atividades anual – 2011.** Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Disponível em: <[HTTP://www.tce.to.gov.br](http://www.tce.to.gov.br)>. Acesso em: 15 dez. 2012.

AGUIAR, Severiano José Costandrade; GEMELLI, Dagmar Albertina; ANDRADE, Cejane Márcia Aires Alves de. **Manual de Orientações do Acompanhamento do Cumprimento de Decisão**, Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Palmas, 2012.

BONFIM, Letícia Milhomem. **Tribunal de Contas do Estado do Tocantins: a implantação do sistema de acompanhamento do cumprimento das decisões – ACD.** Trabalho de Conclusão de Curso em Direito – Centro Universitário Luterano de Palmas-CEULP, orientação Profa. Dra. Dagmar Albertina Gemelli, Palmas, 2012.

CAENELUTTI, Francesco. **Instituições do processo civil.** Trad. Adrián Sotero De Witt Batista. Campinas: Servanda, 1999.

CHAI, Cassius Guimarães. **Nota Técnica apresentada no Congresso Estadual do Ministério Público do Estado do Maranhão.** Dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www.mpe.ma.jus.br>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito.** Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. **Tribunal de Contas: julgamento e execução.** Campinas: Edicamp, 2002.

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

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: 20 nov. 2012.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de Direito Processual Civil**. V.1, 14. ed. São Paulo: Saraiva: 1990.