



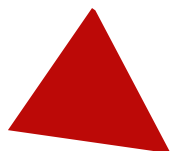
# CONTROLE EM FOCO

REVISTA DO MPC-MG

Belo Horizonte | v. 1 | n.2 | jul./dez. 2021

The cover features a grayscale photograph of a historical building facade with intricate architectural details, including a central arched window and a tiled roof in the foreground. A large, semi-transparent geometric overlay of various shades of gray is positioned on the right side of the page. The text is centered in the upper left quadrant.

**CONTROLE  
EM FOCO**  
REVISTA DO MPC-MG



# FOTO DA CAPA

## **Basílica Menor de Nossa Senhora do Pilar - Ouro Preto – Minas Gerais**

A igreja foi erguida nos primeiros anos do século XVIII, em torno da capela que existia no mesmo local, sob invocação de Nossa Senhora do Pilar. Sua construção teve início pela nave, ao contrário do costume e técnica da época, que recomendavam o começo da obra pela capela mor. Isso ocorreu em razão da necessidade de se conservar a primitiva capela, para que os cultos não fossem interrompidos. Entre 1731 e 1733, quando a capela precisou ser demolida, o Santíssimo Sacramento foi transferido para a Igreja do Rosário. Em 1733, ano em que a Igreja do Pilar foi inaugurada, ocorreu a transladação do Santíssimo Sacramento, em cortejo que saiu do Rosário em direção à nova matriz. A procissão do Triunfo Eucarístico tornou-se famosa na história de Ouro Preto, tendo sido uma grande festividade, sacra e profana, do período do ouro.

A Basílica do Pilar é considerada uma das igrejas mais ricas do Brasil, tanto em termos arquitetônicos e artísticos, como em relação à incrível quantidade de ouro presente em seu interior. Foram utilizados cerca de 400kg de ouro em sua pintura interna e ornamentos.

O Pilar é a síntese de todo o poder da Igreja e notabilidade do barroco brasileiro. É um verdadeiro depoimento sobre a nossa fé e a nossa história. Abriga também o museu de Arte Sacra de Ouro Preto, que reúne imagens, documentos e algumas das vestimentas usadas na celebração do Santíssimo Sacramento. A elevação da igreja à posição de basílica ocorreu em 2012.

O ouro foi o que moveu pessoas e sonhos até Ouro Preto, hoje Patrimônio da Humanidade pela Unesco. No final do século XVII, quando o mineral dourado foi encontrado nas ranhuras daquele trecho do maciço da Serra do Espinhaço, o eixo do Brasil, que à época se formava, mudou. Começou uma intensa imigração portuguesa para o Brasil. A população oficial da colônia saltou de 300 mil pessoas para 3 milhões durante o Ciclo do Ouro. Cerca de 800 mil portugueses teriam deixado o Velho Continente. E aqui na colônia não foi diferente – milhares de pessoas saíram do Nordeste em busca do eldorado brasileiro. Em 1730, Vila Rica de Ouro Preto era a maior cidade da América Latina, com seus 40 mil habitantes. Tinha o dobro da população de Nova Iorque, nos EUA, e cinco vezes mais do que São Paulo, com 8 mil moradores. Foi a mineração que fez com que a capital brasileira fosse alterada: saiu Salvador e entrou o Rio de Janeiro, devido à proximidade das minas de ouro. Durante as primeiras sete décadas do século XVIII, a extração do mineral no Brasil Colônia foi igual à produção do restante da América em mais de quatro séculos e representou metade de todo o ouro produzido no mundo entre os séculos XVI e XVIII. E Ouro Preto estava no centro de tudo isso.

Em Ouro Preto, onde todo dia é histórico e onde a história desse país ganhou novo rumo, conviveram riqueza e miséria, glória e dor, escravidão e ideais de liberdade, contrastes estes que nos deixaram legados na arquitetura, na arte, na ciência e no pensamento e que mantêm vivo o incansável espírito de luta dessa cidade por dias melhores.



# CONTROLE EM FOCO

REVISTA DO MPC-MG

## CONSELHO EDITORIAL

Antonio Augusto Junho Anastasia  
Daniela Mello Coelho Haikal  
Denilson Feitoza Pacheco  
Edilson Vitorelli Diniz Lima  
Élida Graziane Pinto  
Elke Andrade Soares de Moura  
Jamile Bergamaschine Mata Diz  
José Maurício Conti  
Juarez Freitas  
Luís Carlos Balbino Gambogi  
Luiza Cristina Fonseca Frischeisen  
Maria Coeli Simões Pires  
Marilda de Paula Silveira  
Sebastião Helvecio Ramos de Castro

## FICHA CATALOGRÁFICA

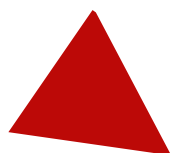
Controle em Foco: Revista do MPC-MG.

Ano 1, n. 2 (jul-dez. 2021). Belo Horizonte: Ministério Público de Contas de Minas Gerais, 2021.

Periodicidade semestral (2021).

ISSN Impresso: 2763-6461

Publicação do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais  
Av. Raja Gabaglia 1315, 5º andar - Luxemburgo - Belo Horizonte - Minas Gerais. CEP 30380-435  
Telefone: (31)3348-2628 - email: faleconosco@mpc.mg.gov.br  
Horário de atendimento ao público: 07:00 às 12:00 e 13:00 às 17:00



# EDITORIAL

Apresentamos aos profissionais do controle externo e à comunidade acadêmica a 2ª edição da revista “Controle em Foco”, o periódico semestral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC/MG).

Como na 1ª edição, a revista vem estruturada em três partes. A primeira, denominada “Artigos de Opinião”, é composta de artigos escritos pelos procuradores do MPC/MG e traz temas atuais e situações práticas vivenciadas pelo controle externo, como estabilidade funcional, suspensão do prazo prescricional, registro dos atos de aposentadoria e publicidade institucional x propaganda governamental, além de temas importantes para a própria instituição do Ministério Público de Contas, como efetividade de sua atuação e o acordo de não persecução administrativa.

Já a segunda seção, “Artigos de Jurisprudência Comentada”, a revista conta com artigos que fazem uma análise técnica acerca de julgamentos relevantes, como o RMS n. 51841/CE, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), acerca das requisições promovidas pelo Ministério Público de Contas, e o R.E. n. 1003433/RJ, do Supremo Tribunal Federal (STF), a respeito da competência para execução de multas aplicadas pelos tribunais de contas.

Por fim, a terceira seção, destinada aos “Artigos Científicos”, traz importantes reflexões acerca do controle concomitante das prestações de contas das organizações sociais de saúde; da responsabilidade por danos ao erário nos tribunais de contas após a LINDB; da possibilidade de desconto compulsório em folha de pagamento para garantir efetividade às condenações dos tribunais de contas e, por fim, dos impactos nas políticas de emprego na União Europeia em decorrência da pandemia da COVID-19.

Esperamos que essa 2ª edição possa servir de instrumento de promoção e disseminação do conhecimento, visando fomentar o debate de questões atuais e relevantes para o aperfeiçoamento institucional, bem como das atividades voltadas ao controle externo da administração pública.

A todos, uma ótima leitura!

Elke Andrade Soares de Moura  
Procuradora-Geral do MPC/MG

Cristina Andrade Melo  
Subprocuradora-Geral do MPC/MG  
Editora da revista Controle em Foco

# CORPO EDITORIAL

## **EDITORA**

Cristina Andrade Melo

## **COMISSÃO EDITORIAL**

Ana Carolina de Souza e Silva

Rodrigo Gatti Silva

## **REVISÃO**

Denise Mariano de Paula

Fernanda Lima Silva Bouchardet

Renê Lopes Lage

## **COLABORADORES**

André Augusto Costa Zocrato

André Luiz de Oliveira Junior

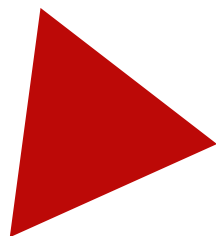
Bruna Gontijo Pellegrino

Lívia Maria Barbosa Salgado

Gio Fernandes

## **DESIGNER**

Vivian de Paula



# SUMÁRIO

## ARTIGOS DE OPINIÃO

**Cristina Andrade Melo**

Estabilidade: privilégio do servidor ou garantia da sociedade? | **PÁGINA 9**

**Daniel de Carvalho Guimarães**

A delegação normativa e as causas de suspensão do prazo de prescrição | **PÁGINA 14**

**Elke Andrade Soares de Moura**

Efetividade da atuação do Ministério Público de Contas para além da sua função de *custos legis* | **PÁGINA 19**

**Marcílio Barenco Correa de Mello**

O acordo de não persecução administrativa: o Ministério Público de Contas como órgão democrático protagonista do acesso à justiça | **PÁGINA 24**

**Maria Cecília Borges**

Tribunais de Contas e a análise de atos de aposentadoria, reforma e pensão: natureza, prazo, decadência e eficiência | **PÁGINA 41**

**Sara Meinberg Schmidt de Andrade**

A publicidade institucional e a propaganda governamental | **PÁGINA 49**

## ARTIGOS DE JURISPRUDÊNCIA

**Fabrizio Motta | Ismar Viana** | Competência para execução de multas aplicadas pelos Tribunais de Contas | **PÁGINA 55**

**Stephenson Oliveira Victor** | Autonomia funcional do Ministério Público de Contas: uma análise da decisão proferida pela 1ª turma do STJ no RMS n. 51841/CE | **PÁGINA 58**

## ARTIGOS CIENTÍFICOS

**Élida Graziane Pinto** | Ônus da prova, integridade e controle concomitante nas prestações de contas das Organizações Sociais da Saúde | **PÁGINA 65**

**Carla Ribeiro Volpini Silva | Jamile Bergamaschine Mata Diz**

**Hélio Eduardo de Paiva Araújo** | A União Europeia e o impacto da Covid-19 sobre as políticas de emprego: o programa SURE e a solidariedade | **PÁGINA 77**

**Pedro Henrique dos Reis Melo** | Regime jurídico da responsabilidade por dano ao erário apurado pelos Tribunais de Contas à luz das novas disposições da LINDB | **PÁGINA 91**

**Sergio Ramos Filho** | Desconto compulsório em folha de pagamento: uma alternativa para incrementar a efetividade das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas | **PÁGINA 113**



# **Artigos de opinião**

## ESTABILIDADE: PRIVILÉGIO DO SERVIDOR OU GARANTIA DA SOCIEDADE?



**Cristina Andrade Melo**

Subprocuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG. Diretora-tesoureira da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON).

O servidor nomeado para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público e aprovado no estágio probatório tem estabilidade no serviço público decorridos três anos de exercício. Essa regra está prevista no art. 41, *caput*, da Constituição da República de 1988.

Contudo, na percepção popular, a estabilidade é vista como a rainha de todas as mazelas que acometem o serviço público ocasionadoras da sua ineficiência. É comum ouvir que “servidor público não pode ser mandado embora” e, por essa razão, não se esforça para prestar à sociedade o melhor serviço público possível, pois, independente do resultado alcançado, não pode ser desligado da administração pública.

Não é de hoje que os servidores públicos brasileiros são vistos com descrédito, o que encontra ressonância na literatura e músicas populares. Vladimir Passos de Freitas<sup>1</sup> lembra que, em 1933, na obra *Caçadas de Pedrinho*, Monteiro Lobato relatou a história do Rinoceronte Quindim, que fora acolhido por Emília após fugir de um circo. Em função disso, criou-se, na capital federal, o Departamento Nacional de Caça ao Rinoceronte, com um chefe, doze assessores e uma boa datilógrafa. Contudo, o departamento nunca deveria encontrar o animal, pois, caso contrário, todos perderiam o emprego!

O mesmo jurista lembra, ainda, a irreverente letra da música *Maria Candelária*, de Caldas e Cavalcanti, sucesso no carnaval de 1952:

Maria candelária / é alta funcionária / saltou de pára-quedas / caiu na terra “O”, oh, oh, oh,  
oh / começa o meio dia / coitada da Maria / trabalha, trabalha, trabalha de fazer dó / Oh, oh,  
oh, oh / À uma vai ao dentista / às duas vai ao café / às três vai à modista / às quatro assina  
o ponto e dá no pé / Que grande vigarista que ela é.

A fama pejorativa dos servidores públicos seguiu entre altas autoridades públicas do Brasil. Em 1988, o então governador de Alagoas, Fernando Collor de Mello, ganhou fama por ser “caçador de marajás”<sup>2</sup>, em uma referência a funcionários públicos que recebiam salários altos e desproporcionais. Alardeando tal “caçada”, a imprensa contribuiu para que fosse eleito presidente do Brasil e o resto é a história que todos sabem.

<sup>1</sup> [ConJur - As polêmicas propostas da PEC da reforma administrativa](#). Revista **Consultor Jurídico**, 6 de setembro de 2020, 10h43

<sup>2</sup> [https://pt.wikipedia.org/wiki/Fernando\\_Collor#%22Ca%C3%A7ador\\_de\\_Maraj%C3%A1s%22](https://pt.wikipedia.org/wiki/Fernando_Collor#%22Ca%C3%A7ador_de_Maraj%C3%A1s%22). Acesso em 11 de agosto de 2021.

Esses exemplos servem para demonstrar o imaginário que habita no pensamento de grande parte da sociedade e de certas autoridades – muitas vezes corroborada pela própria administração pública – de que o servidor público, uma vez empossado no cargo público, tem uma vida tranquila e feliz até alcançar sua aposentadoria, salvo se cometer o crime de homicídio, de preferência dentro da “repartição pública”.

O instituto da estabilidade funcional foi inspirado na tradição clássica das escolas francesas de Administração e de Direito Público<sup>3</sup>. Atualmente, na França, a “estabilidade da função pública”, amplamente reconhecida pela doutrina, está prevista no conjunto de leis que formam o “Estatuto do Funcionário Público”, quais sejam: Leis n. 83-634, de 13/07/1981, n. 84-16, de 11/01/1984, n. 84-53, de 26/01/1984 e n. 86-33, de 09/01/1986. Com efeito, as hipóteses previstas no Direito Francês de perda do cargo (“licenciement” – diferente da exoneração a pedido) dos “titulares da função pública” são excepcionais, estritamente delimitadas e devem observar, na maioria das vezes, processos específicos, como parecer da “Comissão Administrativa Paritária” ou processo disciplinar, a depender do caso. Assim, a análise sistemática das leis que compõem o estatuto do funcionário público atesta a perenidade do instituto da estabilidade no serviço público francês<sup>4</sup>.

No Brasil, a estabilidade foi prevista pela primeira vez na Lei n. 2.924, de 5 de janeiro de 1915, que tratava da despesa pública para aquele ano<sup>5</sup>. A Constituição de 1934 trouxe a temática para o âmbito constitucional, de onde não saiu mais: todas as Constituições subsequentes previram o instituto expressamente (CR/1934, art. 169; CR/1937, art. 156, “c”; CR/1946, art. 188 e arts. 18 e 23 do ADCT; CR/1967, arts. 99 e 178, “a”; CR/1988, art. 41).

Mas afinal de contas, a estabilidade é um mero privilégio do servidor ou uma garantia para a sociedade?

A estabilidade do servidor tem como principal fundamento possibilitar uma atuação profissional, neutra e imparcial da administração pública e independente do governante de ocasião. Como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

Com o intuito de que a Administração Pública não se desvincule de suas finalidades e não se transforme em um organismo a serviço dos ocupantes temporários dos cargos de direção da coisa pública, é imprescindível que o corpo administrativo do Estado, ou seja, os servidores, disponham de um regime propiciador de uma razoável independência para poder agir tecnicamente, direcionado para os objetivos públicos e, por conseguinte, impessoais.<sup>6</sup>

De fato, a atuação neutra e independente não seria possível caso o servidor pudesse ser desligado injustamente a qualquer momento, sem que tenha cometido uma infração disciplinar, simplesmente por ter desagradado a corrente política no poder. A história recente é recheada de exemplos neste sentido, como o delegado que investigou a prática de crime ambiental pelo ministro do Meio Ambiente em exercício<sup>7</sup> e o servidor do Ministério da Saúde que denunciou esquema de corrupção na compra de vacinas contra a covid-19 no curso de uma pandemia<sup>8</sup>, entre tantos outros.

3 ESTEVES, Júlio César dos Santos. Uma reflexão sobre a estabilidade funcional e sobre o prazo do estágio probatório, p. 205. In: Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra / Cristiana Fortini (Org.). Belo Horizonte: Fórum, 2009.

4 <https://www.fonction-publique.gouv.fr/statut-general-des-fonctionnaires>. Acesso em 31 de agosto de 2021.

5 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-2924-5-janeiro-1915-574326-publicacaooriginal-97490-pl.html>

Art. 125. O funcionário ou empregado público federal, salvo os funcionários em comissão, que contar dez ou mais anos de serviço público federal sem ter sofrido penas no cumprimento de seus deveres, só poderá ser destituído do mesmo cargo em virtude de sentença judicial, ou mediante processo administrativo.

6 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Regime dos servidores da administração direta e indireta: direitos e deveres. 3 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 90.

7 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/751046-delegado-detalha-denuncias-de-crime-ambiental-contra-ricardo-salles-deputados-governistas-criticam-investigacao/>. Acesso em 31 de agosto de 2021.

8 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/25/deputado-e-servidor-reafirmam-denuncias-contra-governo-na-compra-da-covaxin>. Acesso em 31 de agosto de 2021.

Esses agentes públicos somente agiram com independência e em prol do interesse público porque ingressaram no serviço público por meio de imparcial mecanismo de seleção – que é o concurso público – e, via de consequência, adquiriram estabilidade, não devendo temor ou devoção às autoridades – diga-se de passagem, temporárias – do comando governamental.

O professor Fabrício Motta, em artigo dedicado à estabilidade de servidores, escreve que ela é um instituto com vocação instrumental, pois visa garantir o desempenho impessoal do servidor público. Em suas palavras, “Trata-se de meio imaginado para impedir que a influência política (notadamente político-partidária) comprometa o desempenho da missão de bem servir o público, por temor de qualquer tipo de represália ou consequência negativa”<sup>9</sup>.

Além da garantia para a sociedade de que o servidor público atuará com neutralidade e independência, pode-se dizer que a estabilidade contribui para a construção da memória técnica e da cultura organizacional dos órgãos públicos, o que dificilmente seria possível com a troca do funcionalismo a cada gestão.

Dito isso, é preciso reconhecer, como o fez o professor Fabrício Motta, que, de fato, a estabilidade dificulta, mas não impede o desligamento do servidor desonesto, violador de seus deveres funcionais ou mesmo com baixo desempenho de suas atividades.

A reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional n. 19/1998 trouxe importantes alterações na sistemática da estabilidade, flexibilizando-a em prol da profissionalização do serviço público. Assim, o art. 41 da CR/88, após afirmar que são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, passou a trazer uma terceira hipótese em que o servidor público estável perderá o cargo. A seguir, passa-se a relembrar quais são essas hipóteses, que são independentes entre si.

A primeira hipótese é em virtude de sentença judicial transitada em julgado (art. 41, §1º, inciso I). Além da prática de crimes em que a perda do cargo é prevista no Código Penal como efeito secundário da pena – quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a administração pública ou quando superior a quatro anos nos demais casos (art. 92, inciso I) – existe também a possibilidade de perda do cargo em decorrência de condenação pela prática de ato de improbidade administrativa em qualquer uma de suas modalidades (art. 12 da Lei n. 8.429/1992).

Como segunda hipótese, o servidor estável pode perder seu cargo mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada a ampla defesa (art. 41, §1º, inciso II). A Lei Federal n. 8.112/1990, que trata do regime jurídico aplicável aos servidores públicos federais, traz, em seu art. 132, 13 (treze) hipóteses em que a penalidade de demissão poderá ser aplicada por meio de processo administrativo disciplinar quando há uma violação grave a um dever funcional, que vão desde abandono de cargo e acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas até lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional e corrupção. Embora seja preciso reconhecer ser bastante reduzida a parcela de servidores que são demitidos do serviço público, o procedimento administrativo disciplinar costuma ser o instrumento mais utilizado pelas administrações públicas para tanto. Nesse sentido, um exemplo curioso foi noticiado pelo *site* jurídico “Migalhas” recentemente: “TJ/RO demite servidora que apresentou exame de gravidez falso para se enquadrar no grupo de risco da covid-19. Ao verificar o documento junto ao laboratório, o Judiciário constatou que o exame foi adulterado”<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> [ConJur - Estabilidade de servidor na administração pública não é privilégio](#) Revista **Consultor Jurídico**, 31 de outubro de 2019, 8h00. Acesso em 18 de agosto de 2021.

<sup>10</sup> [Reflexões sobre o afastamento da empregada gestante \(migalhas.com.br\)](#) Acesso em 23 de agosto de 2021.

É preciso lembrar que a certos cargos públicos – Magistratura e Ministério Público – é atribuída a garantia da vitaliciedade, que se traduz na perda do cargo somente por meio de sentença judicial transitada em julgado (art. 95, inciso I e art. 128, §5º, I, *a*, da CR/88). Para estes agentes públicos a penalidade de perda do cargo público tem que necessariamente ser aplicada por decisão judicial transitada em julgado, ao contrário dos demais servidores estáveis, que podem perder o cargo por processo administrativo.

Finalmente, a terceira hipótese de perda do cargo público, acrescentada pela reforma administrativa de 1998, é mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada a ampla defesa (art. 41, §1, inciso III). Ainda, segundo o art. 247, igualmente acrescentado pela mencionada reforma, essa lei deverá estabelecer critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que desenvolva atividades exclusivas de Estado. Aí se formou o imbróglio: embora tenham tido algumas tentativas, a verdade é que, até hoje, passados mais de 20 anos da promulgação da EC n. 19/1998, a lei complementar de caráter nacional – ou mesmo federal – não foi editada e a omissão é atribuída ao Congresso Nacional.

Contudo, dada a competência para legislar sobre seus próprios servidores, no estado de Minas Gerais existe a Lei Complementar n. 71, de 30/07/2003, que instituiu a avaliação periódica de desempenho individual, disciplinou a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública no Poder Executivo.

Portanto, ao menos com relação aos servidores estaduais de Minas Gerais do Poder Executivo, pode-se dizer que a perda de cargo público decorrente de avaliação periódica de desempenho foi sim regulamentada. A LC n. 71/2003 considera insatisfatório o desempenho do servidor que obtiver resultado inferior a 50% da pontuação máxima na avaliação de desempenho e o Estatuto do Servidor exige, para aplicação da penalidade de demissão, que o servidor receba dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório, três conceitos interpolados em 5 avaliações consecutivas ou quatro conceitos interpolados em dez avaliações consecutivas (art. 249, V da Lei n. 869/1952). O Cadastro de Servidores Excluídos da Administração Pública Estadual (CEAPE), disponibilizado pela Controladoria Geral do Estado<sup>11</sup>, compila dados desde o ano de 2009 até 2018, período no qual 1.762 servidores estaduais do Poder Executivo foram excluídos da administração pública. Destes, 739 (o que representa 42%) o foram por abandono, acúmulo ou avaliação de desempenho insatisfatório. Infelizmente não foi disponibilizada a estratificação daqueles servidores demitidos por avaliação de desempenho insatisfatório, o que seria bastante desejável.

Existe, ainda, uma quarta hipótese em que o servidor público estável poderá perder seu cargo, prevista no art. 169 da CR/88, com a redação dada pela E.C. 19/1998: quando o ente federativo exceder os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal como limite de gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida, assim definidos: 50% para a União, 60% para os estados e municípios. Para adaptação aos citados parâmetros, os entes devem reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração dos servidores não estáveis. Caso essas medidas não se relevem suficientes para adequação ao limite legal, o servidor estável poderá perder o cargo, “desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal” (art. 169, §4º). Mais uma vez a medida de flexibilização da estabilidade é norma de eficácia limitada, pois depende de lei federal que disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas (art. 169, §7º) para a hipótese de perda do cargo de servidor estável em decorrência de limitações orçamentárias. Também aqui o art. 247 garantiu que a citada lei federal deverá estabelecer critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que desenvolva atividades exclusivas de Estado. No ano seguinte à reforma foi publicada a Lei

<sup>11</sup> Cadastro de Servidores Excluídos da Administração Pública Estadual – CEAPE (Administração Direta, Autárquica e Fundacional), 2019, Governo do Estado de Minas Gerais, p. 16. Disponível em <https://cge.mg.gov.br/phocadownload/ceape/pdf/ceape2018.pdf>. Acesso em 31 de agosto de 2021.

Federal n. 9.801, de 14 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências.

A verdade é que a estabilidade tem estado na mira das reformas administrativas no Brasil. Na reforma levada a efeito pela E.C. 19/1998, pretendeu-se acabar com o instituto. O intento não obteve sucesso, optando o legislador constituinte por flexibilizá-lo. Pouco mais de 20 depois, o debate volta à tona e, atualmente, tramita na Câmara dos Deputados uma nova reforma administrativa (PEC n. 32/2020<sup>12</sup>), cujo texto original pretende limitar a estabilidade somente para servidores que exercem cargos típicos de Estado, o que, aliada à flexibilização das contratações temporárias, tem sido alvo de duras críticas por parte dos especialistas por representar um retrocesso na profissionalização do serviço público.

Todos que trabalham na administração pública, em qualquer dos poderes, tem histórias para contar de servidores que se aproveitam da estabilidade para não cumprir seus deveres ou que apresentam desempenho insatisfatório no exercício de suas funções. Por vezes, a própria administração pública é omissa, demonstrando uma cultura de tolerância que não se sustenta mais nos dias atuais, em que a eficiência e inovação no âmbito do setor público são essenciais para a boa prestação dos serviços públicos.

Para os casos dos servidores que fazem mal uso da estabilidade, existem mecanismos vigentes no ordenamento jurídico que não matam o paciente – a estabilidade –, mas tratam os sintomas, ou seja, as distorções, a fim de que sejam desligados os servidores que violam seus deveres funcionais, os desonestos ou os que apresentem baixo desempenho funcional em prejuízo do órgão, de modo que a estabilidade continue sendo uma garantia da sociedade em prol da profissionalização do serviço público, e não um privilégio do servidor.

---

12 Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1928147](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147). Acesso em 12 de outubro de 2021.



## A DELEGAÇÃO NORMATIVA E AS CAUSAS DE SUSPENSÃO DO PRAZO DE PRESCRIÇÃO



**Daniel de Carvalho Guimarães**

Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.  
Especialista em Direito Tributário pela PUC Minas.

O objetivo desse texto é verificar a conformidade com a Constituição de 1988 do art. 110-D, da Lei Complementar estadual nº 102/2008, de Minas Gerais, que delegou ao Tribunal de Contas o poder normativo para dispor sobre as causas suspensivas da prescrição de sua pretensão punitiva no exercício do controle externo.

Vale transcrever o texto legal:

Art. 110-D – As causas suspensivas da prescrição serão disciplinadas em ato normativo próprio.

Parágrafo único – Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado. (Artigo acrescentado pelo art. 9º da Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011.)

Diante dessa previsão, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais regulou a matéria no artigo 182-D do seu Regimento Interno (Resolução nº 12/2008):

Art. 182-D. Não corre o prazo prescricional durante:

I – a fluência de prazo concedido à parte para cumprimento de diligência determinada pelo Tribunal, desde a data da intimação;

II – a vigência de Termo de Ajustamento de Gestão, desde a data da celebração;

III – o período em que o processo estiver sobrestado, desde a data da prolação da decisão de sobrestamento;

IV – o período em que for omitido o envio, determinado em lei ou ato normativo, de informações ou documentos ao Tribunal, desde a data em que se caracterizar a omissão;

V – o período de vista dos autos deferida à parte, desde a data do recebimento do pedido; e

VI – o período em que o desenvolvimento do processo estiver impossibilitado por desaparecimento, extravio ou destruição dos autos, a que tiver dado causa a parte ou seu procurador, desde a data do evento ou, se desconhecida esta, desde a data da determinação de reconstituição ou restauração.

§ 1º Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado.

§ 2º Considera-se que cessa a causa suspensiva:

I – para fins do inciso I do caput, com o término do prazo concedido ou com o recebimento das informações ou documentos, o que primeiro ocorrer;

II – para fins do inciso V do caput, com o término do prazo concedido ou, no caso de retirada dos autos, com a sua devolução;

III – para fins do inciso VI do caput, com a reconstituição ou restauração dos autos, conforme o caso.

(Artigo incluído pelo art. 1º da Resolução nº 17/2014, de 08/10/2014)

Essa questão tem como pano de fundo a possibilidade e os limites da delegação normativa em relação aos poderes do Estado.

A Constituição da República de 1988 estabelece a cláusula geral de legalidade para regular a atividade administrativa, albergando nela a atuação regulatória e sancionatória. Em reforço, o artigo 37, §5º, da CF/88 exige que a lei estabeleça os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela constitucionalidade de delegação normativa para atos infralegais em matéria administrativa, desde que respeitadas algumas condições como a possibilidade de retirada da delegação pelo legislador, a previsão legal de padrões que limitem a atuação do delegado e a razoabilidade da delegação.

Em um dos casos, no RE 838.284/SC<sup>1</sup> com repercussão geral, o STF entendeu válido o art. 2º, parágrafo único da Lei federal nº 6.994/82<sup>2</sup> que delegou ao Conselho Federal de Engenharia (Confea) a competência normativa para fixar o valor da taxa cobrada em razão do exercício do poder de polícia (anotação de responsável técnico), pois o objeto delegado à resolução do Conselho Federal estava limitado ao valor da taxa, tendo a própria lei fixado os elementos essenciais da taxa e seu teto quantitativo.

Em outro caso, analisando a ADI 2304/RS<sup>3</sup>, o STF entendeu que o legislador estadual<sup>4</sup> teria extrapolado os limites da legalidade ao meramente autorizar o Poder Executivo a conceder o parcelamento. De acordo com o voto condutor, a remessa ao ato infralegal não pode resultar em desempoderamento do legislador no trato de elementos essenciais da obrigação tributária. A Corte considerou que seria essencial para o respeito ao princípio da legalidade que a lei, além de prescrever o tributo a que se aplica (IPVA) e a categoria de contribuintes afetados pela medida legislativa (inadimplentes), também definisse o prazo de duração da medida, com indicação do número de prestações, com seus vencimentos e as garantias que o contribuinte deveria oferecer, conforme determina o art. 153 do Código Tributário

1 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Recurso Especial nº 838284/SC. Relator: Ministro Dias Tofoli. **Diário da Justiça Eletrônico**, Santa Catarina, 22 set. 2017. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur374062/false>

2 BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº 6.994/82, de 26 de maio de 1982**. Art 2º “Cabe às entidades referidas no art. 1º desta Lei a fixação dos valores das taxas correspondentes aos seus serviços relativos e atos indispensáveis ao exercício da profissão, restritas aos abaixo discriminados e observados os seguintes limites máximos:

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica às taxas referentes à Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, criada pela lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977, as quais poderão ser fixadas observado o limite máximo de 5 MVR.” (artigo atualmente revogado pela Lei federal nº 9.649/98). Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=9A986054E11BF38C0D-0F6793728A2E4C.proposicoesWebExterno1?codteor=210233&filename=LegislacaoCitada+-PL+3331/2004](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9A986054E11BF38C0D-0F6793728A2E4C.proposicoesWebExterno1?codteor=210233&filename=LegislacaoCitada+-PL+3331/2004)

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 2304/RS. Relator: Ministro Dias Tofoli. **Diário de Justiça Eletrônico**, Rio Grande do Sul, 03 maio 2018. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14751410>

4 RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 11.453, de 04 de abril de 2000**. “Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo a conceder parcelamento dos créditos tributários provenientes do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, não pagos em seu vencimento.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo regulamentar a presente lei.” Disponível em <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-11453-2000-rio-grande-do-sul-dispoe-sobre-o-parcelamento-de-dividas-do-imposto-sobre-a-propriedade-de-veiculos-automotores-ipva-e-da-outras-providencias>





Nacional. Assim, ao final, o STF julgou procedente a ação direta e reconheceu a inconstitucionalidade da lei estadual.

Tal como na atuação do Estado em matéria tributária e de poder de polícia, como vistos nos precedentes, a lei em sentido formal tem protagonismo na regulação das relações de poder entre Estado e cidadão no âmbito do exercício das funções de controle externo pelos tribunais de contas. As pretensões sancionatória e ressarcitória dos tribunais de contas são a exteriorização da atuação do Estado e devem ser limitadas pelo legislador.

Nesse ponto, destaca-se o instituto jurídico da prescrição, que representa um limite temporal à atuação estatal em favor da segurança jurídica dos cidadãos. O desenho jurídico desse instituto, como o seu núcleo mínimo formado pelas regras sobre o prazo prescricional, o termo inicial, os marcos interruptivos e suspensivos, deve seguir o tratamento dado à pretensão estatal que ele limita. Ou seja, o desenho jurídico da prescrição é campo reservado à lei em sentido formal.

Por essa razão, em alinhamento com a jurisprudência do STF trazida acima, conclui-se que a delegação normativa em matéria de prescrição administrativa pode ser feita desde que respeitados requisitos mínimos como a possibilidade de retirada da delegação pelo legislador, a previsão legal de padrões que limitem a atuação do delegado e a razoabilidade da delegação.

Nesse mesmo sentido de impor limites à delegação normativa, possível citar Harmut Maurer<sup>5</sup>, para quem há proibição de delegação de determinada matéria reservada à lei estrita e no caso de a lei delegante não ter estabelecido um padrão mínimo:

Ademais, deve ser observado que o próprio dador de leis parlamentar deve, segundo os princípios da reserva da lei e do parlamento, regular todos os assuntos essenciais no âmbito normativo (comparar supra, §6, número de margem 9 e seguintes). Disso resulta uma proibição de delegação. À medida que se trata de um assunto essencial reservado ao dador de leis parlamentar, está excluída uma autorização do executivo para disposição de direito por regulamento jurídico. Uma lei que, contudo, autoriza a isso, é anticonstitucional e nula.

Ademais, em reforço à posição do Supremo Tribunal Federal exposta acima, cite-se a posição de Eduardo Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernández<sup>6</sup> pela necessidade de limites à delegação de forma a evitar a figura indesejada conhecida como plenos poderes, a saber:

Nesse ponto convém fazer uma importante observação: como a norma administrativa que será assumida pela Lei ainda não existe, a Lei que delega há de se referir a ela como sendo portadora de um determinado conteúdo; o art. 82 da Constituição ao exigir que a delegação verse “sobre matérias determinadas” (inc. 1º), “para matéria específica” (inc. 3º), de modo que a Lei delegante “delimitará com precisão o objeto e alcance da delegação legislativa, bem como os princípios e critérios que deverão ser observados em seu exercício” (inc. 4º), esboça de forma clara este elemento, que diferencia a delegação dos “plenos poderes” em branco. Esta indicação de conteúdo da futura norma administrativa, que fica, assim, de forma antecipada, elevada de categoria, é o que constitui, nesta hipótese específica de delegação (receptícia), os chamados limites predefinidos de maneira expressa pela Lei da delegação. Mais além desses limites, a assunção pelo legislador da norma administrativa não ocorre; tal norma não adquire então a categoria de Lei formal.

5 MAURER, Harmut. Direito Administrativo Geral. 14ª edição. São Paulo. Editora Manole, pp. 393/394.

6 GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo e FERNANDEZ, Tomás-Ramón. Curso de direito administrativo. Tomo I. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2014, p. 266

Quanto ao objeto proposto nesse texto, interessa a segunda condição, referente ao estabelecimento de padrões mínimos pelo legislador que limitem a atuação do delegado. O art. 110-D, já reproduzido, realizou uma delegação integral e sem limites sobre o que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais poderia considerar como eventuais causas suspensivas do prazo prescricional.

A delegação examinada também violou a terceira condição, sobre a razoabilidade, pois permitiu ao próprio Tribunal de Contas, órgão administrativo destinatário da limitação legal, a competência normativa para, de acordo com a sua conveniência, editar ato normativo infralegal com as hipóteses de suspensão do prazo de prescrição e, assim, reduzir os limites legais.

Em outras palavras, não se mostra razoável essa permissão para que o Tribunal de Contas, ao mesmo tempo em que limitado pela lei delegante que institui a prescrição, possa reduzir os limites legais por ato próprio, pois há clara violação do direito dos jurisdicionados e protegidos na lei delegante por meio do instituto da prescrição.

Legitimar uma delegação assim equivaleria a inverter a lógica republicana da separação entre os Poderes, pois não poderia o Tribunal de Contas livremente estabelecer hipóteses suspensivas do prazo prescricional, de forma a aumentar o espectro de sua pretensão punitiva e ressarcitória em face dos jurisdicionados, enfraquecendo o próprio conteúdo material de garantia da segurança jurídica contido na lei delegante.

Outras legislações sobre o exercício de pretensões estatais de caráter regulatório ou sancionatório respeitaram o critério constitucional de legalidade e regularam as causas suspensivas ou impeditivas do prazo prescricional, sem delegar com plenos poderes a sua regulação pelo próprio órgão administrativo cuja atuação seria limitada pela prescrição:

Lei Federal nº 8112/91

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

(...)

§ 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

Lei Federal nº 8.429/92

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

Lei Federal nº 9.873/1999

Art. 3º Suspende-se a prescrição durante a vigência:

I - dos compromissos de cessação ou de desempenho, respectivamente, previstos nos arts. 53 e 58 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994;

Lei Federal nº 12.259/2011

Art. 46..

(...)

§ 2º Suspende-se a prescrição durante a vigência do compromisso de cessação ou do acordo em controle de concentrações.

Em conclusão não tendo o próprio art. 110-D da Lei Complementar nº 102/2008 estabelecido as hipóteses de suspensão do prazo prescricional, mas sim delegado esse conteúdo integral e incondicionalmente a ato infralegal, deve ser o dispositivo afastado por inconstitucionalidade em ofensa ao art. 37, caput e §5º da CR/88, ficando assim sem fundamento legal o art. 182-D do Regimento Interno do TCEMG (Resolução nº 12/2008), deixando de existir causas de suspensão do prazo de prescrição.

## EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PARA ALÉM DA SUA FUNÇÃO DE *CUSTOS LEGIS*



**Elke Andrade Soares de Moura**

Procuradora-geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.  
Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).  
Pós-graduada em Controle Externo pela PUC Minas.

Não se deve ir atrás de objetivos fáceis, é preciso buscar o que só pode ser alcançado por meio dos maiores esforços.

*Albert Einstein*

Servir ao público, múnus de todo servidor público, mormente daqueles que assumem maiores responsabilidades entre os diversos papéis destinados ao Estado, compreende a necessidade de que se empreenda o máximo esforço para se fazer melhor do que se faria a si mesmo, na medida em que o produto desse esforço reverbera em prol de toda a coletividade. As maiores conquistas em termos democráticos não dependem apenas de reformas estruturais no âmbito da administração pública, mas residem, sobretudo, na qualificação de seus agentes, no modo como se comportam e em como se relacionam Estado e sociedade. É precisamente dessa premissa que se pretende desenvolver a reflexão acerca da efetividade da atuação do Ministério Público de Contas (MPC) no cumprimento das atribuições que lhe foram constitucional e legalmente reservadas.

Como se sabe, a razão para a gênese constitucional de um Ministério Público especializado junto ao Tribunal de Contas (o *Parquet* de Contas) está precisamente na necessidade de se tutelar o processo desenvolvido perante aquela Corte administrativa de controle externo, uma vez que, consoante regramento estatuído na Constituição da República, lhe foram confiadas, pelo art. 71, competências de julgamento de contas de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; para apreciar a legalidade de atos de admissão de pessoal, aposentadorias, reformas e pensões; para aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, entre outras tantas competências fiscalizatórias voltadas ao resguardo do regular manejo das finanças públicas. Destarte, no âmbito da jurisdição administrativa a cargo do Tribunal de Contas, entendeu o constituinte como indispensável a existência de um órgão ministerial incumbido de zelar pela fiel observância do ordenamento jurídico, assim como dos princípios e regras estabelecidos para reger a marcha do devido processo legal, função comumente conhecida como *custos legis* ou *custos iuris* numa acepção mais ampla e adequada a abarcar toda a plêiade de atribuições por ela abrangida.



Não é por outra razão que o Ministério Público de Contas precisa se manifestar em todos os processos que tramitam perante o Tribunal de Contas (salvo raríssimas e expressas exceções), visto que é sua participação como *custos legis* (guarda da lei e fiscal de sua execução) que legitima o devido processo legal administrativo.

Comprometido que está com a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, consoante dicção do art. 127 da Constituição da República, este órgão ministerial especializado cumpre, em sua função de *custos legis*, a missão de proteger os interesses da sociedade, tanto no que concerne à esmerada aplicação dos recursos públicos e à responsabilidade na gestão fiscal, quanto à regularidade do procedimento em meio ao qual as matérias fiscalizáveis pelo Tribunal de Contas são examinadas. Indubitável, pois, a relevância da função de *custos legis* exercida pelo Ministério Público de Contas.

Entretanto, apesar da sua essencialidade (pois que, dada a importância dessa função, sua ausência gera nulidade processual), não reside na função de *custos legis* exercida perante a Corte de Contas, nos dias de hoje, a maior efetividade da atuação do *Parquet* especializado. Isso porque, de um lado, apesar do destacado papel do Tribunal de Contas no Estado Democrático de Direito, os processos que perante ele têm curso ainda levam longo período de tempo até o seu desfecho, o que resulta, muitas vezes, na impossibilidade de se sanar o vício encontrado e promover a responsabilização dos agentes pela prática de irregularidades, por força da ocorrência da decadência ou da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória. Especialmente após a fixação do Tema 899 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) (RE 636886, Rel. Alexandre de Moraes, julgado em 20/04/2020. Repercussão Geral), em que ficou assentada a possibilidade de prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, alterando entendimento até então prevalente no sentido da imprescritibilidade do dano. De outro lado, porquanto incumbe ao Ministério Público de Contas, por dever de ofício, apurar a existência de irregularidades no âmbito das fiscalizações financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional das entidades federativas, incluindo as administrações direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. É precisamente no exercício dessa atribuição que reside o maior campo de efetividade do trabalho fiscalizatório desenvolvido pelo Ministério Público de Contas.

Em outras palavras, a par da contribuição que presta ao Tribunal de Contas na condição de *custos legis*, emitindo parecer nos processos que tramitam naquela Corte e legitimando os seus feitos, ao fiscalizar todo o seu desenvolvimento, compete (competência tomada como poder-dever ou dever-poder, como preferem alguns) ao *Parquet* especial resguardar os direitos da sociedade, combatendo a corrupção e zelando pela execução adequada de políticas públicas concretizadoras de direitos fundamentais. Em cumprimento a esse amplo e complexo desiderato, em apoio ao Tribunal de Contas e às demais instâncias de controle e combate ao mau uso dos recursos públicos, é que o Ministério Público de Contas tem dedicado seus esforços em defesa dos interesses da coletividade.

Entramos agora, então, na órbita do poder investigatório do *Parquet* especial, atividade finalística operada de forma autônoma e independente da Corte de Contas. À vista da sua inegável essência ministerial (tanto que, topograficamente, optou o constituinte por tratar deste ramo especializado dentro da seção destinada ao Ministério Público, e não em qualquer outra, a exemplo daquela em que o Tribunal de Contas foi delineado), está o Ministério Público de Contas instrumentalizado para o exercício do seu mister, devendo deflagrar os procedimentos investigatórios adequados, dentro da sua órbita material de competências, para apuração de irregularidades ou ilegalidades de que tenha ciência. Tais procedimentos são regulamentados no âmbito da própria instituição, com supedâneo na legislação do Ministério Público que lhe serve de parâmetro de sujeição, notadamente quanto a prerrogativas para o exercício de suas atribuições (Lei Complementar estadual nº 34, de 12 de setembro de 1994, no caso do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais – MPC/MG).

No âmbito do MPC/MG, a matéria está regulamentada pela Resolução nº 14, de 18 de dezembro de 2019, a qual prevê, em seu art. 4º, parágrafos 1º e 2º, os procedimentos destinados à apuração, de ofício, de fato de que tome ciência por qualquer meio, ou que seja levado a seu conhecimento como notícia de irregularidade (denúncias oportunizadas a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato e que podem ser feitas, até mesmo, de forma anônima), quais sejam: (I) *procedimento preparatório*, destinado à obtenção de elementos para identificação do denunciado ou do objeto, visando complementar a documentação ou informação recebida, antes da instauração do inquérito civil ou da adoção de outras providências cabíveis; e (II) *inquérito civil*, para apuração de fato que possa autorizar a atuação do Ministério Público de Contas na tutela dos direitos e interesses concernentes à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública estadual e municipal, servindo como preparação para o exercício de suas atribuições perante o Tribunal de Contas.

O tempo de conclusão desses procedimentos, que se desenvolvem apenas no âmbito do gabinete do procurador que determinou a sua instauração, aliado às diversas possibilidades de saneamento consensual dos vícios encontrados, mediante atendimento pelos jurisdicionados de diligências ou recomendações notificatórias expedidas pelo membro do *Parquet* de Contas, ou, ainda, da celebração de termos de ajustamento de conduta de gestão, permite maior efetividade à sua atuação. Isso porque referidos procedimentos possuem prazo diminuto para sua conclusão (90 dias no caso de procedimento preparatório, prorrogável uma única vez por igual prazo, e 1 ano no caso de inquérito civil, prorrogável pelo mesmo prazo quantas vezes forem necessárias, a depender da complexidade do caso, mediante decisão fundamentada do procurador que o preside). Desse modo, o procurador consegue levar a cabo, de forma célere, seu trabalho de elucidação de irregularidades, fazendo cessar as situações viciadas, visto que, muitas vezes, suas determinações emanadas no curso dos procedimentos são atendidas prontamente pelo gestor responsável.

Some-se a isso o fato de que, com muita frequência, são realizados trabalhos interinstitucionais, tendo em vista as parcerias celebradas pelo Ministério Público de Contas com outras instituições de controle, notadamente, Ministério Público estadual e Polícias Civil e Federal, a depender das matérias envolvidas nas investigações. Por meio do trabalho cooperado, que conta com a conjugação de esforços e expertises, à vista do campo de atuação de cada uma das instituições parceiras, são alcançados melhores resultados com o trabalho de fiscalização empreendido, diante do compartilhamento de provas na instrução produzida, a qual conduzirá, de forma mais célere, à adoção de providências visando à correção dos vícios constatados e à reparação de eventuais danos ao erário.

Quando o saneamento das falhas detectadas não é obtido no curso dos procedimentos investigatórios, o *Parquet* especial representa, então, ao Tribunal de Contas, para desenvolvimento do processo de responsabilização, processo em que continuará atuando na condição de *custos legis* ou *custos iuris*, até decisão definitiva. Algumas vezes, constatando o procurador que o objeto do procedimento investigatório configura, também, ilícito em outras esferas (cível ou criminal), promove o encaminhamento da matéria aos órgãos competentes, para a devida apuração.

Essa brevíssima explanação já evidencia como a atuação investigatória do Ministério Público de Contas pode resultar em ganhos de efetividade na garantia de direitos da sociedade. Sendo protagonista dos trabalhos apuratórios, dentro de um agir célere e estratégico, pautado em critérios de relevância, materialidade e risco, conseguirá dar à sociedade o que ela espera dos órgãos de controle externo, isto é, assegurar que direitos fundamentais como saúde, educação e segurança sejam não apenas a letra fria de normas constitucionais, ou simplesmente uma operação matemática em que se apure percentual mínimo de recursos aplicados em dado núcleo de despesas. O serviço que a sociedade espera dos órgãos



de controle externo das finanças públicas reside em tutelar o interesse público, somente resguardado, se exigidos, para além da legalidade dos gastos, que sejam também realizados com economicidade e de forma legítima.

Cientes dos ganhos sociais advindos dessa forma de atuação é que os Ministérios Públicos de Contas de todo o Brasil têm buscado instituir seus núcleos de inteligência, que lhes permita trabalhar com sistemas de *big data*, *machine learning* e inteligência artificial, voltados ao cruzamento e tratamento de dados, para a obtenção de achados relevantes que irão direcionar o agir estratégico dos seus membros.

Ademais, como mencionado alhures, o controle social também configura importante aliado do MPC em seu trabalho investigatório. Abrindo suas portas para a sociedade, com a disponibilização de canais para o recebimento de denúncias enviadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, conta o Ministério Público de Contas com valioso repertório de situações suspeitas para o desenvolvimento do seu trabalho apuratório em prol da reparação de eventuais desvios ou emprego irregular de recursos públicos.

O MPC/MG busca, ainda, além das parcerias institucionais celebradas para a cooperação em procedimentos específicos, sua inserção em redes estaduais de controle, a exemplo da Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção de Minas Gerais (ARCCO-MG) e da Rede Mineira de Integridade, cujo trabalho conjunto e colaborativo, respeitado o âmbito de competências de cada órgão partícipe, permite a maximização da efetividade dos resultados alcançados com a atividade fiscalizatória do uso dos recursos coletivos e de combate à corrupção.

Em tempos de crise de toda ordem, como as que assolam nosso país, sobretudo a crise fiscal, agravada pela crise de integridade, como evidenciam os índices alarmantes de corrupção em todos os níveis e esferas de governo, é preciso que as instituições de controle se reinventem para dar conta de lidar com desafios complexos; que explorem ao máximo toda a plêiade de atribuições que a lei lhes reservou para desempenhar, com exímio compromisso, seu papel de tutelar direitos fundamentais da sociedade. Servir ao público, para retomar o início da nossa reflexão, exige o máximo esforço de quem se propôs a fazê-lo, pois que o resultado da sua ação será suportado por toda a coletividade. Por essa razão, o Ministério Público de Contas, sem desincumbir-se do seu relevante papel de *custos legis* perante o Tribunal de Contas, empreende trabalho de fôlego para fiscalizar e combater o mau uso dos recursos públicos, por meio da instauração de procedimentos investigatórios. Os resultados desse trabalho culminam na correção das falhas ou desvios constatados, de forma célere e, muitas vezes, consensual, evitando-se toda a movimentação da máquina administrativa, com dispêndio desnecessário de recursos financeiros e de pessoal, para a busca da devida correção dos vícios apurados. E mesmo quando ao término do procedimento investigatório não se obtém o saneamento voluntário das falhas detectadas, por omissão ou recusa do responsável, todo o conjunto probatório nele produzido servirá de base para a representação ofertada à Corte de Contas, colaborando dessa forma o MPC, sobremaneira, com o processo a ser desenvolvido nessa outra instância de controle externo.

Como se vê, a função investigatória realizada pelo Ministério Público de Contas tem produzido, atualmente, para além da sua inderrogável e essencial atribuição de *custos legis* exercida perante a Corte de Contas, melhores resultados para a sociedade, em termos de eficácia, economicidade e efetividade. Qualquer que seja o ângulo do qual se analise, isto é, (i) da celeridade na correção de vícios, evitando-se maior prejuízo aos cofres públicos e aos direitos dos cidadãos, assim como a ocorrência da prescrição ou da decadência, que impedem a devida responsabilização e a reparação de danos; (ii) da possibilidade de saneamento de irregularidades de forma consensual, minorando dispêndio de tempo e dos recursos da máquina administrativa; (iii) da colaboração com as funções do Tribunal de Contas com o oferecimento de representação, e com as demais instituições com as quais desenvolva trabalho em parceria, mediante instrução probatória e elaboração de análises envolvendo

seus conhecimentos especializados; facilmente serão percebidos os ganhos de efetividade obtidos com essa atuação ministerial em proveito da finalidade única que deve perseguir: a satisfação do interesse público. E esse comportamento do *Parquet* especial eleva o grau de sua legitimação, deixando patente sua essencialidade na estrutura orgânica estatal de controle externo. Evidencia que o Ministério Público de Contas vem cumprindo bem o seu papel de servir ao público, dedicando-se a causas que compõem o núcleo central de direitos de toda a coletividade e que implicarão maiores chances de se construir um país melhor em que seja garantida uma vida mais digna a todos.





## O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO ADMINISTRATIVA: O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS COMO ÓRGÃO DEMOCRÁTICO PROTAGONISTA DO ACESSO À JUSTIÇA



**Marcílio Barenco Corrêa de Mello**

Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.  
Doutor em Ciências Jurídicas Publicistas pela Universidade do Minho / Braga / Portugal.  
Mestre em Fundamentos Constitucionais dos Direitos pela  
Universidade Federal de Alagoas.de Alagoas.

O protagonismo do Ministério Público de Contas em tempos de consensualidade, o sobrelevou a envergadura institucional de órgão democrático de acesso à justiça, tudo por ocasião do surgimento de legitimidade própria na promoção dos direitos metaindividuais. Implica dizer, prescindir do processo heterocompositivo junto aos tribunais de contas para realização de sua atividade fim.

Trata-se de (re)afirmação de sua independência administrativa e funcional, em tempos em que as cortes de contas viraram homologadoras de suas “desídias” funcionais pelo decurso de tempo, atestadas por meio da aposição de chancelas de prescrição e decadência nos julgados de seus “processos heterodecadentes”, isto é, que se arrastaram por anos sem a melhor solução em matéria de controle externo.

As cortes de contas ao terem assumido o papel meramente pedagógico-preventivo (por opção político-institucional), veem como um bom papel de controle a expedição de inúmeras recomendações, em que pese perecerem pelo enorme lapso temporal entre o fato e a sua expedição, sem monitoramento adequado ao cumprimento, trazendo para si a pecha de “mãe” da administração pública fiscalizadora, isto é, que apesar de constatar erros graves na conduta de seus jurisdicionados, tornou-se incapaz de aplicar reprimendas à altura pela prática dessas irregularidades, seja por “laços” interpessoais e partidários dos julgadores, seja por laços de afinidade e consanguinidade, de certeza não muito republicanos.

Assim, a expedição de recomendação por recomendação, fico com a do Ministério Público de Contas, que ao ser provocado de plano diante da existência de uma grave irregularidade, tem um olhar muito mais acurado, célere e eficiente para restabelecimento imediato da ordem jurídica, podendo se utilizar de métodos consensuais mais adequados e preventivos, até mesmo a evitar o pernicioso processo “heterodecadente”, além de poder tutelar o direito metaindividual de forma mais eficiente.

Assim, trata-se de uma evolução institucional propiciada pela própria ausência de agir eficiente das cortes de contas, *locus* institucional onde atua “junto”, mas cuja modificação da realidade institucional é difícil de ser propiciada, face a carapaça subjetiva (política) de certos antigos integrantes. Desse modo, o acesso à justiça pode ser realizado diretamente, sem deflagração de um processo quase sempre “heterodecadente”, sem solução adequada do conflito.

Tais fatos não são novos. Explico.

Após à reabertura democrática brasileira, os modelos de atuação funcional dos órgãos ministeriais apresentaram-se com duas vertentes acentuadas: (i) a primeira, demandista, com atuação no plano jurisdicional perante os órgãos do Poder Judiciário e cortes de contas; (ii) a segunda, investigativo-fiscalizatória com atuação no plano extrajudicial por meio de instrumentos próprios de natureza inquisitorial.

Em seu novo modelo investigativo e de fiscal da lei (*custos juris*), os órgãos ministeriais de execução desempenham papel de protagonismo na ação de controle externo das administrações públicas, assumindo, via de consequência – pela teoria dos poderes implícitos –, relevante *mister* para resolução extrajudicial de controvérsias – neófito método adequado de acesso à justiça.

Na segunda linha de atuação deferida constitucionalmente, a autocomposição se sobreleva como papel conformador dos direitos em defesa da sociedade (*custos societatis*), onde a instituição se apresenta legitimada – *per si* – para consagração da efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, que se afastou da ideia arcaica de acesso à jurisdição.

É nessa travessia conceptiva de *custos legis* para *custos juris* e *custos societatis*, que o Ministério Público de Contas expandiu seu papel de atuação extrajudicial, traçando um “novo olhar” sob a função demandista, sobretudo volvido no resultado – célere e eficaz – melhor protetivo dos direitos transindividuais, difusos e coletivos.

Temos aqui, a outorga institucional – de juridicidade - ao Ministério Público brasileiro como agente de promoção dos valores e direitos indisponíveis (constitucionalizados ou não), o que lhe confere uma atuação promocional da própria justiça. Tanto que, como guardião-mor constitucional da ordem jurídica, em destaque dos poderes republicanos, salvaguarda à legitimação universal no controle da constitucionalidade (difuso ou concentrado), pode apontar inconstitucionalidades na fase extrajudicial, a serem sanadas por alerta de recomendações institucionais emanadas por si de forma totalmente independente.

Ainda assim, qualquer meio alternativo ao processo “heterodecadente” em sede de autocomposição de conflitos de contas públicas, será instrumento hábil para solução de continuidade de ilicitudes no âmbito extrajudicial, em decorrência do poder-dever da resolução (pacífica) das controvérsias.

As garantias máximas previstas constitucionalmente denominam-se cláusulas pétreas, protegidas que são da ação do poder constituinte derivado, sendo enumeradas como núcleos duros das constituições formais a fim de vedar retrocessos nas conquistas sociais. A Magna Carta brasileira tem perenes: (i) a forma de Estado; (ii) o voto direto, secreto, universal e periódico; (iii) a separação dos poderes; e, (iv) os direitos e garantias individuais.

Gravadas que são de perenidade em relação ao objeto de deliberação do poder constituinte reformador, não poderão ser objeto de votação tendente a aboli-las, revelando circunstâncias materiais de impedimento à mitigação, isto é, verdadeiro corolário de segurança jurídica aos interesses da sociedade e do Estado.

Tratadas hodiernamente como cláusulas superconstitucionais, restam protegidas dos arbítrios de governos temporários (por mandato), assumindo papel ativo dos direitos e prerrogativas nelas estatuídas, ao passo que exercem função garantidora da máxima concretização do Estado e dos poderes constituídos em sua organização.

Nesse sentir, o Ministério Público de Contas apresenta-se como instituição permanente, independente, autônoma (funcional e administrativa), dotada de envergadura constitucional própria (competências,



carreira/investidura de seus membros (agentes políticos), garantias e vedações funcionais), trazendo consigo linhas próprias de poder estatal, em que pese não se encontrar, nem no Poder Executivo, nem no Poder Legislativo, no Poder Judiciário, e nem nas cortes de contas brasileiras onde atua “junto”); representa, assim, perante a organização dos poderes estatais, instituição cuja função é essencial à administração da justiça de contas públicas brasileiras.

Não bastasse tal fato jurídico, incumbirá ao Ministério Público brasileiro a defesa do regime democrático, cujo componente mais expressivo – voto direto, secreto, universal e periódico – é gravado de imutabilidade pelo poder constituinte reformador.

A dimensão substancial de indivisibilidade, unidade e independência funcional, “blinda” o Ministério Público brasileiro e o de Contas, do poder reformador das mesmas vedações tendentes a abolir as cláusulas pétreas, elevando-o – em condição institucional – à envergadura de cláusula supraconstitucional, sem possibilidade de eliminação ou supressão, nada obsta à ampliação de suas competências e garantias pelo exercício do mesmo poder reformador que encontra limites de restrição das atividades funcionais.

A carga de concretização normativa em que são dotados os órgãos ministeriais dão-lhe supedâneo de garantia de efetividade a todas as instituições democráticas (*custos iuris*) – inclusive do próprio Ministério Público – vinculando, inclusive, o poder reformador do legislador constitucional ou atividade legiferante infraconstitucional, a fim de manter-lhe incólume de eventuais tentativas políticas de mitigação funcional atemporais, sem possibilidade, contudo, de servirem de mote para estaque da eficácia social das garantias e princípios que lhe dão própria condição de garante da democracia.

Desse modo, as garantias institucionais não podem ser usadas para si, nem tampouco em benefício pessoal de seus membros, que encontram na fonte constitucional seu marco legal de existência, prerrogativa e garantia, mas de lá extraem o poder-dever de suas atribuições inescusáveis. A melhor interpretação, portanto, em sede de garantias e competências constitucionais do Ministério Público brasileiro, inclusive de Contas – conquanto cláusulas superconstitucionais – deve restar ligada a protegê-los institucionalmente, tudo com vistas ao fortalecimento de seu *mister* perante a sociedade, revisitando-se sempre os valores constitucionalizados que integram o regime democrático.

De uma simples leitura das competências institucionais deferidas aos órgãos ministeriais brasileiros, assim como das suas garantias e prerrogativas institucionais, extrai-se a certeza de que *exsurge* como instituição pública capaz de ser guardiã dos princípios fundamentais, em especial, contra atos dos próprios poderes republicanos (Executivo, Legislativo ou Judiciário), donde se extrai o porquê fora apeada (em vedação expressa) à representação judicial ou consultoria jurídica de entes públicos, fortalecendo, ainda mais, suas novas facetas de *custos societatis* e *custos iuris*.

Destacam-se entre as vedações de atuações funcionais, verdadeiras garantias institucionais indiretas, atuação exclusiva de seus membros na atividade fim dos órgãos ministeriais, em especial: (i) não receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; (ii) não exercer a advocacia, salvo exceção constitucionalmente prevista nos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); (iii) não participar de sociedade comercial, salvo na forma da lei; (iv) não exercer, ainda que em indisponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; (v) não exercer atividade político-partidária; e, (vi) não receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

Por todo esse regime especial de tratamento diferenciado, deve o Ministério Público de Contas ser conglobado em cláusulas supranacionais, de preservação institucional e de competências volvidas à garantia da plenitude das cláusulas pétreas previstas constitucionalmente.

Desta feita, como instituição voltada a assegurar a máxima efetividade dos direitos e garantias individuais, decorre o poder-dever de promover – direta e indiretamente – a concretude de todos os métodos de acesso à justiça de contas públicas em sua função de *custos societatis*. Decorre, portanto, poder-dever institucional e funcional – em suas dimensões de atuação judicial ou extrajudicial –, a tentativa primeva da resolução pacífica de controvérsias de forma dialógica, célere, eficaz e consensuada, visando atingir a máxima efetividade dos objetivos de manutenção e preservação dos direitos fundamentais constantes do rol suas atribuições constitucionais.

A ampliação da legitimação de atuação institucional decorre do próprio dever de promoção social atribuído ao Ministério Público brasileiro em rol de competências constitucionais, faz-se crescer como necessidade institucional da defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, em especial na promoção direta do acesso à justiça de contas públicas brasileiras, pela indisponibilidade de um processo de contas eficiente perante as cortes de contas.

A ausência de escolha dos membros dos órgãos ministeriais por meio de sufrágio universal não lhes retira a legitimação social para defesa destes direitos, pelo contrário. A investidura nos cargos por meio de concurso público de provas e títulos, extrai a meritocracia como elemento formador de seus quadros, dotando-os de pessoas de conhecimentos plúrimos capazes de fazer face ao enfrentamento de sucessivas violações de direitos fundamentais, decorrente, por várias vezes, de atos de próprios agentes do Estado.

Entretanto, não é qualquer tipo de atuação que poderá constituir fator de ampliação da legitimação social dos órgãos ministeriais, havendo necessidade de compreensão da escoreta conformação constitucional da instituição e suas dimensões no neoconstitucionalismo.

Nesse particular, em atinência aos compromissos de legitimação social e dos novos desafios dos órgãos ministeriais brasileiros, encontra-se contido o poder-dever de promoção direta do acesso à justiça, com destaque na indispensável capacitação profissional de seus membros, em especial na utilização dos novos métodos e técnicas de solução pacífica das controvérsias, fruto do impulso de política pública nacional.

O dever de cautela na proteção de bens jurídicos escoimado no princípio da prevenção geral positivado, encontra respaldo no princípio democrático, inculcado como princípio republicano fundamental, donde o dever de cautela na proteção de bens jurídicos erigidos fundamentais guarda escala – em eventual violação – na mais grave forma de vilipêndio a direitos coletivos.

O acesso à justiça é importante instrumento de natureza restaurativa em eventual hipótese de violação desses direitos fundamentais, cujo escopo autocompositivo ganha sobrelevo como forma ágil de pacificação das controvérsias e restabelecimento do *status quo ante*.

Nesse particular, a tutela preventiva é a mais adequada técnica jurídica de salvaguarda num Estado Democrático de Direito. Por meio desta garantia, uma ou todas as dimensões do ilícito poderão ser mitigadas, afastando-se sua consumação ou ocorrência, possibilitando-se, assim, evitar o dano ao bem jurídico protegido. Acaso não seja possível antever a consumação de violação do direito, caberá à tutela jurídica repressiva afastá-lo, incidindo, por consequência, o viés ressarcitório, que também pode operar extrajudicialmente de imediato.

Contudo, muitas violações em matéria de direitos fundamentais ocorrem em sede de direitos coletivos (sociais), em especial atenção no direito à saúde, à educação, do consumidor, ao meio ambiente, da criança e adolescente, do idoso, dos deficientes físicos, entre outros, impossíveis de ressarcimento *in natura*, impondo a tutela repressiva para fatos ilícitos pretéritos, de natureza sancionatória e/ou compensatória,

inadequada em condições de dever prevenção geral de bens jurídicos protegidos constitucionalmente, e não melhor solucionadas nos processos “heterodecidentes” das cortes de contas.

Eis a faceta de *custos societatis* emergindo como dever de cautela afeto aos órgãos ministeriais, em atuação antecedente ao processo heterocompositivo, cuja atuação deve ser priorizada entre suas competências ministeriais constitucionais, conquanto responsável pela promoção indireta dos direitos coletivos, individuais indisponíveis, transindividuais e difusos, em tutela ao regime democrático e ao Estado de Direito.

A forma mais lúdica de defesa e de realização de direitos não advém só da capacidade impositiva de decisões, mas de conformação de soluções estratégicas, dialógicas, consensuadas e de participação plúrima, em especial das partes envolvidas na controvérsia ou conflito, extraindo-se a parte mais importante da prevenção, cujo dever de cautela atuará em evitar a violação massiva de direitos, em típica atividade pedagógico-preventiva.

O ensino público brasileiro que tem a função precípua do pleno desenvolvimento do indivíduo e sua preparação para exercício da cidadania, incluídos valores antropológicos, políticos e profissionais, foi insuficiente na formação esperada de maior parte da população nacional num contexto de regime democrático. Dessa lacuna, decorre um compromisso constitucional deferido aos órgãos ministeriais, para que funcionem como difusores dos direitos e obrigações decorrentes da cidadania plena, viabilizando-se, assim, a inserção de um maior número de pessoas em processos democratizados em sociedade, aptos a se opor legitimamente a arbítrios de agentes políticos e econômicos hipersuficientes.

Nasce desse compromisso institucional a função pedagógica do exercício da cidadania, de natureza jurídica preventiva, de grande relevância ao interesse social, onde os órgãos ministeriais exercem papel de tutela permanente (*custos societatis*).

A dialógica institucional em audiências públicas cria ambiente de estruturação ampliadora de uma administração pública moderna, fortalecendo a atuação da soberania popular, a permitir diálogo direto com a sociedade na busca de demandas permanentes em matéria de direitos coletivos, com apresentação de propostas de solução consensuada de controvérsias, viabilizando o neófito método institucional de acesso à justiça.

O direito à democracia é ladeado ao direito à informação e ao pluralismo político, conquanto integrantes da quarta geração em dimensão constitucional, apresentando-se como mecanismos de exercício da democracia direta, com vistas à cidadania futura e à própria liberdade de todos os povos.

Nesse sentir, a audiência pública é instrumento constitucional de abertura a uma administração pública dialógica, com autoridades e agentes em interação direta com os cidadãos, facilitando o exercício da cidadania plena. Permite-se a demonstração de propostas, de demandas sociais, de mitigação de dúvidas, de direito de representação, sem prejuízo da fiscalização da atuação dos órgãos ministeriais, suscetíveis que são ao controle social, garantindo-se, por conseguinte, o debate envolto a matérias constitucionalmente relevantes.

Os órgãos ministeriais devem fomentar a realização de audiências públicas, com a periodicidade suficiente para manutenção das demandas sociais e atuação preventiva para solução de conflitos em sociedade, com a participação de outras instituições responsáveis pela defesa social, transformação política e de acesso à justiça, maximizando-se a conformação de direitos à realidade social em atenção ao princípio participativo.

A realização das audiências públicas pelos órgãos ministeriais decorre das suas próprias competências constitucionais, em particular da defesa do regime democrático, promovendo-se um conjunto de direitos e garantias que exortam a ampliação do exercício da democracia direta (democracia participativa) exercitada no seio de instituições eminentemente democráticas.

Finalisticamente, as audiências públicas – meio alternativo de acesso à justiça – promoverão o debate franco e aberto sobre determinado fato, recolherão propostas participativas e estabelecerão o direito de representação popular, divulgando atividades de interesse público coletivo, com formação de consenso público, além de deflagrar a atividade pedagógico-preventiva com vistas à resolução pacífica de controvérsias.

Sem prejuízo, as reuniões públicas podem ser convocadas ordinária ou extraordinariamente por todos os órgãos democráticos de defesa social, para tratar de determinado fato ou questão coletiva, sendo deflagrada *ex officio* ou mediante provocação da população interessada, permitindo-se a aferição da razoabilidade administrativa a ser adotada em medidas fiscalizatório-administrativas.

É de se destacar que no âmbito de atuação dos órgãos ministeriais – enquanto titulares dos inquéritos civis preparatórios – poderão ser convocadas audiências públicas no curso de procedimento inquisitório ou de natureza administrativa, a fim de esclarecer fatos investigados ou colher elementos materiais de funcionalidade às políticas públicas, do cumprimento de deveres coletivos pelos entes estatais e com a possibilidade de tentativas de conciliação e de (re)ajustamento de gestão do administrador público, compromissando-se as partes envolvidas em conflitos de interesses, divulgando-se medidas (a serem) adotadas e publicizando-se atividades institucionais em defesa da sociedade.

Destaca-se a primazia decorrente de audiências públicas, em especial: (i) foco de juridicidade e concertação de atuação estatal para atingimento de objetivos constitucionais; (ii) transparência ativa e passiva de medidas governamentais decisórias; (iii) dialogicidade no exercício do poder público; (iv) coparticipação democrata na gestão da coisa pública; (v) trato preventivo de intervenções administrativas enviesadas; e, (vi) solução consensuada de conflitos de interesses publicistas.

Dessas intervenções em reuniões publicistas, inúmeras são as vantagens decorrentes de oitiva popular, a criar caminhos e programas de atuação funcional. Isso não significa que tais audiências públicas tenham, preponderantemente, condão deliberativo no seio das instituições de defesa social, não se submetendo a uma assembleia popular (democracia direta). Não se votam linhas de atuação institucional, mas se colhem informações, opiniões, críticas construtivas e proposituras de atuação, para se erigir maior legitimidade social em ações e decisões de natureza institucional.

De tudo isso, sobreleva-se a função pedagógico-preventiva afeta aos órgãos e instituições de defesa da sociedade, levando-se conhecimento e informação de direitos e deveres para formação homogênea do tecido social (infoinclusão), em horizontalização da cidadania plena junto aos membros comunitários.

No âmbito de planejamento estratégico-institucional, o Conselho Nacional do Ministério Público brasileiro normatizou a audiência pública por meio de resolução, estabelecendo os limites de realização pelos órgãos de execução ministeriais no âmbito de suas atribuições, visando auxiliar a tomada de decisão e a instrução de procedimentos sob suas responsabilidades funcionais, identificação escoreta das plúrimas demandas sociais, a serem realizadas abertamente – com acesso a qualquer cidadão – para defesa de direitos e indicação de lesões em matéria de interesses difusos, coletivos e transindividuais.

Preceder-se-á ao planejamento institucional e de fiscalização orçamentário-financeira, em verdadeiro compromisso institucional de promoção social, defesa do regime democrático e dos interesses coletivos, impondo um (re)planeamento das missões institucionais dos órgãos ministeriais, sempre atentos aos objetivos republicanos como o acesso à justiça e com aderência aos anseios da realidade social.

A catarse institucional de órgão de defesa da sociedade no processo de redemocratização brasileira – com o advento da Constituição da República de 1988 – impôs um (re)desenho institucional transformador da práxis de atuação ministerial, impulsionado por momento ético-político. A superação demandada pela transformação social, o (re)planeamento estratégico e a exigência da eficiência estatal, superaram em muito a expectativa pretérita de atuação individual de membros – por vezes intuitiva e recorrente, em simbiose transformadora das atribuições institucionais mais aderente à realidade social, a fazer surgir um novo modelo de atuação jurisdicional e extrajurisdicional.

A atuação funcional sob viés repressivo de ilícitos, com impactos certos da análise econômica do direito (custo x benefício), designadamente de cunho litigioso e de difícil solução de conflitos a curto e médio prazo, escoimado no acesso ao Poder Judiciário ou às cortes de contas pela via do clássico processo judicialiforme (heterodecadente), cedeu espaço a uma atuação sob viés preventivo, mais adequado ao tratamento de controvérsias e preservação incólume de direitos, tomado pela via alternativa de resolução de controvérsias tudo a partir das estatísticas, indicadores sociais e de cátedras de objetivos de desenvolvimento sustentável.

Para tanto, houve a necessidade de atuação em sede de núcleos de estudos estatísticos ou cooperação técnica com centros universitários, a fim de que se obtivessem resultados panorâmicos e gráficos para sustentação de tratamento adequado (preventivo) – extrajudicial ou judicialiforme – às causas de graves injustiças sociais e à violação massiva de direitos coletivos.

Dessarte, o viés repressivo de natureza litigiosa só se sustentará daqui para frente como *ultima ratio* de atuação funcional, baseado sempre em diagnósticos macros e sólidos, que demonstrem adequada a via de repressão de graves ilícitos administrativos por meio de acesso ao Poder Judiciário ou Corte de Contas, impondo a deflagração do devido processo legal em ações cíveis, penais ou administrativas de cominação condenatória, acompanhadas de gravames personalíssimos, coercitivos e sancionatórios inerentes às penas, que, em uma de suas facetas, também exprimem caráter pedagógico-preventivo à medida que servem de desestímulo à prática reiterada de ilícitos pelo condenado e/ou por terceiros – prática fracassada na conjuntura política dos atuais tribunais de contas brasileiros, que funcionam em viés orientativo e recomendatório.

A prevalência da atuação extrajurisdicional é a ordem do dia, em que pese o viés litigioso que impere no seio da maioria de membros integrantes do Ministério Público brasileiro, fruto de uma vetusta formação acadêmica voltada ao estudo do processo como mecanismo de solução de controvérsias; o grande desafio da atual década é o abandono do modelo tradicional demandista (vencedor e vencido) com prevalência de promoção direta de meios alternativos de acesso à justiça, que objetiva o presente artigo de opinião.

A atuação preventiva e resolutiva em sede extrajudicial de atribuição direta dos órgãos ministeriais, além de alcançar resolução célere de conflitos, adequa-se à melhor técnica de meios alternativos em voga na política nacional de solução de controvérsias, garantindo-se ao Ministério Público brasileiro, em especial o de Contas, o *status* de promotor de justiça em defesa da sociedade, dotando-o de maior legitimação social.

Pelos motivos antepostos, a sistematização de normas adjetivas (procedimentais) a reforçar a unidade e indivisibilidade institucionais servirá de mote para ampliação de atuação não demandista (preventiva), a exigir uma mudança cultural do exercício direto da função, com alocação de esforços e ampliação de investimentos para fazer face às atividades próprias de *custos iuris* e *custos societatis*, produto do redesenho da função de *custos legis*.

É de se destacar que o exercício de atribuições vinculadas advém da própria envergadura constitucional deferida aos órgãos ministeriais brasileiros, que os colocou em patamar de paridade institucional com os três poderes republicanos, não inserindo-se em nenhum deles.

O ingresso em nova fase institucional em defesa da sociedade e do cumprimento de deveres pelos entes estatais implicou o abandono da prática comum de ajuizamento de ações cíveis, penais e administrativas, a entregar ao Poder Judiciário ou Corte de Contas com parte processual, o dever de resolução da controvérsia de pretensão resistida por meio de provimentos decisórios heterocompositivos.

Um novo papel de protagonista na promoção de acesso à justiça impõe uma postura institucional ampliada na função de *custos legis*, proativa, colaborativa com o juízo, com vistas a resultados melhores e mais adequados na solução das controvérsias, com a devida celeridade processual e razoável duração do feito, o que impõe se “despir” da mera função de *dominus litis* nas ações em que possua legitimação ativa prevista em lei.

Nos processos coletivos, em que a causa de pedir possui grandes impactos nas ações afirmativas e na tutela de direitos sociais, necessita-se de uma atuação vinculada dos órgãos ministeriais atenta às novas diretrizes pautadas em políticas nacionais ou seus órgãos centrais administrativos, volvidas à resolução alternativa de conflitos, cuja defesa da sociedade decorre de atribuição funcional. No âmbito do Ministério Público de Contas mineiro este órgão é o Colégio de Procuradores do Ministério Público de Contas, órgão deliberativo máximo e instituído por lei.

O plano da concretização das atribuições de órgão de defesa da sociedade exigirá condutas vinculadas/ associadas de seus membros, fazendo cumprir fielmente as deliberações dos órgãos de administração superior, em especial do Conselho Nacional do Ministério Público, sendo extraído um poder-dever de tentativa de esgotamento das vias extrajudiciais na promoção direta do acesso à justiça, para só então, em *ultima ratio*, adotarem-se medidas judicializadas, por meio dos processos administrativos, cíveis e/ ou criminais, todos na busca da responsabilização pessoal pela prática de atos ilícitos, com dever de reparação de danos ao erário ou do patrimônio dos entes estatais.

Em linha de escala de atuação direta deve o membro do Ministério Público esgotar primeiramente – de forma vinculada – os meios alternativos de acesso à justiça disponíveis (notificação, recomendação, audiência pública, compromissos de ajustamento de conduta ou de gestão, acordos de não persecução cíveis, acordos de não persecução penal e acordos de não persecução administrativa), fundamentando a eventual impossibilidade de realizá-los, para só então, iniciar a deflagração da via demandista de acesso ao Poder Judiciário ou às cortes de contas.

Deve, ainda, suplantar a leitura de normas jurídicas em seu plano abstrato (“plêiades” institucionais arroladas), para, em teleologia constitucional e interpretação sistemática das normas magnas, buscar a plenitude de concretização de suas competências institucionais em potencial de maximização e concretização de planejamentos macroinstitucionais. O ímpeto da litigiosidade deve ser contido – *prima facie* – pela demonstração da tentativa conciliatória na resolução alternativa do conflito, dando azo à oportunidade do consenso em sede de uma administração pública dialógica.

Não se trata de renunciar à independência funcional deferida constitucionalmente aos membros dos órgãos ministeriais executivos, mas uma atuação mais concertada tanto quanto possível e institucionalmente ideal. Contudo, os planejamentos estratégicos institucionais devem vincular – compromissalmente – todos os órgãos ministeriais. O órgão executivo – dotado de independência funcional quanto aos seus membros – não poderá alegá-la com o fim de criar subterfúgios injustificados ou para driblar as diretrizes de uma política nacional decorrente de pactos federativos – de caráter geral –, sobretudo quando elas são responsáveis pela maximização da atuação em defesa da sociedade, ápice das atribuições constitucionais deferidas aos órgãos ministeriais em unidade.





Assim, os programas e planos de ação ao tratamento adequado de acesso à Justiça – meios alternativos na resolução de conflitos – não são faculdades funcionais de seus membros -, mas ações vinculadas ao exercício do próprio cargo, cuja impessoalidade deve vigor nas ações exercidas por si, em nome da instituição que representa, gravada de unidade e indivisibilidade.

A estratégia nacional de transformação social impõe uma releitura dos princípios fundamentais dos órgãos ministeriais, cuja independência funcional plena não pode ser tida como autonomia funcional livre de fundamentação, descolada em relação ao todo, devendo guardar correspondência as ações estratégicas e metas de prioridade nacionais, otimizando-se às atribuições constitucionais dos órgãos de defesa da sociedade reunidos na órbita do princípio da unidade institucional.

Deste modo, o princípio da unidade institucional ganha conotação política, para superar a leitura clássica de dimensão administrativa, abarcar a informação, orientação e promoção consentânea de atuação concertada político-institucional.

Lado outro, não há que se falar em diminuição do princípio da independência funcional – garantia da própria sociedade antes mesmo do membro, posto que tem condão protetivo de atuação ministerial livre de interferências externas (políticas e econômicas) no exercício pleno de competências funcionais, garantindo-se a deflagração de ações de controle (poder-dever) capazes de “desaguar” na implementação célere de todos os meios disponíveis de acesso à justiça, em especial o consensuado, ou na sua motivada impossibilidade, em deflagração de ações jurisdicionais com vistas à responsabilização de pessoas e agentes públicos por atos ilícitos. Surge aqui, a ideia de remodelação da função de *custos legis*, que após o advento de novas diretrizes políticas nacionais de fomento ao acesso à justiça, em especial pelos métodos consensuados de solução de controvérsias, faz nascer o dever de atuação paradigma – consensual – antecedente das atividades judicantes endoprocessuais.

As hipóteses de relevância, materialidade e risco acerca de interesses sociais envolvidos na demanda devem nortear a necessidade premente de atuação ministerial interventiva (*custos societatis*), com atenção aos direitos fundamentais, em especial à função social da propriedade, do contrato e de sociedades empresariais.

Não por acaso algumas causas particulares (individuais) tem como pano de fundo a discussão de matérias de repercussão geral em matéria de direitos fundamentais, passando a tratar de temas amplos afetos a direitos difusos ou coletivos, ultrapassando as balizas estreitas da relação jurídica processual angular (autor x julgador x réu).

Nessas hipóteses, tratando-se a lide posta em juízo de matéria que verse sobre direitos transindividuais homogêneos, difusos, coletivos ou individuais indisponíveis, cujo julgado possa ser precedente prejudicial a causas de tutela coletiva, deverá o membro ministerial funcionar, acaso identificado interesse social relevante em testilha e sempre em defesa da coletividade. Trata-se de atenção às ações estratégicas de relevante interesse social na seara extrajurisdicional.

Essa atuação extrajurisdicional se exercida pelos órgãos ministeriais ganha função resolutive – promoção direta da justiça -, ao passo que se apresenta o protagonismo pela via dos métodos alternativos na solução de conflitos, impulsionada sobretudo pelas “ondas renovatórias” compromissadas em pactos republicanos estatais brasileiros.

Com efeito, essas atuações estratégias criativas – judiciais ou não – passaram a nortear a coordenação de ações institucionais, sempre volvidas à consagração da dimensão material dos direitos e garantias funcionais.

Os amparos normativos criativos foram lastrando-se na utilização de novos mecanismos até então melhor explorados em matéria de adequação para solução célere de preservação de direitos. O aprofundamento de funções possíveis de realização na titularidade do inquérito civil, com desfecho notificatório, recomendatório, compromissório e de (re)ajustamento de conduta e de gestão, de não persecução cível, penal ou administrativa, abriu uma gama de horizontes para exercício dos meios consensuados na solução direta de problemas.

As técnicas ministeriais diretas de multifuncionalidade de atuação extrajudicial foram capazes de suplantar a ideia clássica que o processo judicial (heterodecadente) seria o único conduto seguro para definitividade de conflitos de interesses de pretensão resistida, gravando-se também de imutabilidade por meio de título executivo extrajudicial.

O custo do tempo e do dinheiro (economicidade) envolvido na parâmentação da máquina pública instada a funcionar para resolução heterocompositiva de dadas controvérsias é por vezes maior que o próprio benefício que se busca alcançar – preventivamente - no curto espaço de tempo. O sistema judicial ressarcitório, por vezes, mostra-se dissociado da razoabilidade e economicidade para preservação ou manutenção de direitos fundamentais, cujo maior tempo para tratamento heterocompositivo poderá causar danos irreversíveis ou de difícil reparação.

Assim, as ações diretas e projetos que versem sobre relevante interesse social são espaços aptos a potencializar a promoção da realidade social almejada, de forma resolutiva e cooperativa, valorando-se critérios importantes como de materialidade, risco, relevância, celeridade, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, tudo em matéria de desenvolvimento sustentável dos direitos fundamentais.

Assim tem sido a atuação de centros de apoio operacional de direitos humanos e apoio comunitário e questões fundiárias dos órgãos ministeriais brasileiros, com a realização de sessões públicas e aprovação de enunciados voltados à solução de conflitos coletivos urbanos e fundiários de relevante interesse social. Diferente não será atuação preventiva dos Ministérios Públicos brasileiros que poderão valer-se de acordos de não persecução administrativa como solução pacífica de conflitos em sede de controle externo.

Para tanto, há de se atentar para a interoperabilidade disciplinar para resolução de tais conflitos envoltos às contas públicas. Explico. Em face de tamanhas transformações das atividades-fim dos órgãos de execução de defesa da sociedade, da mudança estrutural das instituições de controle externo, da mentalidade dos agentes públicos na formação de uma nova cultura jurídica do consenso, do *modus operandi* de atuação central estratégica, do planejamento de ações concertadas e das finalidades na função extrajudicial de acesso à justiça, os valores éticos e humanos devem compor a visão pós-positivista, passando a ser qualificação obrigatória de membros ministeriais, a possibilitar um panorama holístico da demanda e com tratamento adequado (especializado) para solução do conflito. E o Ministério Público de Contas é especializado por natureza institucional.

A integração da democracia participativa no contexto da administração pública de defesa da sociedade, não significa, tão somente, a preservação do primado do regime de liberdades públicas. Impõe atenção aos deveres de justiça social, a busca incessante do regime de igualdades materiais em sociedade, condições compatíveis da dignidade da pessoa humana (saúde, educação, segurança, moradia, trabalho, alimentação, entre outros), que se realizam pela implementação de projetos sociais multidisciplinares, focados em direitos sociais, econômicos e culturais, cuja expertise deve fazer parte da formação do membro dos órgãos atuantes, em que sem dúvida alguma perpassa sob o viés de planejamento orçamental.



Assim, a visão humanista de interoperabilidade disciplinar deve ser objeto de cobrança desde o concurso de provas e títulos nas carreiras dos órgãos ministeriais brasileiros, a denotar, desde logo, conhecimento indubitável e vocação para defesa de causas de relevante interesse social.

A formação em interoperabilidade multidisciplinar – já exigida em especialidade aos membros dos órgãos ministeriais de contas, possibilita a detecção de problemas estruturantes, estratégias de combate a ilícitos e expurgo de violações massivas de direitos, ações preventivas para preservação de direitos relevantes, e, por último, atuação repressiva como mecanismo de responsabilização do infrator, o que suplanta, desde logo, a mera qualificação jurídica para atuação em lides multidisciplinares e de temas propedêuticos, que devem ser melhor explorados.

Há, assim, nessa nova forma de atuação extrajudicial dos órgãos ministeriais em matéria de tratamento adequado de direitos humanos, uma complexidade de situações que refogem à mera atuação jurídica para solução dos problemas. Muito mais. Estamos a referir a interoperabilidade de outras áreas de conhecimento científico, tais como a sociologia, a antropologia, a filosofia, a biologia, a economia, a agronomia, a engenharia, entre tantas outras.

A visão multidisciplinar acerca de dados conflitos sociais é capaz de erigir técnicas mais adequadas para solução de problemas postos à apreciação, arraigados em complexas tramas de transformação social, de tudo visando a uma (com)formação jurídica com a tutela preventiva coletiva que se pretenda adequar. Os ideários de justiça social perpassam pelo (re)conhecimento das multifacetadas e complexas relações havidas de uma sociedade plúrima, a fim de que, por meio da democracia participativa, preservem-se direitos fundamentais de um maior número de cidadãos e preserve-se a funcionalidade dos objetivos estatais, que exige conhecimento de contas públicas.

A nova exigência de conformação transdisciplinar dos membros dos órgãos ministeriais sustenta a própria exigência de uma formação técnico-crítica para atuação funcional especializada, agregadora da cultura formalista e unidimensional do direito, composta pela interoperabilidade multidisciplinar entre a normação e as estruturas político-sociais de essência em conflitos coletivos e transindividuais.

O demandismo judiciário *versus* a resolutividade extrajudicial são os paradigmas da reformulação do perfil constitucional dos órgãos ministeriais de contas, aclarando-se, necessariamente, dois perfis de atuação funcional: o de *dominus litis* em demandismo judicial e o de protagonista de acesso à justiça, atuação direta resolutiva extrajudicial.

No primeiro modelo, a atuação jurisdicional como autor (parte) de ações administrativas, cíveis e penais transfere-se a resolutividade da controvérsia ao Poder Judiciário ou às cortes de contas, por vezes, em processo de conhecimento dispendioso e heterodecadente, demorado e de complexa execução sob curso forçado, que não atende adequadamente a sustação da violação massificada de direitos fundamentais.

Já no segundo modelo, de atuação extrajudicial como protagonista resolutivo dos conflitos de interesses postos, em meios alternativos de solução de litígios, consensuado e volitivo entre os compromissados, representa método econômico, célere e desburocratizado para celebração e cumprimento espontâneo de obrigações decorrente da lei, atendendo em pronto emprego a guarda efetiva de direitos fundamentais.

Assim, numa visão de atuação funcional demandista e resolutiva, a segunda via aparece substitutiva ao *modus operandi* clássico da primeira, sobretudo pelas hipóteses de sucesso em que a construção do diálogo e do consenso vem transformando realidades sociais e de interesses públicos relevantes, em melhor e maior grau de concretude dos objetivos institucionais em defesa da coletividade.

A intermediação e a instrumentalização da pacificação de problemas sociais em matéria de direitos coletivos pela promoção direta dos meios alternativos de acesso à justiça, reforçam a legitimação social dos órgãos ministeriais, promovem celeridade à justiça social, efetivam a plenitude de direitos fundamentais, espancam com grau de definitividade da controvérsia e gravam de segurança jurídica a solução do conflito, trazendo consigo alta carga de caráter pedagógico-preventivo ao tema.

A apreciação de mérito por sentença judicial endoprocessual carece de preparo técnico e de conhecimento multidisciplinar em que restam envoltas as ações coletivas de relevante interesse social, sobretudo por sua natureza complexa e em especialidade, decaindo, por vezes, em grau de inefetividade e de incumprimento.

Desse modo, para que as vicissitudes acima não sejam reiteradas no seio extrajudicial de solução alternativa de controvérsias, em capilaridade imediata na proteção de direitos aos hipossuficientes, a atuação funcional no resgate à cidadania plena e à concretude de direitos coletivos deve estar ligado ao compromisso de cumprimento de ações estratégicas e com a utilização de expertises multidisciplinares exigíveis à espécie.

A legitimidade da ordem jurídica social e justa depende de fatores complexos, sendo um deles a formação multidisciplinar do operador do direito que deverá ultrapassar as balizas unidimensionais em que são laureados academicamente, exigindo-se uma predisposição pela quebra de paradigmas individuais e institucionais para alcance da maximização das competências constitucionais deferidas aos órgãos ministeriais, não só sob aspecto jurídico, mas sobretudo sob aspecto político.

Os princípios gerais informativos da tutela coletiva extrajudicial resolutive podem ser compilados como: (i) maximização da efetividade de direitos sociais; (ii) coparticipação construtiva da solução; (iii) concretização imediata de direitos e interesses fundamentais e coletivos pela via consensual; (iv) desburocratização pelo princípio da máxima informalidade; e, (v) utilização de técnicas alternativas extrajudiciais e judiciais na resolutividade.

Para tanto, os órgãos ministeriais brasileiros podem se valer de instrumentos próprios, tipicamente extrajudiciais, cuja legitimação ativa para solução de conflitos (preventiva ou repressiva), afasta – *prima facie* – a demanda judicial de acesso ao Poder Judiciário. Têm-se, assim, em sede de inquérito civil ou procedimento administrativo sob titularidade de membro(s) integrante(s) de órgão(s) de execução, as espécies:

a) recomendação, em que o dirigismo orientativo emanado pelo órgão de execução com atuação funcional específica ou concorrente notifica o agente do poder público acerca de conteúdo material orientativo, com vistas à tomada de providências apazadas, visando aprimoramento de prestação de serviços de interesses coletivos, ou na prática de atos de conformidade à manutenção e preservação de direitos fundamentais.

b) o compromisso de ajustamento de conduta ou ajustamento de gestão, de natureza jurídica de contrato administrativo extrajudicial entre os compromitentes e os interessados – *out-of-court settlement* – por meio do qual uma pessoa física ou jurídica, ente público ou privado, que esteja colocando em risco de lesão, descumpra deveres e atribuições impostas por lei ou tenha causado prejuízo a bens e patrimônio de interesse social, por ato de ação ou omissão (inclusive na má gestão pública), assumirá compromisso de natureza obrigacional de cessação de atividade ilícita, conformando sua conduta à norma jurídica e às exigências legais, ou a administração de bens e serviços à legislação em vigor, comprometendo-se, consensualmente, a reparar os danos causados ou impedir que ocorram, sob as penas insertas na transação de natureza publicista, servindo a avença formal de título executivo extrajudicial, recomendando-se o compromisso pela via de acordo de não persecução administrativa.



c) a notificação, instrumento endoprocedimental administrativo de natureza pública, que tem a finalidade de assinalar prazo para realização de ato ou execução de fato administrativo que possa fazer cessar ato ilícito, ou para conformar a execução de atos processuais de interesse público, no esclarecimento de situações indispensáveis ao exercício do controle externo.

d) as audiências públicas, em sessões abertas a todos os cidadãos interessados, com a coparticipação de entidades públicas ou privadas para tratar demandas de relevante interesse social, visando à oitiva das partes, colheita de sugestões, acatamento de reclamações, exposição de ações afirmativas e promoção direta da defesa de direitos, dissociadas de natureza deliberativa, mas volvidas à formação da tomada de decisão que melhor promova o tratamento adequado do conflito.

e) monitoramento, em ações de fiscalização prévias, concomitantes ou póstumas de qualquer natureza publicista, quanto ao cumprimento de obrigações assumidas e no cumprimento das exigências estabelecidas em lei, cujo alcance poderá se dar aos entes públicos e privados sujeitos ao controle externo, consideradas suas atividades em prol da sociedade e de administração de bens, patrimônio ou dinheiro do erário estatal.

Nesse diapasão, a resolutividade na atuação funcional dos órgãos ministeriais impõe aos órgãos de execução a devida capacitação e especialização para defesa e promoção social em temáticas plúrimas, cuja complexidade influenciará a escolha da melhor e mais adequada técnica para solução consensuada do conflito, em especial por métodos compositivos componentes dos acordos de não persecução administrativa.

A adjudicação institucional da solutividade em matéria de conflitos sociais decorreu da alta demanda da comunidade aos órgãos ministeriais, cujas atribuições advém da norma magna brasileira. As vicissitudes do processo de conhecimento hetecompositivo (cível, penal ou administrativo), trouxeram influxos de autocomposição para resolução de problemas postos, onde os promotores de justiça se viam compelidos a ajuizar ações na busca de solução gravada de definitividade, mesmo que na busca de meras homologações de acordos pré-processuais.

Esse paradigma de litigiosidade e consensualidade encontrou nesta última a pacificação dos conflitos por meio de acordos e transações de preservação mútua dos interesses das partes, sobre as mais variadas matizes, objetos e títulos. A legitimação dos órgãos ministeriais para celebração de instrumentos alternativos de acesso pleno à justiça, antes de ser vista como substitutiva da jurisdição estatal, deve ser encarada como possibilidade concorrente – subsidiária à parte do litígio – mas não como método principal hierarquizado de solução de conflitos sociais.

E havendo proteção ao núcleo mínimo dos interesses sociais relevantes, o acordo de não persecução administrativa restará gravado de definitividade não só em relação aos proponentes, mas em relação a todos os demais órgãos de controle estatais, qualquer que seja sua especialidade, por critérios de boa-fé e segurança jurídica. Isso implica afirmar que uma atuação póstuma de controle interno ou externo pelo mesmo órgão ou órgão diverso com as mesmas atribuições de controle, inclusive os tribunais de contas, restará pendente de demonstração de proteção deficiente acordada no momento da celebração. O vínculo obrigacional de cumprimento da avença se manterá hígido independente do órgão personificado ter participado da avença ou não, obstando uma atuação de sobreposição ou complementar em nome do Estado, posto que o órgão celebrante ou comprometente deverá ser legítimo representante do controle estatal como requisito de validade.

Assim, não se pretende mitigar as importantes funções jurisdicionais ou do processo judicializado, devendo se sobrelevar a otimização dos recursos dispostos pelos métodos alternativos – dialógicos e flexíveis – para solução de problemas, em tratamento adequado à conformação de relações jurídicas encetadas pelas partes, preservando-se, sim, o princípio da boa-fé e a proteção da confiança, valores estes antes mesmos que jurídicos, de agregação das relações interpessoais em sociedade e Estado, cujos órgãos de controle representam.

Deste modo, a racionalidade administrativa nos métodos consensuados de solução das lides “enxerga” no culturalismo demandista da sentença adjudicatória, via concorrente não preferencial na escolha metodológica de solução de problemas. As partes trazem para si, por livre e espontânea disposição a co-construção da decisão de questões que serão erigidas e aplicáveis a elas próprias, afastando-se a “frustração” decisória heterocompositiva por sentença de cultura adversarial, de onde se extrairão as figuras “vencedor” e “vencido”.

A escala geométrica de feitos judiciais é mais um fator de desestímulo demandista das partes, que aceitam buscar – colaborativamente – uma solução célere, equânime e justa de suas controvérsias em matéria de pretensão resistida de interesses. Essa lógica é a mesma aplicável a órgãos de defesa da sociedade, que na realização das atribuições que lhe são deferidas, almejam a maximização da manutenção e preservação de direitos, tudo de forma rápida e que contemple a imediata exequibilidade da pretensão de interesses coletivos incumpridos ou violados pela parte compromissária.

Também não se pretende afirmar que a solução consensual de conflitos seja a certeza de sucesso de inibição do grande volume de demanda de causas postas à apreciação do Judiciário, impossível de enfrentamento a curto e médio prazo, mas, sim, via de “escape” disponível para diminuição de novos feitos que ocupem a máquina burocrática judicializada, a possibilitar, por consequência, o pronto enfrentamento do grande passivo processual existente (heterodecadente), tudo em primazia aos preceitos da razoável duração do processo e dos meios que garantam sua celeridade, ambos envoltos a critérios de racionalidade administrativa.

Nada impede que a proposta de centralidade extrajudicial na solução de conflitos pelos meios alternativos de acordo de não persecução administrativa seja, no caso concreto, deslocada para seara endoprocessual judicializada, a propiciar a reunião de benefícios decorrentes dos critérios de racionalidade administrativa de forma diferida.

Contudo, restará tanto quanto eficaz se realizada tão logo no início do processo, em etapa conciliatória ou por via de conciliação/mediação pelo princípio da colaboração das partes ao juízo. O importante, nesses casos, é ser sensível à verificabilidade do momento adequado do firmamento da solução consensuada, tentando-se, na medida do possível, que se dê antes da judicialização – para desafogamento do sistema judiciário; durante – logo após o seu início ou propositura do processo; ou ainda, antes da sentença de mérito – logo após o término da instrução processual, a impedir o aviamento de recursos de inconformismo pelas partes para apreciação em instâncias superiores.

Tudo isso inaugura a concepção de um modelo negocial híbrido e de processos restaurativos.

Em modelos de destaque na seara de negociação e mediação, temos a negociação distributiva, onde um valor fixo – com foco na divisão dos resultados – levará o ganho e a perda de ambas as partes envolvidas no litígio. Nesses moldes, o foco estará lançado no quantitativo do que cada parte do processo levará com a solução do conflito distribuída no resultado, cujo objeto de questionamento estará no consequencialismo de quem irá trazer para si um valor agregado maior, próximo da pretensão resistida inaugurada, onde a ganância de uma das partes se fará ao dispêndio da outra.



Noutro modelo, apresenta-se a negociação integrativa, em que as partes colaboram entre si para alcance da máxima efetividade de benefícios mútuos, onde a integração de interesses resultará num acordo de valores e de objeto co-construído.

Dito isso, em sendo o bem jurídico tutelado – objeto da negociação pelos órgãos ministeriais – calcado em interesses públicos indisponíveis, não haverá espaço para transação desse núcleo protegido e enumerado constitucionalmente, impondo uma co-construção de negociação própria – de natureza híbrida – com primado na preservação máxima dos direitos fundamentais – onde a ganância publicista do resultado em favor da sociedade emergirá como fonte material dos termos de ajustamento de gestão pública pretendido, pela via do acordo de não persecução administrativa em sede de controle externo exercido pelos ministérios públicos de contas.

A seu turno, em relação à mediação destaca-se o método de negociação cooperativo – modelo da *Harvard School*, norteados pelos seguintes princípios: (i) a separação das partes litigantes do litígio (pessoas); (ii) a concentração de interesses convergentes e diversos de posições (interesses); (iii) a inversão de possibilidades de ganhos mútuos (opções); e, (iv) a emersão hialina de parâmetros objetivos (critérios).

Noutro molde de mediação apresenta-se o contexto narrativo-sistêmico, em que o processo de comunicação entre as partes litigantes se dará por escopo de transformação das histórias vividas pelo mediador, interpretando-se - em via dialógica - a controvérsia pelo meio comunicativo. Há uma reconstrução da vivência para alcance de uma melhor saída ao caso concreto.

Já o modelo da mediação transformadora, em que o mediador busca a modificação das relações encetadas pelos mediados, tem enfoque na valorização da condição de cada parte no litígio, cuja elevação da condição do *status* moral faz jazer a resistência do poderio de conciliação dos mediados (*empowerment*).

De uma combinação desses modelos de negociação e mediação – sob vieses formal e informal –, surgirá arcabouço de possível atuação dos órgãos ministeriais de contas, que poderão adequar-se as soluções híbridas de acordo com a complexidade da realidade de atuação, tudo na tentativa de solução consensuada do problema, distensionando-se a conflitualidade inauguralmente posta.

Os métodos autocompositivos encetados diretamente pelo Ministério Público brasileiro, na qualidade de *custos iuris* e *custos societatis*, terá como pedra de toque a ordem jurídica em matéria de direitos sociais amplamente considerados (fundamentais), visando, sobretudo, a realização do princípio da transformação social consagrado nos fundamentos republicanos.

A atuação funcional solutiva se materializará na seara extrajudicial em promoção direta de acesso à justiça, tornando o órgão ministerial protagonista na solução erigida por meio de sua legitimação coletiva universal, que poderá fazer emergir doutrina híbrida de modelo de negociação e mediação, a circunscrever os parâmetros objetivos da avença como método institucional próprio.

O sucesso da eficácia dessa nova visão de atuação terá o condão de atenuar o método clássico demandista de acesso ao Judiciário, que muito contribui para postergação das lides e difere a resolução definitiva de controvérsias em sociedade, podendo ser amplamente aplicável em matéria de convênios, redes de atuação pública, parcerias público-privadas e atuação funcional dos próprios membros dos órgãos ministeriais especializados em contas públicas.

Nesse diapasão, destacam-se os seguintes princípios éticos de boa negociação, a saber: (i) isonomia no tratamento dos mediados; (ii) proteção da confiança e da boa-fé na tentativa resolutiva; (iii) equanimidade entre as partes do litígio; (iv) distencionamento da pretensão resistida; e, (v) vinculação ao interesse publicista almejado.

Ademais, algumas técnicas de negociação e mediação exigem a busca da maximização de direitos coletivos (*stricto sensu*) a serem tutelados, a dispensar o pronto emprego de informalidade típico das audiências públicas, sobretudo quando envoltos direitos comunitários e de acesso à educação, devendo ser norteados por princípios objetivos da voluntariedade, autoridade dos mediados, não adversariedade, imparcialidade, consensualidade, confidencialidade (se couber), flexibilidade e informalidade.

Por outro lado, o método de conciliação é possível aos órgãos ministeriais quando devem agir como instituição propositiva da solução de litígios, sobretudo quando afetos ao exercício de direitos sociais, aplicando-se-lhes os princípios norteadores da negociação e da mediação, no que couber.

Essas técnicas podem ensejar a deflagração de processos restaurativos onde a litigiosidade não é capaz de penetrar. A busca da reparação de efeitos deletérios das infrações, com harmonização entre as partes (infrator e vítima), terá a capacidade de restaurar o convívio social e servirá de método de pacificação das relações institucionais e sociais.

Os meios restaurativos executados pelos órgãos ministeriais brasileiros são aqueles que podem se dar em encontros públicos (oitivas ou audiências públicas), com audição do autor da infração, da(s) vítima(s) e dos afetados pela ação ou omissão ilegal, de entidades públicas, associações e sociedade civis privadas da comunidade envolvida, tudo com vistas à idealização de um plano estrutural restaurativo (mitigação do dano, reintegração do convívio social e pacificação do problema), sob condução de um facilitador qualificado ou certificado pelos centros de estudos e o aperfeiçoamento dos meios alternativos de solução de conflitos, seja membro ministerial ou não.

Por todos esses mecanismos de solução consensual de problemas, os órgãos ministeriais brasileiros edificaram novas estratégias de atuação dialógica e humanizada, ampliando sua legitimação social e universal, ao passo que se apresentam como agentes de promoção direta da justiça, de forma a garantir a preservação do interesse público coletivo e o regime democrático em consonância com as normas constitucionais, sendo importante instrumento os acordos de não persecução administrativa.

Conclusivamente, as dimensões jurisdicionais e extrajurisdicionais inseridas nas atribuições dos órgãos do Ministério Público brasileiro encontram lastro preconizado nas normas constitucionais, tendo sido adotado um novo modelo garantidor de direitos coletivos inserido no contexto do rol de direitos fundamentais. As atribuições constitucionais deferidas ao órgão ministerial são de atuação protagonista (não coadjuvante) na promoção direta dos objetivos fundamentais republicanos, em especial na transformação da realidade social, garantindo-se, por consequência, envergadura constitucional de poder republicano, com autonomia, unidade e indivisibilidade institucionais em verdadeira função essencial à administração da justiça. Aqui se posicionam os ministérios públicos de contas em relação as cortes de contas.

A logicidade da sistemática constitucional implantada deferiu a independência funcional dos membros ministeriais que possuem garantias e vedações inerentes ao cargo de dedicação exclusiva, atuando norteados por estratégias nacionais que contemplam tanto o modelo demandista jurisdicional (processo clássico perante o Judiciário/Corte de Contas), quanto o modelo resolutivo extrajurisdicional (meios alternativos de acesso à justiça).

Diante de toda essa transformação institucional em defesa da ordem jurídica, as funções precípua de *custos legis* e *dominus litis* apresentam-se remodeladas e maximizadas na tutela de direitos fundamentais, de cunho tanto quanto possível restaurativo (transformadora da realidade e pacificadora de conflitos), a ensejar nova atribuição de *custos societatis* (defesa da sociedade) e *custos juris* (guardião da lei e da Constituição).





A remodelação do órgão ministerial trouxe uma instituição permanente de Estado, garantidora da ordem jurídica, tornando suas atribuições e princípios fundamentais perenes, englobados no conceito de normas superconstitucionais, além de manter *status* independente da clássica separação dos poderes republicanos, isto é, também inserido em núcleo duro de cláusulas pétreas, que não pode ser objeto de poder reformador tendente a aboli-las ou restringi-las. Aqui, em releitura institucional, os ministérios públicos de contas não têm lugar na intimidade estrutural das cortes de contas, pois só atuam junto a elas, como legitimadores dos processos heterocompositivos de contas públicas.

A defesa da ordem jurídica, do regime democrático e de interesses coletivos e individuais indisponíveis como atribuições constitucionais traz concretude ao novo perfil constitucional dos órgãos ministeriais brasileiros, representando fonte de ampliação da legitimação social universal.

Dessa nova inteligência constituinte, a universalização da legitimação social trouxe uma nova postura de estratégia nacional de atuação funcional, a protagonizar: prioridade de atuação preventiva de conflitos; promoção direta ou indireta da cidadania plena por meios de ações pedagógicas de fomento; oitiva periódica do cidadão em audiências públicas; atuação concertada para mitigação de desigualdades sociais com viés de *custos iuris* (orçamental e financeiro); notificação em sede de controle da constitucionalidade (preventivo ou repressivo); maximização da função resolutiva de problemas sociais; fomento à especialização em razão da matéria institucional; atuação estratégica na função de *custos legis* na seara jurisdicional (processo estatal); monitoramento da exequibilidade de provimentos jurisdicionais cujo objeto verse sobre bens e interesses públicos coletivos; releitura da independência funcional em compatibilidade ao novo modelo de planejamento estratégico nacional; formação multidisciplinar de membros dos órgãos de execução; capacitação voltada ao protagonismo de uma administração pública dialógica, com primazia de solução consensuada e pacífica de conflitos sociais; atuação interventiva (jurisdicional civil), em causas de relevante interesse social; e, por fim, ações sociais humanizadas com foco à realidade socioeconômica brasileira.

A negociação, a mediação, a conciliação e os meios alternativos e restaurativos disponibilizam-se como instrumentos idôneos e legítimos de solução de problemas e maximização de resultados coletivos almejados, ampliam sobremaneira os meios adequados de acesso à justiça, sendo todos passíveis de acordo de não persecução administrativa.

A utilização da negociação será possível quando o órgão ministerial for parte integrante do sistema de defesa de direitos coletivos (*custos societatis*), tudo por força de sua atuação em sede de legitimação coletiva universal. A utilização da mediação será possível, de igual modo, na formulação de propostas solutivas relevantes de natureza convencional, institucional em rede, fiscalização de parcerias público-privadas e entre membros da própria instituição, em que as matérias comunitárias e de educação escolar sobressaiam para alcance de concretude de interesses coletivos, devendo ser estabelecido na técnica, tanto quanto possível a informalidade por meio de reuniões e oitivas públicas. A seu turno, a conciliação será possível de utilização quando identificada relevância de atuação interventiva em matérias de bens e interesses públicos coletivos, visando, ao fim e ao cabo solução célere e pacífica do problema.

Por fim, todos os métodos estruturantes restaurativos serão passíveis de aplicação por meio de um facilitador qualificado, podendo recair sobre membro ministerial de contas, tudo nas hipóteses em que haja a necessidade de harmonização da postura dos contendores, restauração do convívio social e da pacificação das relações interinstitucionais e intersubjetivas.

# TRIBUNAIS DE CONTAS E A ANÁLISE DE ATOS DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO: NATUREZA, PRAZO, DECADÊNCIA E EFICIÊNCIA



**Maria Cecília Borges**

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.  
Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).  
Professora da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo.

## 1 INTRODUÇÃO

Entre as competências que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) reserva aos tribunais de contas, encontra-se a de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, na forma do art. 71, III, da CF/88.

No presente trabalho, objetivou-se abordar como se dá a apreciação pelos tribunais de contas de referidos atos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão. Destacou-se a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.553, com repercussão geral reconhecida – Tema 445 –, em sessão realizada no dia 19/02/2020, decisão que transitou em julgado em 05/03/2021. Decidiu o Plenário do Supremo que o prazo para apreciação da legalidade do ato de aposentadoria, reforma ou pensão pelos tribunais de contas é de cinco anos, contados da data de chegada do ato de concessão à respectiva Corte de Contas, bem como que não se aplica o instituto da decadência, devendo-se ter, assim, por base, o princípio da eficiência.

Para tanto, tratou-se da natureza jurídica do ato de concessão dos benefícios, do prazo para apreciação dos tribunais de contas, do termo inicial de contagem desse prazo, da inaplicabilidade da decadência, do princípio constitucional da eficiência e do contraditório e da ampla defesa do interessado, nos termos do entendimento do STF.

Este trabalho se mostra de extrema relevância, seja diante da necessidade de se realizar análise aprofundada acerca da decisão proferida pelo STF, em razão do princípio da inafastabilidade do controle judicial e de seu *status* de guardião precípua da Constituição, seja como forma de auxiliar a atuação dos tribunais de contas na fiscalização dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, detectando problemas e sugerindo providências nas análises das concessões.

## 2 DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – TEMA 445

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sessão realizada no dia 19/02/2020, decidiu que o prazo para apreciação, para fins de registro, da legalidade do ato da aposentadoria, reforma ou pensão pelos tribunais de contas é de cinco anos, contados da data de chegada do respectivo ato à Corte de Contas correspondente.



A tese foi fixada pelo STF quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.553, apreciando o Tema 445 da repercussão geral.

Em referido precedente, foram não apenas firmados entendimentos de extremada relevância para o controle externo, como também reiterados entendimentos já consolidados pela Corte Suprema.

Nesse sentido, manteve o Supremo sua jurisprudência quanto à natureza do ato de aposentadoria, que se trata de ato complexo, pelo que se entende que há a conjugação das *vontades* do órgão de origem e do Tribunal de Contas, sendo, portanto, inaplicável o art. 54 da Lei nº 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão.

Além disso, foi fixado o prazo de 5 anos para que o Tribunal de Contas analise e proceda ao registro ou à denegação do registro dos atos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, fixando-se o termo *a quo* para esse prazo a data do ingresso ou protocolo do processo no Tribunal de Contas. Em caso de não cumprimento de referido prazo pela Corte de Contas, os atos serão considerados tacitamente registrados.

A tese de repercussão geral – Tema 445 – foi assim fixada pelo colegiado:

Os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

Apesar de entender que o procedimento administrativo de verificação das condições de validade do ato não se sujeita ao prazo “decadencial” de cinco anos previsto na Lei n. 9.784/1999, o relator, ministro Gilmar Mendes, concluiu ser necessária a fixação de prazo para que as cortes de contas exerçam seu dever constitucional.

O relator propôs, então, por analogia, a aplicação aos casos de revisão de aposentadoria o prazo de cinco anos previsto no Decreto nº 20.910/1932 para que o administrado acione a Fazenda Pública. Explicou que “se o administrado tem o prazo de cinco anos para buscar qualquer direito contra a fazenda pública, também podemos considerar que o poder público, no exercício do controle externo, teria o mesmo prazo para rever eventual ato administrativo favorável ao administrado”.

A fixação de referido prazo, entendo, atende ao comando constitucional embasado no princípio da eficiência administrativa, já que se mostra não apenas um tempo razoável para a fiscalização, como impõe às cortes de contas que implementem mecanismos de racionalização administrativa e otimização de análise, conforme já defendido em diversas oportunidades<sup>1</sup>, bem como atende à garantia constitucional de razoável duração do processo e à celeridade processual.

<sup>1</sup> Conforme, inclusive, já defendido em diversos artigos jurídicos sobre o tema, *v.g.*:

BORGES, Maria Cecília. Algumas reflexões acerca do princípio da segurança jurídica no exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas diante das dificuldades decorrentes do volume processual e ineficiência: inaplicabilidade da prescrição e da decadência e apresentação de alternativas para racionalização administrativa e razoável duração dos processos nas Cortes de Contas. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, v. 15, n. 78, mar./abr. 2013, p. 207-252.

BORGES, M. C. Controle externo dos Tribunais de Contas: o equivocado uso da prescrição e da decadência com base nos princípios da segurança jurídica e da razoável duração do processo. *De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Seção de Direito Administrativo, Belo Horizonte, v. 13, n. 22, p. 304-316, jan./jun. 2014. ISSN 1809-8487.

BORGES, M. C. Inaplicabilidade dos institutos da prescrição e decadência em decisões dos Tribunais de Contas: a errônea premissa da segurança jurídica no exercício do controle externo. *Revista Tributária e de Finanças Públicas – Seção Princípios Constitucionais*. Repositório de jurisprudência autorizado pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e pelos Tribunais Regionais Federais das 2ª, 4ª e 5ª Regiões. ISSN 1518-2711. a. 21, v. 113, nov./dez. 2013. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais. p. 15-35.

BORGES, M. C. Da inaplicabilidade da decadência e do registro excepcional de atos pelos Tribunais de Contas: a adequada concretização da segurança jurídica. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, Ed. NDJ, a. XXIX, n. 12, p. 1285-1294, dez. 2013. ISSN 1981-5522.

Por outro lado, merece destaque o voto divergente do ministro Edson Fachin, quanto à exceção da comprovada má-fé, o que impediria, portanto, a meu ver, a aplicação de qualquer prazo, e deveria ser considerada no caso de análises tais como a que ora se estuda.

### **3 DA APRECIÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ATOS DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA, REFORMA OU PENSÃO**

Entre as competências que a Constituição Federal reserva aos tribunais de contas, encontra-se a de apreciar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório (art. 71, III, CF/88).

Dessa forma, os tribunais de contas apreciam a legalidade dos atos e benefícios concedidos a servidores estatutários ocupantes de cargos efetivos, não lhes cabendo apreciar, para fins de registro, os benefícios previdenciários daqueles servidores vinculados ao regime geral de previdência social.

Isso não significa que os demais atos de admissão de pessoal e procedimentos correlatos não estejam sujeito ao controle externo das cortes de contas. Como envolvem despesas públicas, estão sim inseridos nas competências atinentes ao controle externo, mas não mediante o procedimento previsto pelo inciso III do art. 71 da CF/88, e sim mediante outras ações de controle, tais como inspeções, auditorias, julgamento de atos e contas de administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como fiscalização de recursos repassados mediante convênios ou instrumentos congêneres. Além disso, sempre é bom lembrar que a Carta Suprema, em seus art. 70 e ss., repetido em razão do princípio da simetria pelas Constituições Estaduais, dispõe que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os estados ou os municípios respondam, ou que, em seu nome, assumam obrigações de natureza pecuniária.

A missão dos tribunais de contas dirige-se não à mera chancela de procedimento oriundo da administração pública, mas ao verdadeiro controle de verificação da presença dos pressupostos de fato e de direito que cercam o ato de aposentadoria, reforma ou pensão sujeito a registro. O registro de atos pelas cortes de contas, portanto, vai muito além da mera formalidade, até mesmo diante dos ditames constitucionais, que dispõem que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos estados e dos municípios, e das entidades da administração direta e indireta, será exercida quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (BUSQUETS, 2011, p. 1-2)<sup>2</sup>.

O ato de registro reconhece a juridicidade da relação consolidada entre administração e servidor, além de validar o direito desse servidor para com o erário.

#### **3.1 Da natureza jurídica do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão: ato complexo**

Quanto ao procedimento de concessão de aposentadoria, é de se registrar que, de início, o órgão ou a entidade ao qual o servidor está vinculado analisa se ele preenche os requisitos legais para a aposentadoria e, em caso afirmativo, concede o benefício. Esse momento, no entanto, é chamado de concessão inicial da aposentadoria, uma vez que ainda haverá o controle de legalidade a ser feito pelos tribunais de contas. Somente após passar por esse controle da Corte de Contas é que a aposentadoria poderá ser considerada definitivamente concedida.

<sup>2</sup> BUSQUETS, Cristina Del Pilar Pinheiro. *Registro de atos pelo Tribunal de Contas*. Boletim de Direito Municipal [recurso eletrônico], São Paulo, v. 27, n. 11, p. 766-781, nov. 2011. Disponível em: <[https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/registro-de-atos-pelo-tribunal-de-contas\\_0\\_2.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/registro-de-atos-pelo-tribunal-de-contas_0_2.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2021.



De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 234)<sup>3</sup>, os atos administrativos podem ser simples, complexos ou compostos, quanto à sua formação da vontade. Os atos simples são aqueles que decorrem da declaração de vontade de um único órgão, seja ele singular ou colegiado, como a nomeação pelo Presidente da República e a deliberação de um Conselho. Já os atos complexos são os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, cuja vontade se funde para formar um ato único; neles, as vontades são homogêneas e se unem em uma só vontade para formar o ato, há identidade de conteúdo e de fins, tal como o decreto que é assinado pelo chefe do Executivo e referendado pelo ministro de Estado. Por sua vez, o ato composto é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a de outro, que edita o ato principal.

Enquanto no ato complexo funde-se vontade para praticar um ato só, no ato composto, praticam-se dois atos, um principal e outro acessório, podendo esse último ser pressuposto ou complementar daquele. Tem-se como exemplo a nomeação do Procurador-geral da República, que depende da prévia aprovação pelo Senado (art. 128, § 1º, CF/88), sendo a nomeação o ato principal e a aprovação prévia, o ato acessório, pressuposto do principal. Os atos, em geral, que dependem de autorização, aprovação, proposta, parecer, laudo técnico e homologação seriam então atos compostos.

Diante disso, verifica-se que a concessão de aposentadoria, reforma ou pensão possui natureza jurídica de ato administrativo complexo, ou seja, para ser formado, o ato necessita da manifestação de vontade de dois ou mais diferentes órgãos. Assim, a concessão do benefício somente se aperfeiçoa após o julgamento de sua legalidade pela Corte de Contas, conforme entendimento consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

### **3.2 Do prazo de 5 anos para apreciação pelos tribunais de contas, da eficiência administrativa e da inaplicabilidade do instituto da decadência**

Após o precedente mencionado, o STF, reiterando posições consolidadas e pacificando questões que davam margem a entendimentos divergentes, deixou claro que é preciso distinguir as hipóteses em que se anulam ou revisam as aposentadorias ou pensões já registradas pela Corte de Contas, caso em que haveria anulação de ato administrativo complexo aperfeiçoado, daquelas hipóteses em que o Tribunal de Contas nega registro às aposentadorias, reformas e pensões concedidas pelos órgãos da administração pública, em razão de ilegalidades e irregularidades.

Nesse último caso, a atividade de controle externo, de acordo com o precedente, *não se submete a prazos decadenciais*.

Por meio desse *distinguishing*, é possível determinar qual entendimento jurisprudencial foi aplicado ao caso concreto. Nas hipóteses em que existe ato jurídico perfeito – isto é, já julgado e devidamente registrado pelo Tribunal de Contas – que concede aposentadoria ou pensão, entende o STF que a sua posterior anulação, após decorrido extenso lapso temporal e criada situação de estabilidade jurídica para o administrado, deve ser precedida de processo administrativo com plena participação dos interessados, assegurados o contraditório e a ampla defesa, princípios basilares do ordenamento jurídico.

Nos demais casos, considera-se que o julgamento pelo Tribunal de Contas da legalidade dos atos administrativos concessivos de aposentadorias, reformas ou pensões realiza-se sem a participação dos interessados e não se submete a prazo decadencial.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Contudo, em razão do princípio constitucional da eficiência, bem como o da celeridade processual, é salutar que sejam fixados prazos para que os tribunais de contas exerçam o seu dever constitucional previsto no art. 71, III, da Constituição Federal de 1988. Com isso, garante-se celeridade nas análises das cortes de contas, sob pena de responsabilidade, em razão do imperativo do princípio constitucional da eficiência. Ademais, a fixação de referido prazo, pelo STF, faz com que seja evitado o nefasto efeito da morosidade nos tribunais, inclusive os de contas, há muito criticados pela recorrente aplicação dos institutos de prescrição e decadência. No caso analisado pelo Supremo, questionou-se qual seria o prazo para a apreciação dos atos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão praticados pelos gestores públicos, bem como a partir de quando começaria a correr esse prazo.

Indagou-se especificamente acerca da aplicação do artigo 54 da Lei nº 9.784/99, o qual dispõe acerca de prazo decadencial de cinco anos para que a administração proceda à anulação de atos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

O Supremo Tribunal Federal decidiu pela não aplicação do artigo acima citado antes da perfectibilização do ato.

Por outro lado, decidiu o Supremo Tribunal que o Tribunal de Contas possui *sim* prazo para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, de cinco anos, *mas que não se trata de prazo decadencial*, mas, como dito, prazo aplicado em razão do imperativo constitucional da eficiência.

Nesse sentido, faz-se crucial, em havendo passado esse prazo de 5 anos, no caso concreto, que haja a devida apuração de responsabilidade a quem houver dado causa a tal morosidade, injustificável, na maioria dos casos, notadamente em razão dos imperativos de eficiência, racionalidade administrativa e celeridade processual, conforme já afirmado<sup>4</sup>.

O Supremo Tribunal Federal, então, invocando o princípio da isonomia, entendeu por aplicar, por analogia<sup>5</sup>, o prazo do art. 1º do Decreto nº 20.910/1932<sup>6</sup>. O entendimento segue na linha de que se o administrado tem o prazo de cinco anos para pleitear seus direitos contra a Fazenda Pública, deve-se considerar que o poder público, no exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas, também possui o mesmo prazo para rever eventual ato administrativo favorável ao administrado.

Desse modo, o STF entendeu razoável a fixação do prazo de 5 anos para que o Tribunal de Contas proceda à análise da legalidade, para fins de registro, dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual, se não analisados, serão considerados como registrados, instituto ao qual se denominou registro tácito.

4 Conforme já defendido em diversos artigos jurídicos sobre o tema, v.g:

BORGES, Maria Cecília. Algumas reflexões acerca do princípio da segurança jurídica no exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas diante das dificuldades decorrentes do volume processual e ineficiência: inaplicabilidade da prescrição e da decadência e apresentação de alternativas para racionalização administrativa e razoável duração dos processos nas Cortes de Contas. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, v. 15, n. 78, mar./abr. 2013, p. 207-252.

BORGES, M. C. Controle externo dos Tribunais de Contas: o equivocadamente uso da prescrição e da decadência com base nos princípios da segurança jurídica e da razoável duração do processo. *De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Seção de Direito Administrativo, Belo Horizonte, v. 13, n. 22, p. 304-316, jan./jun. 2014. ISSN 1809-8487.

5 O art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) dispõe: “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

6 O art. 1º do Decreto n. 20.910/1932, recepcionado pela CF/88 com status de lei ordinária, determina que “as dívidas passivas da União, dos estados e dos municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem”.



### 3.3 Do termo inicial de contagem do prazo de 5 anos para apreciação dos tribunais de contas e suas implicações

O Supremo Tribunal Federal decidiu que o prazo de 5 anos para que o Tribunal de Contas proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão começa a ser contado no dia em que o processo chega ao Tribunal de Contas.

E referido marco para o termo *a quo* se mostra adequado, já que a Corte somente poderia realizar tal análise após o ingresso do ato no órgão de controle externo. Além disso, é mister que as cortes de contas fixem prazos para que os jurisdicionados encaminhem referidos atos<sup>7</sup>, sob pena de responsabilidade dos gestores, providência que atende não apenas à eficiência, mas também à celeridade processual e à razoabilidade administrativa.

Diante disso, devem ser pontuadas situações que destoam do que se entende por uma administração pública – em sentido amplo, aí também incluídos os tribunais de contas – pautada pelos parâmetros constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, economicidade e razoabilidade.

Considerando que, em diversas situações concretas, a mera autuação do processo de registro do ato, enviado pelo jurisdicionado ao Tribunal de Contas, se dá após passados mais de 5 anos de sua publicação, faz-se necessária uma adequação procedimental, a fim de se evitar a ineficiente e inaceitável morosidade na autuação e na análise dos processos encaminhados pelos jurisdicionados, para que eventual adoção de providências seja tempestiva e para que não seja impactado o prazo de análise.

Casos há também em que o próprio envio, pelo jurisdicionado, do ato a ser analisado, se dá após os 5 anos ou em data bem próxima à conclusão de referido prazo, o que também se torna inaceitável, notadamente diante dos novos parâmetros consolidados pelo Supremo Tribunal Federal.

Essas medidas de celeridade devem ser adotadas com o intuito de se assegurar não apenas o respeito à eficiência administrativa, como também a efetividade das decisões das cortes de contas, para que, com isso, exerçam adequadamente a competência que lhes foi constitucionalmente reservada.

Ademais, destaque-se que o prazo de 5 anos, a contar do ingresso do ato a ser analisado no Tribunal de Contas, mostra-se suficiente e razoável para tal controle, notadamente diante dos imperativos de informatização, otimização, estruturação administrativa e planejamento<sup>8</sup>.

### 3.4 Do contraditório e da ampla defesa do interessado

No exercício de sua competência constitucional de controle de legalidade do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, questão interessante nas cortes de contas se refere à aplicabilidade das garantias do contraditório a ampla defesa ao interessado.

Entende-se que, quando o Tribunal de Contas aprecia, para fins de registro, a legalidade das concessões, não haveria litígio ou acusação, mas tão somente a realização de um ato administrativo, dispensando-se, assim, contraditório ou ampla defesa na forma do art. 5º, LV, da CF/88.

<sup>7</sup> Referido prazo já foi fixado em alguns Tribunais de Contas, sendo de 90 dias.

<sup>8</sup> Conforme consta de artigos jurídicos sobre o tema:

BORGES, Maria Cecília. Algumas reflexões acerca do princípio da segurança jurídica no exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas diante das dificuldades decorrentes do volume processual e ineficiência: inaplicabilidade da prescrição e da decadência e apresentação de alternativas para racionalização administrativa e razoável duração dos processos nas Cortes de Contas. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, v. 15, n. 78, mar./abr. 2013, p. 207-252.

No mesmo sentido: BORGES, Maria Cecília. Inaplicabilidade dos institutos da prescrição e decadência em decisões dos Tribunais de Contas: da errônea premissa da segurança jurídica no exercício do controle externo. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 21, n. 113, nov./dez. 2013, p. 15-35.

Além disso, a análise da aposentadoria ou pensão representa o exercício de uma competência constitucional do Tribunal de Contas (art. 71, III, CF/88), motivo pelo qual ocorreria sem a participação dos interessados.

Para que não houvesse dúvidas quanto a isso, o STF editou, em 30/05/2007, a Súmula Vinculante nº 3, que dispõe que:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Matheus Carvalho (2017, p. 82)<sup>9</sup> explica que a Súmula Vinculante nº 3 é relevante pelo fato de que a anulação do ato, em princípio, decorre de uma relação travada entre o administrador público e o Tribunal de Contas.

Como o ato de aposentadoria de servidor público se configura como ato complexo, é necessária para sua perfeição a manifestação do órgão ao qual o servidor esteja vinculado, somado à aprovação pelo Tribunal de Contas. Sendo assim, no momento em que o Tribunal de Contas nega registro a ato de aposentadoria pretendida por seu beneficiário, aquele não estaria desconstituindo garantia consolidada em ato perfeito ou anulando ato ampliativo, mas evitando a perfeição ou completude do ato, ensejando a desnecessidade de garantia ao contraditório.

É importante pontuar que o entendimento do STF anterior ao consolidado no Tema 445 havia construído uma exceção à Súmula Vinculante acima mencionada. Assim entendia a Corte Suprema que, se houvesse a demora de mais do que 5 anos para analisar a concessão inicial da aposentadoria, a Corte de Contas deveria garantir ao interessado o contraditório e a ampla defesa. Isso porque se entendeu que, mesmo não sendo parte direta no processo que justificou a denegação do registro do ato, o particular atingido por essa decisão deveria ter o direito de se manifestar previamente, inclusive, com a produção de provas e os meios necessários a formar o convencimento do órgão julgador.

No entanto, essa exceção deixou de existir com o julgamento do RE 636.553, já que, com referida consolidação interpretativa pelo STF, operar-se-á o registro tácito do ato nos casos em que o Tribunal de Contas demorar mais que 5 anos para apreciar a legalidade de aposentadorias, reformas ou pensões.

Por outro lado, tratamento outro é assegurado ao órgão concedente do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Referidos órgãos são invariavelmente intimados a se manifestarem nos processos em que há atos sujeitos a registro, como medida de racionalização administrativa e saneamento de eventuais impropriedades formais ou que não impeçam o registro do ato.

Pelo que foi exposto, verifica-se que, de acordo com o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas possui o prazo de 5 anos para apreciar a legalidade do ato de concessão inicial da aposentadoria, reforma ou pensão, prazo que deverá ser contado a partir da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre as competências que a Constituição Federal reserva aos tribunais de contas, encontra-se a de apreciar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

<sup>9</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017. 1.216 p.





Dessa forma, abordou-se neste trabalho como se dá essa apreciação pelos tribunais de contas, sob os auspícios da tese consolidada pelo Supremo Tribunal Federal quando da análise do Recurso Extraordinário nº 636.553 / Tema 445 / repercussão geral.

O Plenário do Supremo, assim, decidiu que o prazo para análise da legalidade do ato de aposentadoria, reforma ou pensão pelos tribunais de contas é de cinco anos, contados da data de chegada do ato à respectiva Corte de Contas, após o que esses considerar-se-ão tacitamente registrados, ou seja, o registro se dará mesmo sem ter havido a análise pelo Tribunal de Contas, o que, obviamente, deverá atrair a devida apuração de responsabilidades a todos aqueles que tiverem dado causa à morosidade processual.

Reiterou-se o entendimento, há muito consolidado pela Corte Superior, de que a concessão de aposentadoria, reforma ou pensão possui natureza jurídica de ato administrativo complexo, somente se aperfeiçoando referida concessão do benefício, portanto, após a apreciação de sua legalidade pela Corte de Contas.

Além disso, o STF reiterou que, nos casos em que os tribunais de contas concedem ou denegam o registro às aposentadorias, reformas e pensões concedidas pelos órgãos da administração pública, não há que se falar em prazos decadenciais antes da perfectibilização do ato, notadamente quanto ao previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99.

Entendeu o Supremo Tribunal pela imperiosidade de se fixar prazo para que os tribunais de contas exerçam o seu dever constitucional de apreciar a legalidade de referidos atos, sob as diretrizes dos princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade administrativa, impondo-se, dessa forma, ainda, às cortes de contas que implementem mecanismos de racionalização administrativa e de otimização de análise, conforme por mim já defendido em diversas oportunidades, bem como atende à garantia constitucional de razoável duração do processo e à celeridade processual.

# A PUBLICIDADE INSTITUCIONAL E A PROPAGANDA GOVERNAMENTAL



## Sara Meinberg Schmidt de Andrade Duarte

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.  
Pós-Graduação em Poder Legislativo (especialização) na PUC Minas.

A análise sobre a juridicidade da publicidade institucional e a regularidade da sua despesa perpassam pela sua distinção da propaganda governamental.

A expressão publicidade deriva do étimo francês *publicité*, cujas raízes encontram-se em “*publicus*”, palavra latina que significa “concernente ao público, que é de interesse, utilidade do público”<sup>1</sup>.

A publicidade institucional visa à divulgação de informações de interesse público, como os direitos dos cidadãos ou serviços prestados à população. Pode ser utilizada também para a prestação de contas; o estímulo ao debate pela sociedade plural e a divulgação de atos, programas, obras, serviços e campanhas de caráter educativo, informativo ou de orientação social, como, por exemplo, a sanitária relativa à pandemia da doença por coronavírus – 2019 (COVID-19).

Decorre do direito dos cidadãos ao acesso à informação bem como do dever de transparência da administração pública, que impõe, em regra, que seus atos sejam públicos.

A publicidade é, pois, imprescindível para o controle social.

## 1 PROPAGANDA GOVERNAMENTAL

A propaganda governamental não pode ser confundida com a publicidade institucional.

A expressão propaganda foi definida por Gonzalez<sup>2</sup> como o ato de propagar ideias, princípios e teorias. Trata-se de ação de “atividade ideológica que tende a influenciar o homem, como objetivo político, cívico ou religioso”. Do latim *propagare*, significa “para ser espalhado”.

A propaganda governamental é a que tem por objetivo formar ou interferir na opinião pública, na percepção da realidade e no processo de escolhas. Pode conter discurso político, visar à divulgação de ideologias políticas ou valores, à manipulação da realidade e, por consequência, do eleitorado ou à captação de votos. O seu verdadeiro destinatário não é o cidadão, mas o eleitor.

A propaganda governamental muitas vezes é travestida de publicidade institucional e custeada com recursos públicos. Essa irregularidade enseja não apenas dano ao erário, mas também o desequilíbrio do processo democrático.

1 HOUAISS, Antonio. **Dicionário eletrônico da língua portuguesa**. Verbete “publicidade”. Software, v. 1.0, 2001.

2 GONÇALEZ, Márcia Carbaca. **Publicidade e propaganda**. Curitiba: IESDE, 2009, p. 7.



A propaganda governamental favorece a reeleição do gestor ou a candidatura do seu indicado ou correligionário. Trata-se de importante mecanismo utilizado para a manutenção do poder.

Se realizada com o uso da máquina estatal, custeada com recursos públicos, disfarçada de publicidade institucional, ofende ao pressuposto basilar da legitimidade das eleições, qual seja, o da igualdade entre os candidatos. Por isso, deve ser combatida com firmeza pelos órgãos de controle.

## 2 LIMITES DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL

A Constituição da República dispõe *in verbis*:

Art. 37 – [...]

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

No mesmo sentido, é o conteúdo da norma do artigo 17 da Constituição do Estado de Minas Gerais. Os textos constitucionais impõem, pois, restrições à publicidade institucional que deve guardar caráter estritamente educativo, informativo ou de orientação social.

Não por outro motivo, o texto constitucional veda a divulgação de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, na publicidade dos programas, obras, serviços e campanhas da administração.

Cabe anotar que esse comando constitucional é corolário do princípio da impessoalidade, segundo o qual a atuação dos agentes públicos deve ser pautada pela impessoalidade no seu modo de agir, significando que as realizações não devem ser atribuídas ao agente público, mas, sim, à pessoa jurídica estatal.

Ações que visem tão somente enaltecer ou prestigiar determinado mandato político, governo, gestão, serviço público prestado, produto oferecido em detrimento de outro, pessoa ou instituição não podem ser consideradas publicidade institucional. Trata-se de propaganda governamental.

Muitas vezes pode não ser fácil determinar se uma peça publicitária visa, de fato, informar ao cidadão, ou, ao contrário, destina-se a promover certo governo ou governante. Enquanto algumas situações são bem claras, de fácil constatação, há aquelas que demandam uma análise criteriosa do caso.

### 2.1 Conteúdo da ação publicitária

O exame do conteúdo da ação publicitária pode ser necessário para a identificação de propaganda governamental custeada com recursos públicos.

Não podem ser consideradas publicidade institucional as peças que se destinam a alardear os feitos de algum governo.

Devem, também, ser rechaçadas todas aquelas de caráter ufanista, as quais apenas vangloriam o governo, a própria gestão e as que têm o objetivo de inserir na população a percepção (seja ela verdadeira ou falsa) de que tudo está indo bem.

Igualmente irregular é o uso de *slogans* com apelos vazios aos cidadãos, tais como:

"(Nome do ente federado) crescendo";

"(Nome do ente federado), o progresso começou";

"(Nome do ente federado) agora mais feliz";

"Por um(a) (Nome do ente federado) melhor";

"(Nome do ente federado), aqui se trabalha";

"(Nome do ente federado) merece o melhor".

"Avança, (Nome do ente federado)".

Merece destaque também a utilização de cor específica que represente um partido político para fins da sua promoção simbólica, sem texto. A título de exemplo, cite-se a utilização da cor de determinado partido na pintura de prédios públicos, em *sites* ou aplicativos institucionais, em documentos da administração pública, na pintura de veículos utilizados pela administração pública ou de bens fornecidos aos cidadãos ou por ele utilizados mediante autorização pública.

Outro aspecto a ser levado em consideração diz respeito à imagem do governante da época. Sabe-se que, muitas vezes, a imagem do governo pode ser vinculada à imagem do governante, situação em que a promoção da imagem institucional repercute diretamente como promoção do governante. Por isso, na publicidade institucional, deve ser excluída qualquer imagem do governante.

Não se pode tolerar tampouco a tentativa de se travestir a propaganda pessoal, o *marketing* político, em publicidade institucional, por meio do uso da forma de entrevista com o agente público, com o objetivo de enaltecer ou engrandecer a sua imagem.

A publicidade institucional não pode favorecer o agente público, ainda que de forma indireta, a ponto de tornar irregular a utilização de qualquer forma de publicidade capaz de promover a imagem do gestor.

A divulgação de obras e resultados de ações governamentais deve ser tratada com bastante cautela, a fim de se evitar a sua distorção para enaltecer a imagem de certo governo.

Ações que visem apenas a reforçar conceito ou identidade de órgão ou instituição devem ser tratadas com cautela, para que não se confundam com propaganda governamental.

Matérias publicitárias que possam beneficiar indiretamente a imagem do gestor, quer seja por meio da exaltação à eficiência e à retidão da administração ou mediante a adoção de *slogans* que favoreçam a autopromoção, são irregulares e, por consequência, suas respectivas despesas.

## 2.2 A finalidade da publicidade institucional

O princípio da motivação impõe a indicação dos fundamentos de fato e de direito que justificaram o ato administrativo, bem como a sua finalidade.

A motivação é de observância obrigatória no âmbito do estado de Minas Gerais, conforme estabelece o art. 13, § 2º, da Constituição mineira.

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que o princípio da motivação deve ser observado em qualquer tipo de ato da administração<sup>3</sup>:

3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 246. E-book Kindle.



O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.

O exame da motivação e da finalidade da peça publicitária pode ser essencial para a análise da sua juridicidade e legitimidade. Afinal, a contratação de serviços de divulgação da imagem e de qualidades do ente federativo pode, em casos específicos, ser legítima e necessária, como, por exemplo, para fomentar o turismo local, regional ou nacional.

Por outro lado, a divulgação imotivada de atos e ações que visem à manutenção e à exaltação da imagem do governo certamente resultará irregular propaganda governamental com vistas à autopromoção do gestor, o que contraria os objetivos da publicidade institucional estabelecidos na Constituição da República, bem como os princípios de moralidade e impessoalidade.

Esse tipo de propaganda, ainda que seja feita por meio da divulgação das realizações governamentais, não pode ser custeada com recursos públicos, sob pena de ofensa aos princípios da igualdade, impessoalidade e moralidade.

Por fim, os órgãos de controle devem dispensar especial atenção às campanhas publicitárias de estatais que possam propagar ideologias político-partidárias, manipular a realidade ou, por outra forma, guardarem natureza de propaganda governamental.

### **3 CONCLUSÃO**

A matéria publicitária que tenha por objetivo propagar ideologia política, manipular a realidade, formar ou interferir na opinião pública, nas suas escolhas, no convencimento do eleitor, beneficiar ou trazer proveito individual para o gestor, seu apadrinhado político ou correligionário não pode ser considerada publicidade institucional. Por isso, a sua despesa pública é irregular e enseja a ação do controle externo.

Nesse aspecto, é essencial a atuação do controle externo com vistas à reposição ao erário de despesa com propaganda governamental e à aplicação de penalidades ao gestor responsável.

Ademais, a imposição de limites para a publicidade institucional é imprescindível para o equilíbrio nas eleições. De outra forma, o processo democrático restaria seriamente prejudicado, uma vez que os partidos ou gestores que estão no poder passariam a ter uma enorme vantagem sobre aqueles que não estão.

Concluimos, pois, que o controle exercido pelo Ministério Público de Contas e pelo Tribunal de Contas quanto à regularidade da publicidade institucional é essencial não apenas para a defesa do erário, mas também para o fortalecimento da democracia.



# **Artigos de jurisprudência**

# COMPETÊNCIA PARA EXECUÇÃO DE MULTAS APLICADAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS<sup>1</sup>



**Fabício Motta**

Conselheiro do TCM/GO e professor da Universidade Federal de Goiás (UFG)

**Ismar Viana**

Auditor de controle externo do TCE/SE e mestre em Direito

Como noticiado recentemente pelo CONJUR, o Supremo Tribunal Federal formou maioria no julgamento do RE n. 1003433-RJ (tema 642 de repercussão geral), indicando a aprovação da tese no sentido de que o “Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por tribunal de contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal”<sup>2</sup>.

Interpretações equivocadas das competências dos tribunais de contas e tentativas de estender o alcance de julgados do STF – quando consagram entendimento restritivo ao exercício das funções de controle externo – não são novidade<sup>3</sup>. Passada a perplexidade inicial, a compreensão do sentido e alcance do entendimento da Corte demanda, antes de tudo, distinguir as *naturezas das multas* aplicadas pelos tribunais de contas. Trata-se de pressuposto necessário para definir, de acordo com as competências constitucionais e com o teor do julgado, *em qual situação a competência para cobrança será do ente municipal*. Esse percurso deve ter início a partir do voto que abriu a divergência (proferido pelo min. Alexandre de Moraes), notadamente porque medidas de *responsabilização-reparação* e de *responsabilização-sanção* têm fundamentos e objetivos distintos, embora extraíveis do mesmo dispositivo constitucional (art. 71, VIII<sup>4</sup>).

Com efeito, o texto constitucional é claro ao dispor que a ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas ensejarão a aplicação de sanções previstas em lei – as *multas-sanção* – ao mesmo tempo em que existe a possibilidade de estabelecimento de multa proporcional ao dano causado ao erário - *multa-ressarcitória*. Na Lei Orgânica do TCU (Lei n. 8.443/1992) são exemplos de multas-sanção as previstas art. 58, incisos I, II e III, ao passo que a multa-ressarcitória encontra disciplina no art. 57.

Assim, a *multa-sanção* decorre do julgamento de contas irregulares, procedência de representações ou denúncias, apurações de irregularidades em auditorias, por exemplo, estando atrelada à responsabilização-sanção de agentes que cometem *infração administrativa* sob a jurisdição da esfera controladora.

1 Artigo originalmente publicado na Revista **Consultor Jurídico**, 16.set.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-16/interesse-publico-competencia-execucao-multas-aplicadas-pelos-tcs#author>

2 SALIBA, Ana Luisa. STF tem maioria para autorizar município a executar crédito de multa de TCE. **Consultor Jurídico**. 12.set.2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-set-12/stf-maioria-autorizar-municipio-executar-multa-tce>

3 BRASIL. Procuradoria da República. **MPF manifesta-se contra aplicação de multa a ex-prefeito pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais**. 08.set.2021. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-manifesta-se-contraplicacao-de-multa-a-ex-prefeito-pelo-tribunal-de-contas-de-minas-gerais>

4 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:[...] VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Convém lembrar que as normas constitucionais relativas ao TCU são aplicáveis, por imperativo constitucional, aos demais Tribunais (art.75).





Por sua vez, a *multa-ressarcitória* de que trata a parte final do inciso VIII do artigo 71 da CF decorre de uma *responsabilização-reparação*, ligada à existência de dano ao erário. Noutra dizer, referida multa tem a mesma natureza reparatória do principal, que é o dano ao erário quantificado a ser ressarcido, e supõe a existência desse (vide art. 92 do Código Civil). Diferentemente da anterior, como se percebe, a *multa-ressarcitória* é *acessória da imputação de débito decorrente de dano*.

Há, ainda, a intitulada *multa-coerção*, que tem a sua razão de existir vinculada à necessidade de se conferir eficácia à atuação da corte de contas, bem jurídico por ela tutelado, estando atrelada, pois, à responsabilização-sanção de agentes públicos que criem embaraço ao exercício das fiscalizações, descumprem diligências, negam o acesso a informações e documentos, negligenciam o envio periódico de dados da gestão, a publicação de demonstrativos obrigatórios.

Assim, distinguir as naturezas das multas é essencial para corretamente compreender o alcance do julgamento do STF sob estudo. Elucidativas são as lições de Fábio Medina Osório, para quem “as medidas de responsabilidade por incumprimento de deveres de gestão normalmente no setor público nem sempre podem ser confundidas com sanções administrativas. Tais medidas traduzem efeitos aflitivos e não se confundem com as medidas coativas, ressarcitórias ou de coerção”.<sup>5</sup>

Definidas essas balizas, importa-nos questionar: quem suporta o ônus com recursos materiais e humanos despendidos para o controle externo exercido pelo tribunal de contas sobre o ente municipal? A partir da relação custo-benefício do controle, é possível afirmar que há comprometimento da capacidade fiscalizatória quando a máquina estatal controladora é movida a agir?

Se levarmos em conta o modelo de controle da administração pública traçado pela CRFB/88, não teremos dúvidas de que quem arca com a estruturação jurídico-financeira do aparato estatal controlador e com as tradicionais fiscalizações é o ente a que se encontra vinculado o tribunal de contas, mesmo a jurisdição controladora abrangendo outro ente federado. Ora, sendo a multa-coerção e a multa-sanção essencialmente ligadas à responsabilização-sanção e sem natureza acessória (de acompanhar o principal), conclui-se que se prestam também a contribuir com recursos para o ente que suporta essa prestação controladora, colaborando indiretamente para o financiamento da própria função de controle.

Não por outra razão, a criação de fundos específicos vincula as receitas dessas multas a atividades finalísticas de controle externo, mirando no contínuo e permanente aprimoramento das auditorias, inspeções e demais instrumentos de fiscalização por parte dos tribunais de contas. Abrangem, inclusive, investimentos em recursos de tecnologia da informação, de modo a permitir a ampliação de meios de obtenção de dados e evidências pelos auditores de controle externo nas investigações/apurações, robustecendo a atuação do controle e as decisões do tribunal pelo colegiado julgador. Não se trata de qualquer novidade ou exclusividade dos tribunais de contas: a existência de fundos especiais com recursos destinados para aperfeiçoamento de atividades institucionais de fiscalização é comum no Ministério Público, em todas as esferas.

Retomando o julgado comentado, é possível perceber que o objeto de discussão do RE n. 1003433-RJ versa sobre título executivo formado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, enquadrando-se, então, como *multa-coerção*, vez que aplicada em razão da ausência de envio dos dados mensais do Fundo Municipal de Saúde de Cordeiro ao Sistema Integrado de Gestão Fiscal – (SIGFIS) do TCE/RJ, não tendo decorrido, então, de dano ao erário sofrido pela municipalidade a ser ressarcido.

Na ocasião, o RE n. 223037-SE foi invocado para sustentar que o ente a que se encontra vinculado o tribunal de contas (que é, no caso examinado pelo STF, o estado do Rio de Janeiro) não seria legitimado para cobrar multas aplicadas contra agentes públicos municipais. Porém, a bem da verdade, referido

5 OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 7a. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 124. Sobre poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas, confira-se: FERRAZ, Luciano. Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas - competência normativa e devido processo legal. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 2, n. 14, abr. 2002.

precedente não se aplica ao caso, pois não trata nem de multa-coerção e nem de multa-sanção, conforme esclareceu o min. Campbell Marques, no REsp n. 1181122-RS AgReg:

Muito embora não tenha se referido expressamente às Procuradorias Municipais, extrai-se que, nos casos de imputação de débito/ressarcimento ao erário, o crédito é titularizado pelo ente público cujo patrimônio fora atingido, devendo ser cobrado pelo respectivo representante judicial, ou seja, a Advocacia-Geral da União, se o patrimônio atingido for da União, a Advocacia-Geral da União/Procuradoria-Geral Federal, nos casos de patrimônio das autarquias ou fundações públicas federais, e assim por diante em relação aos entes estaduais e municipais. Isso não significa, por certo, que o mesmo tratamento deve ser conferido às multas, cuja origem é totalmente diversa.

Em conclusão, é possível afirmar que a tese indicada para aprovação relativa ao tema 642, em leitura conjugada que deve ser feita com o inciso VIII e §3º do art. 71 da CF, alcança tão somente a *multa-ressarcitória*. A despeito das razões enxutas constantes do voto que inaugurou a divergência, *somente a multa-ressarcitória possui natureza acessória*, a acompanhar o principal, que é o dano causado a ser ressarcido. A redação posta é clara ao se referir à multa que é aplicada “em razão de danos causados ao erário municipal”, não alcançando, portanto, a multa-coerção e a multa-sanção - diferentemente da anterior, estas decorrem de violações e danos causados ao ente que se encontra vinculado o tribunal de contas, em razão da titularidade das competências do controle.



# **AUTONOMIA FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS: UMA ANÁLISE DA DECISÃO PROFERIDA PELA 1ª TURMA DO STJ NO RMS N. 51841/CE<sup>1</sup>**



**Stephenson Oliveira Victor**

Mestre em Direito Procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Pará – MPC/PA  
Ex-Presidente da Associação Nacional do Ministério  
Público de Contas – AMPCON (2019/2020)

O Ministério Público de Contas (MPC) é o ramo do Ministério Público brasileiro que se incumbem, com exclusividade, da guarda da ordem jurídica perante os tribunais de contas, dizendo do direito e agindo no interesse da sociedade nos assuntos abrangidos pela jurisdição de referidas cortes.

Trata-se de órgão longo, com origem que remonta ao Decreto n. 1.166/1892, que criou o Tribunal de Contas da União (TCU), o primeiro da espécie no país, em regulamentação ao art. 89 da Constituição Republicana de 1891.

No que tange à sua feição institucional, o MPC ainda não apresenta, em todas as unidades da Federação, a necessária autonomia administrativa, financeira e orçamentária, estando, com alvissareiras exceções<sup>2</sup>, inserido no âmbito da estrutura organizacional dos tribunais de contas.

A par disso, a autonomia funcional dos membros do MPC jamais foi negada ou infirmada por nossos tribunais superiores, já que sua expressa referência constitucional, insculpida no art. 130 da Carta Magna de 1988, garante àqueles os poderes explícitos e implícitos inerentes à fiel consecução da atividade ministerial.

Todavia, por vezes, a ordinária ausência da autonomia objetiva gera incompreensões sobre a atuação do MPC, que deve ser totalmente independente, já de pronto em relação à Corte perante a qual atua. Não raro, surgem aqui e acolá entendimentos equivocados a respeito, supondo a autonomia funcional atada à administrativa, financeira e orçamentária.

Tal é, exatamente, o caso enfrentado pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso em Mandado de Segurança (RMS) n. 51841/CE, julgado em 06/04/2021, sob a relatoria da ministra Regina Helena Costa, em que restou reafirmada a garantia ao exercício das atribuições funcionais do Ministério Público de Contas do Estado do Ceará de modo autônomo, sem qualquer subordinação ao residente da corte de contas daquele ente.

É o que se verá com mais detalhes adiante.

A decisão em tela narra que o imbróglio se deu quando membros do MPC do Estado do Ceará, ao requerer cópias de um convênio a determinada secretaria de estado, foram desautorizados pelo então presidente do Tribunal de Contas, que

<sup>1</sup> Artigo inédito.

<sup>2</sup> Cita-se, por todas, a total autonomia do Ministério Público de Contas do Estado do Pará, conferida há mais de 60 anos pela Lei n° 1.843/1959, atualizada pela vigente Lei Complementar n° 9/1992.



de ofício, recebeu a resposta do Secretário de Estado, não repassou ao MP de Contas, e, sem qualquer comunicação ou anúncios prévios, levou a resposta a plenário, sob autuação processual, votando pelo arquivamento da resposta mediante o argumento de ausência de poderes do Ministério Público para formular qualquer sorte de requerimento para além dos muros da Corte de Contas.

Contra esse ato, dada a flagrante ofensa às prerrogativas funcionais dos membros do *Parquet*, o MPC/CE e a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMP<sup>3</sup>) manejaram mandado de segurança, o qual, entretanto, não logrou êxito na instância local, dando ensejo ao recurso ao STJ de que ora se ocupa.

Eis, portanto, a ementa do acórdão lavrado pela 1ª Turma do Tribunal da Cidadania<sup>4</sup>:

*CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ARTS. 73, § 2º, I, E 130 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE CONTAS. ATUAÇÃO FUNCIONAL. AUTONOMIA. AUSÊNCIA DE SUBORDINAÇÃO AO PRESIDENTE DA CORTE DE CONTAS. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO.*

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. *In casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II – A Constituição da República, em seu art. 73, § 2º, I, prevê a existência do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, outorgando aos seus membros, nos termos do art. 130, as mesmas prerrogativas, vedações e forma de investidura relativas ao *Parquet*, enquanto função essencial à Justiça.

III – O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é órgão de extração constitucional, cuja existência jurídica tem sua gênese na Lei Maior. O legislador constituinte deferiu "status jurídico especial" aos membros do *Parquet* de Contas, possibilitando que sua atuação funcional se dê de modo exclusivo e autônomo, em relação a tal Corte. Precedentes.

IV - Os Recorrentes possuem direito líquido e certo ao exercício de suas atribuições funcionais sem subordinação ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, sendo, portanto, de rigor a anulação do despacho de arquivamento proferido no Processo n. 00197/2013-6, pelo Plenário dessa Corte de Contas.

V – Recurso Ordinário em Mandado de Segurança provido. (grifos do original)

Salta aos olhos, na hipótese que deu ensejo ao *mandamus*, a violação aos preceitos constitucionais consubstanciados no art. 130 da CF/1988. Com efeito, referido dispositivo traz comando inequívoco e direto no sentido de que:

Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas *aplicam-se as disposições desta seção* pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura. (grifamos)

Ora, sendo aludida seção do texto constitucional a que trata "DO MINISTÉRIO PÚBLICO", e que alberga o princípio indissociável da independência funcional à atuação ministerial (art. 127), não há, definitivamente, espaço para que se intente mitigar essa verdadeira salvaguarda do bom exercício do mister cometido ao Ministério Público de Contas.

3 Entidade representativa da carreira do Ministério Público de Contas, à qual incumbe, consoante seu estatuto, dentre outras finalidades, "pugnar por todos os meios ao seu alcance, junto aos poderes constituídos, pela completa autonomia e independência do Ministério Público de Contas, e dos seus membros, de modo que sejam mantidas e aprimoradas as garantias essenciais inerentes à função que desempenham, previstas pela Constituição Federal;" (disponível em: <<https://ampcon.org.br/institucional/estatuto>>).

4 Íntegra em: <[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1819674&num\\_registro=201602231529&data=20210505&peticao\\_numero=-1&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1819674&num_registro=201602231529&data=20210505&peticao_numero=-1&formato=PDF)>.



Outro não é o raciocínio do subprocurador-geral da República Geraldo Brindeiro, que assim se manifestou no feito sob exame<sup>5</sup>:

10. Em primeiro lugar, o Ministério Público de contas não é um órgão de criação legal, mas sim de extração constitucional. Dessa forma, qualquer apreciação teleológica a respeito de suas funções institucionais há de ser realizada à luz da Carta Maior.

11. Nesse sentido, o artigo 130 da Constituição republicana é cristalino ao assegurar independência ao MP de contas, nos mesmos moldes com que guarda o MP comum de ingerências extrínsecas, no desempenho de suas funções institucionais, o que inevitavelmente perpassa pela possibilidade de investigação autônoma, sem que se possa criar óbices normativos ao conhecimento do que for necessário apurar, observadas, sempre, as hipóteses de reservas constitucionais de jurisdição.

12. Na presente demanda, a questão circunscreve-se à exigência legal do *parquet* de contas em ver subordinadas as suas requisições à chancela do Presidente do Tribunal de Contas, de forma que não possa solicitar diretamente aos órgãos públicos documentos e informações necessários à instrução e elucidação de feitos de sua competência.

13. Negar a essa Instituição republicana tal faculdade seria subverter a ordem jurídica constitucional que a consagra, porquanto não se está, conforme sobredito, diante de cláusulas de reserva jurisdicional, tampouco de questões que interfiram diretamente nas liberdades fundamentais individuais, estas sim, blindadas ao exercício direto dos órgãos ministeriais, por força de determinação constitucional.

14. Noutro ponto, considerar regular essa subordinação ministerial, sugerida pelo Tribunal 'a quo', viola o conjunto de interpretações jurisdicionais do Superior Tribunal de Justiça, que asseguraram nos últimos tempos a independência funcional do Ministério Público, aqui apontadas por analogia, contra diversos ataques políticos e legislativos casuísticos, transvestidos em normas legais que tencionavam reduzir o seu poder de investigação.

[...]

16. Por derradeiro, a teoria dos poderes implícitos não pode ser afastada da exegese que circunda o caso, visto que a Constituição, equiparando os membros do MP de contas aos do MP comum, no que tange a direitos e vedações, assegurou-lhes o direito-dever de expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, não podendo o intérprete cercear os mecanismos necessários à realização desse mister institucional.

O muito bem lançado opinativo do representante do Ministério Público Federal descortina ainda mais o óbvio: sendo órgão do MP, é irrelevante ao pleno e autônomo exercício de suas funções se o Ministério Público de Contas circunstancialmente se encontra atrelado, administrativamente, ao tribunal junto ao qual atua. Assim não fosse, não seria Ministério Público em essência e, em última análise, não teria razão de existir, desfalcando a atuação das cortes de contas de um dos pilares de sua especial feição jurisdicional.

Nesse ponto, em especial, é de se ressaltar que, se de um lado a jurisdição exercida pelos tribunais de contas não se confunde com a titularizada pelo Poder Judiciário, de outro vem de colher desta elementos que a legitimam e viabilizam, como o inarredável respeito ao papel do Ministério Público – *in casu*, do Ministério Público de Contas.

<sup>5</sup> Íntegra do parecer ministerial disponível em: <http://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/protected/download?modulo=0&sistema=portal&id=21419954>

Apresentando o escólio do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, a relatora demonstra que nossa Corte Máxima já consolidou

o entendimento de que o legislador constituinte, ao assegurar aos membros do Ministério Público de Contas as robustas garantias do Ministério Público comum, deferiu àqueles um "status jurídico especial", de modo a possibilitar que sua atuação funcional se dê de modo exclusivo e autônomo, em relação a tal Corte [...].

De fato, como dito alhures, o Pretório Excelso nunca cogitou de ausência de independência funcional dos membros do MPC, mesmo no precedente firmado na ADI n. 789/DF6, sempre em verdade reforçando-a, em contraponto à ainda não amplamente reconhecida autonomia organizacional.

O voto condutor bem ratifica isso, trazendo a lume excertos das ADIs n. 3160/CE e n. 328/SC, dos quais destacamos:

*O preceito consubstanciado no art. 130 da Constituição reflete uma solução de compromisso adotada pelo legislador constituinte brasileiro, que preferiu não outorgar, ao Ministério Público comum, as funções de atuação perante os Tribunais de Contas, optando, ao contrário, por atribuir esse relevante encargo a agentes estatais qualificados, deferindo-lhes um "status" jurídico especial e ensejando-lhes, com o reconhecimento das já mencionadas garantias de ordem subjetiva, a possibilidade de atuação funcional exclusiva e independente perante as Cortes de Contas. (ADI 3160, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2007, DJe-053 DIVULG 19-03-2009 PUBLIC 20-03-2009 EMENT VOL-02353-01 PP-00129) (grifos da transcrição)*

*II. Dispositivo impugnado que contraria o disposto nos arts. 37, II, e 129, § 3º, e 130 da Constituição Federal, que configuram "cláusula de garantia" para a atuação independente do Parquet especial junto aos Tribunais de Contas. III. Trata-se de modelo jurídico heterônimo estabelecido pela própria Carta Federal que possui estrutura própria de maneira a assegurar a mais ampla autonomia a seus integrantes. (ADI 328, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 02/02/2009, DJe-043 DIVULG 05-03-2009 PUBLIC 06-03-2009 EMENT VOL-02351-01 PP-00001 RTJ VOL-00209-03 PP-00999) (grifos da transcrição)*

A propósito, o STF tem diversas outras assentadas nesse sentido, a começar pela própria ADI n. 789/DF, ainda nos idos de 1994:

*A cláusula de garantia inscrita no art. 130 da Constituição não se reveste de conteúdo orgânico-institucional. Acha-se vocacionada, no âmbito de sua destinação tutelar, a proteger os membros do Ministério Público especial no relevante desempenho de suas funções perante os Tribunais de Contas. Esse preceito da Lei Fundamental da República submete os integrantes do MP junto aos Tribunais de Contas ao mesmo estatuto jurídico que rege, no que concerne a direitos, vedações e forma de investidura no cargo, os membros do Ministério Público comum. (grifamos)*

Outro exemplo é a ADI n. 160/TO<sup>7</sup>, de 1998, na qual o Supremo asseverou pertencer

[...] individualmente, a seus membros, essa prerrogativa, nela compreendida a plena independência de atuação perante os poderes do Estado, a começar pela Corte junto à qual oficiam (Constituição, artigos 130 e 75).

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 789/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. **Diário de Justiça**, Distrito Federal, 19 dezembro 1994. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266534>

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 160/TO. Relator: Ministro Octavio Gallotti. **Diário de Justiça**, Tocantins, 20 novembro 1998. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266228>



No acórdão dessa ação, por sinal, há que se destacar a seguinte passagem do voto do ministro Néri da Silveira:

*Não se pode compreender o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, enquanto Ministério Público, não dotado de uma independência funcional, o que significa a sua não sujeição a qualquer forma de hierarquia, quer ao próprio Tribunal de Contas, quer a outro órgão da Administração. Do contrário, não teriam os seus membros as condições de exercer, com prerrogativas de Ministério Público que é, a missão precípua de fiscal da lei. A autonomia funcional tem, aqui, uma correspondência de independência funcional.*

Se o art. 130 da Constituição confere, desde logo, aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas *independência funcional*, por serem membros do Ministério Público, *não se pode entender que a instituição a que pertencem, enquanto tal, embora sem autonomia administrativa, não esteja também dotada de independência funcional, que importa autonomia funcional.* (grifamos)

A relatora, concluindo seu voto pelo provimento do recurso, traz ainda à baila o entendimento a respeito já sufragado no STJ, registrando precedentes como o da 5ª Turma (RHC n.º 35556/RS), que também cita a ADI n. 160/TO:

*II - Assim, aos membros do Ministério Público perante as Cortes de Contas, individualmente, é conferida a prerrogativa de independência de atuação perante os poderes do Estado, a começar pela Corte junto à qual oficiam (ADI n. 160/TO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 20/11/1998).* (grifos do original)

De fato, o STJ, tal qual o STF, é farto em pronunciamentos que reconhecem a inafastável independência funcional do MPC, como bem exemplifica outro aresto, desta feita oriundo da 2ª Turma, citado no voto concorde do Ministro Gurgel de Faria:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. REQUISIÇÕES FORMULADAS À CORTE DE CONTAS. FOLHAS DE PAGAMENTO APRESENTADAS PELA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO. INSUFICIÊNCIA DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS PARA VERIFICAR A DIFERENÇA ENTRE OS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL DA CORTE DE CONTAS. INTERESSE DE AGIR. SUBSISTÊNCIA. OBRIGATORIEDADE NO ATENDIMENTO DAS REQUISIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS NECESSÁRIAS AO DESEMPENHO DE SUAS ATRIBUIÇÕES. (STJ, RMS 22.591/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 02/12/2010). (grifamos)

No âmbito doutrinário, a matéria igualmente se mostra pacífica, como demonstra o sofisticado pensamento de Carlos Ayres Britto<sup>8</sup>:

[...] E assim me parece ocorrer, agora, com a normatividade constitucional que vige nos dias que fluem, me parece ocorrer com o Ministério Público de Contas. Ele está ali, junto ao Tribunal, mas não como unidade orgânica, ou unidade administrativa, de cada Casa de Contas. São realidades institucionais que não se interpenetram, as duas vigem uma ao lado da outra, uma paralelamente à outra, uma externamente à outra, embora cuidando da mesma função, controle externo. As Casas de Contas o fazem apreciando e julgando. *O Ministério Público de Contas o faz fiscalizando, para opinar com soberania, com total independência.* (grifamos)

E o de Juarez Freitas<sup>9</sup>, clarificando vez mais o multicitado art. 130 da CF/1988:

8 BRITTO, Carlos Ayres. O regime jurídico do Ministério Público de Contas. In: Associação Nacional do Ministério Público de Contas. *Ministério Público de Contas: perspectivas doutrinárias do seu estatuto jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 29.

9 FREITAS, Juarez. Ministério Público de Contas: estágio probatório; vitaliciamento; correção funcional, escolha de Procurador-Geral e autonomia institucional. In: Associação Nacional do Ministério Público de Contas. *Ministério Público de Contas: perspectivas doutrinárias do seu estatuto jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 65.

Quer dizer, ao referir direitos, vedações, o art. 130 da CF estabelece liame incontornável com a seção que dispõe sobre o Ministério Público. *De maneira que valem, por extensão, para o Ministério Público de Contas os princípios da independência funcional (CF, art. 127, § 1º) e da autonomia funcional típica da instituição Ministério Público (CF, art. 127, § 2º).* (grifamos)

Assim, a 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, anuindo em maioria ao voto da relatora do feito, *deu provimento ao recurso*, reformando o acórdão de origem, anulando o ato coator e *assegurando ao Ministério Público de Contas do Estado do Ceará o exercício de suas atribuições funcionais de modo autônomo*.

Trata-se, por nosso sentir, de decisão acertada, que reafirma, como visto, a remansosa jurisprudência tanto da Corte em foco como a do Supremo Tribunal Federal, mostrando-se consonante com a melhor doutrina e em compasso com o ideário republicano do Estado Democrático de Direito, forte na premissa de que as instituições devem ser harmônicas, porém necessariamente independentes entre si de modo a salvaguardar o bom e regular alcance de seus objetivos precípuos, o que não poderia ser diferente com o secular, altivo e imprescindível Ministério Público de Contas.





# **Artigos Científicos**

# ÔNUS DA PROVA, INTEGRIDADE E CONTROLE CONCOMITANTE NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DA SAÚDE<sup>1</sup>

THE BURDEN OF PROOF, INTEGRITY AND CONCOMITANT CONTROL IN THE ACCOUNTS OF SOCIAL HEALTH ORGANIZATIONS



**Élida Graziane Pinto**

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo e Professora de Finanças Públicas da Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP. Pós-Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) e Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (FD/UFMG).

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Integridade e dever de prestação de contas: balizas de controle para avaliação das entidades do terceiro setor que atuam em parceria com o Estado na política pública. 3 Considerações finais. 4 Referências.

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo analisar o dever de as entidades do terceiro setor prestarem contas da sua atuação complementar no âmbito do SUS, por meio da distribuição compartilhada do ônus da prova quanto ao manejo regular dos recursos públicos, à luz do art. 70, parágrafo único da Constituição Federal. Neste trabalho, será discutido o alcance do regime de integridade das entidades beneficiárias de repasses na área da saúde (referido no art. 7º, VIII da Lei 12.846/2013), para que haja, a cada liquidação de despesa, controle dos riscos de burla e fuga ao regime jurídico administrativo. Serão abordadas as possíveis medidas a serem adotadas pelos gestores públicos responsáveis e pelas entidades do terceiro setor, no intuito de mitigar a fragilidade gerencial de avaliação dos custos e resultados verificados em tais parcerias na consecução da política pública da saúde. Dado esse panorama, busca-se um ciclo dinâmico, plurilateral e tempestivo de cruzamento de dados e análise de riscos, a cada ato formal de liquidação de despesa, para que a execução terceirizada das ações e serviços públicos de saúde seja consonante com as necessidades de saúde da população em uma equação de custo-efetividade. Conclui-se, assim, pela possibilidade de atuação preventiva e concomitante de todas as instâncias de controle e, em especial, do Ministério Público de Contas no que se refere ao controle da aplicação terceirizada dos recursos do SUS, em prol da eficácia concreta do direito fundamental à saúde.

**Abstract:** This article aims to analyze the duty of third sector entities to account for their complementary role within the SUS, through the shared distribution of the burden of proof regarding the regular management of public resources, in light of art. 70, sole paragraph of the Federal Constitution. In this work, the scope of the integrity regime of beneficiary entities of transfers in the health area will be discussed (referred to in article 7, VIII of Law 12.846/2013), so that there is, every settlement of expenses, control of fraud risks and escape from the administrative legal regime. Possible measures to be adopted by responsible public managers and third sector entities will be addressed, in order to mitigate the managerial weakness of evaluating the costs and results verified in such partnerships in the achievement of public health policy. Given this panorama, a dynamic, plurilateral and timely cycle of data crossing and risk analysis is sought, at each formal expense settlement act, so that the outsourced execution of public health actions and services is in line with the needs of population health in a cost-effectiveness equation. Thus, it is concluded that there is a possibility of preventive and simultaneous action by all control bodies and, in particular, by the Public Prosecutor of Accounts with regard to the control of the outsourced application of SUS resources, in favor of the concrete effectiveness of the law fundamental to health.

**Palavras-chave:** Terceiro Setor. SUS. Dever de prestar contas. Ônus da prova. Controle de integridade.

**Keywords:** Third sector. SUS. Duty to be accountable. Burden of proof. Integrity control.

<sup>1</sup> Artigo adaptado para a Revista Controle em Foco – MPC/MG



## 1 INTRODUÇÃO

O fomento ao terceiro setor é medida complementar de operacionalização das ações e serviços públicos de saúde (ASPS) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), na forma do art. 199, §1º da Constituição de 1988.

A pretexto de atuarem em parceria com o Estado na consecução de interesses públicos comuns, pessoas jurídicas privadas sem finalidade lucrativa – direta ou indiretamente – administram e/ou se beneficiam de recursos públicos e, portanto, sujeitam-se ao dever de prestar contas a que se refere o parágrafo único do art. 70 da CF.

Do ponto de vista do Direito Financeiro, aludido fomento ocorre tanto por meio de subvenções e/ou contraprestações pecuniárias oriundas de negócios jurídicos em sentido amplo, quanto por meio de incentivos fiscais. Para além de qualquer particularidade de regime jurídico da despesa (aqui incluído o crédito subsidiado) ou da renúncia de receita, sempre haverá a necessidade de controle do percurso dos "*dinheiros, bens e valores públicos*" geridos descentralizadamente pelas mais diversas espécies de entidades do terceiro setor.

Ao dever universal de prestar contas, inscrito constitucionalmente no parágrafo único do art. 70, soma-se o dever de provar o regular emprego dos recursos públicos de que trata o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, que é exigido não só da administração pública, mas de todos os que com ela se relacionam.

Desse modo, o manejo de recursos públicos por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de Direito Privado, com ou sem finalidade lucrativa, impõe-lhes submissão objetiva ao regime jurídico administrativo do próprio ciclo orçamentário. Aludida sujeição é proporcional ao volume de recursos públicos envolvidos, de modo que quão maior a dependência de repasses governamentais, maior será o influxo publicístico sobre o modo de atuação das entidades que deles se beneficiam.

Vale repisar: a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial prevista constitucionalmente obedece a critério objetivo, porque lhe é indiferente quem subjetivamente se relaciona com o erário. O que importa é o percurso do dinheiro público dentro do ciclo orçamentário em seu triplo assentoprincipiológico: legalidade, economicidade e legitimidade, na forma do *caput* do art. 70 da Constituição de 1988.

No contexto ora examinado, as entidades do terceiro setor, a despeito da sua personalidade jurídica de Direito Privado, são compelidas aos deveres de conformidade e integridade (*compliance*) e se despem da larga liberdade do seu regime civilístico, quando se beneficiam de repasses de recursos públicos a qualquer título.

Dito de outro modo, as inafastáveis finalidades constitucionais de prevenção da corrupção e de preservação do erário pressupõem distribuição ampla do ônus probatório e sujeição universal ao dever de prestar contas, o que impacta estruturalmente as possibilidades de controle prévio e concomitante das parcerias com o terceiro setor no âmbito do SUS.

Uma vez ausente ou insuficiente a comprovação do manejo adequado dos recursos públicos, resta assumido o risco administrativo de que atos lesivos à administração pública possam vir a ser imputados às pessoas jurídicas privadas (com ou sem finalidade lucrativa), que se relacionem a qualquer título com aquela. Dessa confluência normativa é que decorre a razão de ser da responsabilidade objetiva inscrita na Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013).

Neste estudo, pois, o foco de análise recai sobre a responsabilidade das entidades do terceiro setor de prestarem higidamente contas da sua atuação complementar no SUS e de se desincumbirem do ônus probatório do regular emprego dos recursos públicos por elas manejados, até mesmo para fins de integridade e conformidade, a que se refere o art. 7º, VIII da Lei 12.846/2013.

Para cumprir tal desiderato é que se dividiu o estudo em três capítulos, incluída esta introdução, sendo que, no capítulo seguinte, será maturada a tese de que o controle de integridade das entidades beneficiárias de repasses na área da saúde, aferido a cada liquidação de despesa, deve ser explorado – por todas as instâncias de controle (aqui, em especial, pelo Ministério Público de Contas) – como mais um relevante instrumento de contenção dos riscos de burla e fuga ao regime jurídico administrativo.

Na conclusão, espera-se fomentar o debate, em busca de segurança jurídica compartilhada nas parcerias entre Estado e entidades do terceiro setor na área da saúde, acerca do seu devido processo de prestação de contas.

O norte a ser buscado é o de um ciclo dinâmico, plurilateral e tempestivo de cruzamento de dados e análise de riscos, a cada ato formal de liquidação de despesa, para que a execução terceirizada das ações e serviços públicos de saúde seja intertemporalmente consonante com as necessidades de saúde da população em uma equação custo-efetiva.

Sem prejuízo da necessária repressão aos eventuais ilícitos e irregularidades já consumados, as diversas instâncias de controle incidentes sobre as parcerias no âmbito do SUS devem reorientar foco para o monitoramento preventivo e concomitante da execução orçamentária aderente ao planejamento sanitário e às necessidades de saúde da população ali diagnosticadas como norte legítimo da ação governamental.

## **2 INTEGRIDADE E DEVER DE PRESTAÇÃO DE CONTAS: BALIZAS DE CONTROLE PARA AVALIAÇÃO DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR QUE ATUAM EM PARCERIA COM O ESTADO NA POLÍTICA PÚBLICA**

As prestações de contas de repasses ao terceiro setor na política pública de saúde são marcadas, em regra, por uma grande e severa fragilidade estrutural de avaliação de custos e resultados. A bem da verdade, a própria concepção inicial do serviço não é objetiva e consistentemente bem formulada no planejamento sanitário.

Daí advém a execução discricionária e errática de toda sorte de repasses ao terceiro setor, sem filtros qualitativos e quantitativos de avaliação da adequada aplicação dos recursos em face das reais necessidades de saúde da população.

Em estudo publicado em novembro de 2017 sobre opções de ajuste fiscal<sup>2</sup>, o Banco Mundial assim se posicionou quanto à ineficiência alocativa na política pública de saúde brasileira:

O SUS poderia oferecer mais serviços e melhores resultados de saúde com o mesmo nível de recursos se fosse mais eficiente. O SUS enfrenta desafios que exigem profundas reformas no sistema. As reformas precisarão solucionar os desafios atuais (qualidade, eficácia e ineficiências) e preparar o sistema para desafios futuros (envelhecimento da população e o crescente ônus de doenças crônicas). Cinco áreas exigirão atenção:

- (i) **Racionalização da rede de prestação de serviços, especialmente a rede hospitalar, para atingir um melhor equilíbrio entre acesso e escala (eficiência).** Mais especificamente, isso exigiria **a redução do número de hospitais de pequeno porte (a maioria dos hospitais brasileiros tem menos de 50 leitos, e por volta de 80% têm menos de 100 leitos – quando o tamanho ótimo estimado varia 150 e 250 leitos para alcançar economias de escala).** O estudo estima em R\$1,3 bilhões por ano as ineficiências na MAC apenas nos municípios com 100% de hospitais de pequeno porte. [...]
- (ii) **Incentivar o aumento da produtividade dos profissionais de saúde.** Isso exigiria implementar **políticas de remuneração vinculadas a qualidade e ao desempenho, como pagamento por desempenho.** O estudo estima ganhos de eficiência de R\$2,9

2 BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo:** Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Novembro de 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em 20 de setembro de 2021.



bilhões caso a produtividade média dos profissionais de saúde no Brasil alcançasse a média dos países da OCDE. A nível primário de atenção aumentar a produtividade também vai exigir um aumento da força de trabalho, não apenas médicos. Evidência anterior demonstra que o Brasil poderia aumentar seu nível de cobertura pré-natal, com o mesmo nível de gastos, caso adota-se um processo de produção mais intensivo em profissionais de enfermagem do que em médicos. Além disso, será importante promover a padronização da prática médica através da adoção de protocolos clínicos como forma de reduzir variação nos diagnósticos e tratamento (para facilitar o controle de custos e o aumento da eficácia dos tratamentos).

(iii) **Reforma dos sistemas de pagamento dos prestadores de serviços de saúde para melhor refletir os custos dos serviços e focar nos resultados de saúde.** O **sistema de pagamento por Grupo de Diagnósticos Relacionados (ou Diagnostic-RelatedGroup, DRG) tem resultado em ganhos de eficiência e controle de custos em outros países.** No Brasil, o sistema AIH/SIA poderia ser gradualmente convertido em um sistema DRG.

(iv) **Melhora da coordenação do sistema por meio da integração de serviços diagnósticos, especializados e hospitalares, bem como os sistemas de referência e contra-referência.** Reforçar e **expandir a cobertura da atenção primária, com o estabelecimento da atenção primária como porta de entrada ao sistema (gatekeeping).** Isso **reduziria o número de hospitalizações (em aproximadamente 30%)** e reduziria gastos – nos **estimamos em R\$1,2 bilhões os gastos com internações por causas sensíveis a atenção primária apenas para doenças cardiovasculares.** Além disso, é preciso melhorar a integração entre os sistemas público e privado de forma a evitar a duplicidade de esforços, a competição pelos limitados recursos humanos, a escalada dos custos e o aumento das desigualdades.

(v) **Redução dos gastos tributários com saúde: Gastos tributários representam 30.5% dos gastos federais em saúde concentrados em descontos no IRPF (R\$9.6 bilhões ano) e hospitais filantrópicos (R\$7.4 bilhões ano).** Esses gastos são altamente regressivos, e não há nenhuma justificativa aparente para a obrigatoriedade de o governo pagar pelo atendimento privado de saúde aos grupos mais ricos da população. (grifos acrescidos ao original)

Ao invés de avançar sobre a correção das iniquidades suscitadas pelo Banco Mundial, fortalecendo o planejamento sanitário e a atenção primária de saúde, a realidade, contudo, no cotidiano da fiscalização contábil e financeira dos repasses ao terceiro setor no âmbito do SUS, tem sido a de pagamentos por estimativa para unidades de serviço não necessariamente prestadas no atendimento ambulatorial e/ou hospitalar. Sobrelevam os controles formais e as despesas ineficientes, com risco de desvios e capturas.

Precisamente essa, aliás, é a conclusão do presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito das Organizações Sociais de Saúde – instaurada<sup>3</sup> no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e cujo relatório foi apresentado no dia 12/09/2018<sup>4</sup> –, Deputado Estadual Edmir Chedid (DEM), para quem: “as entidades beneficiárias de tais repasses não se sentem obrigadas a prestar contas”<sup>5</sup>.

Interessa aqui primordialmente resgatar – com higidez – a necessidade de as entidades do terceiro setor provarem sua integridade, até para os devidos fins da Lei Anticorrupção e dos arts. 41 e 42 do Decreto 8.420/2015 (que a regulamentou), por meio da distribuição compartilhada do ônus da prova quanto ao manejo regular dos recursos públicos, perante as instâncias de controle e ao longo de um devido processo de prestação de contas. Segundo o Tribunal de Contas da União, em seu Acórdão 1522/2016<sup>6</sup>-Plenário,

3 Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/alesp/cpi/?idLegislatura=18&idComissao=1000000225>>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

4 Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/09/12/cpi-das-oss-aprova-relatorio-apos-retirar-denuncias-contra-governador-de-sp-e-secretario.ghtml>>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

5 Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/entidades-nao-se-sentem-obrigadas-a-prestar-contas-diz-presidente-da-cpi-das-oss/>>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

6 Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*NUMACORDAO%253A1522%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A1522%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)>. Acesso em: 27 de setembro de 2021.

A distribuição do ônus probatório nos processos de fiscalização do TCU segue a disciplina do art. 373 da Lei 13.105/2015 (CPC), aplicada às peculiaridades da atividade de controle externo, competindo:

a) à unidade técnica do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações, mediante a juntada das evidências que os suportam;

b) aos órgãos fiscalizados e aos terceiros interessados provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento e/ou punir a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que lhes fora atribuída pelo corpo instrutivo do Tribunal.

O perfazimento do devido processo de comprovação do atendimento aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade é esforço que, no âmbito do SUS, não pode ser preterido ou executado de forma meramente protocolar e vazia. Isso porque a insuficiência do atendimento à população na via ordinária cada vez mais tem saturado – por vezes de forma iníqua – a resposta judicial excepcional.

Vale lembrar, por oportuno, que a maior demanda oriunda da CPI das OSS da ALESP foi enfática e devidamente registrada na própria conclusão do seu relatório: “é preciso conferir maior transparência às informações e procedimentos que sustentam o modelo, reforçando o controle interno, o controle externo e o controle social.”

Ora, aferições estáticas e formais sobre a economicidade e a integridade das despesas públicas (incluídos aqui os gastos tributários) tanto simplificam, quanto fragilizam o processo de avaliação sobre a conformidade das ações governamentais realizadas em face dos seus custos verificados e resultados alcançados (ou não).

Um aspecto pontual do impasse, mas que guarda severa repercussão para as parcerias com o terceiro setor é o controle dos custos em face dos resultados verificados e, por conseguinte, seu reflexo direto ou indireto nos preços praticados pelas entidades que, de fato, indiquem ausência de finalidade lucrativa e defesa do interesse comum na consecução das ações e serviços públicos de saúde.

Tradicionalmente a avaliação sobre a consonância dos preços com a média praticada no mercado se resumiria apenas ao momento da seleção das propostas e da adjudicação do objeto à entidade vencedora do chamamento público. Mas, sob o enfoque do controle concomitante, é preciso que haja compromisso permanente e dinâmico com a comprovação atualizada de economicidade e de integridade ao longo da execução da parceria, o que deve ser exigível não só dos gestores públicos, mas também dos beneficiários de repasses no âmbito do terceiro setor (seja a que título jurídico se der a relação de parceria).

Nesse contexto, impõe-se a revisão do caráter majoritariamente estanque e formalista das cláusulas contratuais, para que haja parâmetros de remuneração variável atrelada ao desempenho efetivo tanto em cada parceria, quanto no volume consolidado de repasses por cada entidade, no intuito de majorar a aderência ao planejamento sanitário, bem como a transparência ativa e o cruzamento sistemático de dados.

Mais do que pagar unitariamente por serviços em cada negócio jurídico isoladamente celebrado com cada entidade do terceiro setor, é necessário conceber uma avaliação global de desempenho das pessoas jurídicas beneficiárias de repasses, comparando-as, expondo-as ao escrutínio público e fomentando o aperfeiçoamento da sua relação com o Estado por meio de prêmio de produtividade, mediante metas de cobertura progressiva da demanda reprimida, redução amplamente divulgada dos custos e redução das intenações por condições sensíveis à atenção básica.

Ao longo da execução orçamentária, tal aferição é diuturna, porque o dever de provar a economicidade do ajuste se renova a cada ato de recebimento provisório ou definitivo do objeto para fins de liquidação da despesa e alcança necessariamente a pessoa jurídica privada contratada/conveniada/beneficiária do repasse a qualquer título.

Contratos, convênios, termos de parceria e quaisquer outras nomenclaturas de ajustes celebrados pelo Estado devem ser submetidos a avaliações periódicas de economicidade e integridade a cada etapa de aferição do seu cumprimento. Aqui o ônus da prova — no sentido propugnado pelo art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 — é, em primeiro e destacado plano, do particular contratado perante o servidor responsável pelo acompanhamento e fiscalização do ajuste.

Segundo os ditames gerais do art. 73 da Lei 8.666/1993, a cada ato de recebimento provisório ou definitivo do contrato devem ser analisadas e atestadas a adequação do objeto aos termos contratuais nos casos de obras e serviços, bem como a qualidade e a quantidade dos materiais fornecidos nos casos de compras e locação de equipamentos.

Ou a entidade do terceiro setor comprova que executou adequada e economicamente o objeto pactuado, ou não é possível aferir a sua conformidade para fins do correspondente termo circunstanciado de recebimento provisório ou definitivo, o qual deve ser assinado conjuntamente pelo Estado e pela organização. Tampouco se pode passar ao ato da liquidação da despesa, considerando que é nesse momento em que se verifica “a origem e o objeto do que se deve pagar” e “a importância exata a pagar”, nos exatos termos dos incisos I e II do § 1º do art. 63 da Lei 4.320/1964. Cabe, portanto, ao gestor público avaliar o serviço prestado pela entidade e o *quantum* financeiro a ela devido e confrontar tais dados com os valores médios de mercado e com a prestação direta do serviço, extraíndo daí a conclusão sobre a vantajosidade da aplicação.

A necessidade de se buscar regime jurídico mais dinâmico para a comprovação de economicidade e vantajosidade de forma concomitante à execução do objeto contratual fez, por exemplo, com que a Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei 12.462/2011) estabelecesse a possibilidade de remuneração variável atrelada ao desempenho do particular, assim como previu a figura de um “contrato de eficiência” em que a administração pública espera obter maior economia, remunerando o particular conforme o percentual da economia gerada, como se pode ler, respectivamente, nos seus artigos 10 e 23.

Certo é que o Estado precisa manejar os instrumentos que a legislação já lhe oferece para questionar a formação dos custos e os preços praticados pelas entidades do terceiro setor que com ele se relacionam no âmbito do SUS, para majorar o alcance das metas concebidas no planejamento sanitário, diante do diagnóstico complexo de necessidades de saúde da população e da insuficiência de recursos que financiam a saúde pública brasileira.

Qualquer polarização maniqueísta entre o Estado que realiza a despesa e a entidade do terceiro setor que dela se beneficia tende a limitar o alcance do dever universal de prestação de contas inscrito no art. 70, parágrafo único da Constituição de 1988. Todos, rigorosamente todos os que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos devem prestar contas, sejam pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas.

Daí porque é ingênuo e juridicamente frágil sustentar que os problemas da má qualidade do gasto público e da própria corrupção estejam centrados exclusiva ou primordialmente no Estado e nas suas mazelas organizacionais.

Com o advento da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), emergiu o horizonte preventivo dos sistemas de integridade *ecompliance* serem criados no âmbito das pessoas jurídicas privadas — com ou sem finalidade lucrativa —, no intuito de se tentar comprovar objetivamente a alegação de boa-fé em investigações de casos de corrupção em que as empresas e as entidades do terceiro setor se vissem, porventura, envolvidas em suas relações com o Estado. Interessante, aqui, resgatar a forma como Fernando Facury Scaff<sup>7</sup> se posicionou a respeito do tema:

7 SCAFF, Fernando Facury. **A articulação dos acordos de leniência em um sistema de controle público.** *Consultor Jurídico*. 20 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mar-20/contas-vista-articulacao-acordos-leniencia-num-sistema-controle-publico>>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

[...] É como se o Estado dissesse às empresas [e às entidades do terceiro setor]: 'Previne o teu pessoal nas relações com o meu pessoal, a fim de evitar que caiam na tentação da corrupção, de lado a lado'. Daí por que se afirma que as empresas devem se *autorregular*, ou seja, criar as normas internas para evitar o efeito danoso combatido pela lei. E o foco da *autorregulação* é a *autocontenção*, ou seja, conter os agentes privados da tentação de burlar os procedimentos normativos, de tal forma a dificultar a obtenção de vantagens indevidas. [...] Quanto melhor for o sistema de *compliance* adotado pelas empresas [e pelas entidades do terceiro setor], menor será o risco e menor deverá ser a pena, em caso de eventual irregularidade.

Nesse sentido, os incisos VII e VIII do art. 7º da Lei 12.846/2013 pontuam como aspectos que militariam a favor da defesa das pessoas jurídicas privadas envolvidas em casos de corrupção tanto “a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações” quanto “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”.

Mas o que seria de se esperar dos órgãos de controle interno das entidades do terceiro setor no âmbito das parcerias que envolvem a política pública de saúde? Apenas exames protocolares de conformidade com o ordenamento a pretexto de incentivo à denúncia de irregularidades? Para serem, de fato, consistentes, os sistemas de integridade *ecompliancedas* entidades do terceiro setor devem se ocupar de prestar contas — a cada liquidação de despesa — sobre os reais custos e efetivos resultados da parceria celebrada com o Estado, em cruzamento sistêmico de riscos e em esforço de máxima transparência ativa dos dados atinentes às contratações públicas. Somente assim serão alcançados os parâmetros dos incisos V a VIII do art. 42 do Decreto 8.420/2015, que regulamentou a Lei 12.846/2013.

É premente que se devolva às entidades do terceiro setor a responsabilidade de atestarem a ausência de finalidade lucrativa, mediante mecanismos de comprovação tempestiva de que os preços praticados e os resultados entregues nas relações com o Estado estão consonantes com os respectivos custos e com as finalidades contratadas/ajustadas.

Assim, a comprovação de economicidade e a verificação de legitimidade (aqui entendida como cumprimento das metas de custo-efetividade e resolutividade do planejamento sanitário) dos repasses não podem ficar adstritas somente ao momento formal de seleção das propostas no chamamento público e, por conseguinte, ao momento de celebração do ajuste com a entidade. Economicidade e aderência ao planejamento sanitário devem ser aferidas a cada recebimento provisório do objeto e, portanto, a cada ato de liquidação da despesa, com análise permanente dos riscos de desconformidade que a Lei Anticorrupção busca conter.

Aliás, é também no momento da liquidação que a entidade do terceiro setor beneficiária de repasses presta contas de sua atuação e comprove que executou o serviço de forma adequada e integral, sem conflito de interesses ou remunerações exorbitantes ao seu quadro de pessoal. Somente o exaurimento do ônus da conformidade com os princípios constitucionais e ditames legais aplicáveis afasta, assim, o peso da responsabilização objetiva pela prática de atos lesivos contra a administração pública previstos na Lei Anticorrupção. Sobre o assunto, Pinto e Spinelli<sup>8</sup> manifestaram-se:

Não se trata, portanto, de entender a lei como mais um ônus imposto às empresas [e às entidades do terceiro setor] brasileiras, já sufocadas por uma enxurrada de exigências legais e tributárias. Mas de reconhecer que a luta contra a corrupção, por razões óbvias, não pode estar limitada ao setor público e que as empresas [e entidades do terceiro setor] também deverão instituir procedimentos eficazes para coibir práticas irregulares.

A responsabilidade objetiva prevista na lei caso sejam apurados atos irregulares e ilícitos decorre do risco assumido pela empresa de não conseguir se desincumbir do aludido

8 PINTO, Élda Graziane. SPINELLI, Mário Vinícius. Lei Anticorrupção impõe a empresas corresponsabilidade de prestar contas. Consultor Jurídico. 08.nov. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-nov-08/lei-anticorrupcao-impo-e-empresas-corresponsabilidade-prestar-contas>>. Acesso em: 27 de setembro de 2021.





dever bilateral de prestar contas. Sem isso, ela não pode ser liberada das suas obrigações contratuais, nem tampouco pode ter atestada a sua aptidão de receber do Estado o quanto lhe é devido. (grifo acrescido ao original).

Ou se fomenta a noção de *compliance* estendida ao longo de toda a parceria e, em especial, a cada liquidação da despesa para fins de comprovação tempestiva de economicidade, ou se presume a irregularidade da despesa, na forma do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e até mesmo do *docaput* do artigo 113 da Lei 8.666/1993, haja vista a falta de comprovação plena do regular emprego de recursos públicos.

Para que o acompanhamento dinâmico da execução dos ajustes celebrados pelo Estado com o terceiro setor cumpra o seu objetivo, deve a administração, em cada ato de liquidação de despesa, aferir a idoneidade econômico-financeira e jurídica do objeto contratual/convenial prestado porque o está a receber provisoriamente, nos termos do art. 73, I, alínea “a” da Lei 8.666/1993. Por outro lado, deve a entidade do terceiro setor promover, em sítio eletrônico próprio, ostensiva e atualizada divulgação de todos os seus custos (inclusive a relação nominal dos funcionários e respectiva remuneração custeada com recursos públicos), bem como do seu desempenho conforme as metas pactuadas com o poder público, à luz do dever de atingimento recíproco do planejamento sanitário.

A postura de ambos (ente público e entidade do terceiro setor) nas liquidações ocorridas durante a execução do ajuste deve, pois, estar focada na observação e vistoria do objeto liquidado de forma a comprovar sua adequação aos termos pactuados. Tal observação envolve, por óbvio e especialmente, a checagem acerca da aderência a quesitos nucleares de conformidade com o ordenamento e de desempenho qualitativo por parte da pessoa jurídica parceira, para fins de aferição de custos e resultados.

Ora, preços superfaturados e pagamento por bens não entregues, remunerações acima do teto do serviço público, subcontratações onerosas ou em situação de conflito de interesses, serviços não prestados ou obras não realizadas na quantidade e qualidade avençadas são dramaticamente exemplos rotineiros do quanto ainda se está longe dos parâmetros de conformidade e integridade preconizados na Lei Anticorrupção.

No âmbito do Sistema Único de Saúde, tal contexto de fragilidade gerencial e de severos riscos de malversação dos escassos recursos sanitários torna ainda mais premente e necessário que o Ministério Público e todos os demais órgãos de controle busquem compelir as entidades do terceiro setor a assumirem – fática e efetivamente – a corresponsabilidade, junto com o próprio Estado, pela prova tempestiva de economicidade e integridade das despesas liquidadas em seu favor. Não cabe, pois, tergiversar quanto ao dever diuturno de explicitar custos que perfazem os preços praticados e ao dever de contraste dos resultados verificados em face das metas planejadas.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como debatido ao longo deste breve ensaio, os processos de prestação de contas dos repasses ao terceiro setor na política pública de saúde promovidos pelos diversos entes da federação se ressentem da ausência de um devido processo que ateste, de forma transparente e simples, a razoabilidade da equação entre custos e preços praticados em face dos resultados verificados. Os custos são opacos, os preços não são módicos e os resultados são ineficientes, notadamente diante da necessidade de se reduzir a elevada demanda reprimida e de se justificar o custo de oportunidade da resposta ambulatorial/hospitalar dada a precária e insuficientemente baixa resolutividade da atenção primária de saúde.

Não obstante o fato de haver significativa concentração dos repasses para pequeno número de entidades beneficiárias, os processos de prestação de contas – tramitados sempre em caráter individual e com dados avaliados isoladamente – ignoram a necessidade premente de:

- 1) evidenciação dos riscos de remunerações cumulativas (a título de honorários e/ou pagamento de assessorias jurídica/contábil etc) e, portanto, dissonantes com o regime do art. 37, XI da CR/1988;

- 2) aferição do ganho de escala para fins de redução de custos administrativos na operacionalização de cada contrato de gestão/convênio/termo de parceria ou qualquer outra espécie de liame negocial e no controle consolidado do número global de negócios (lato sensu) por entidade beneficiária (controle do total de recursos públicos administrado por cada CNPJ);
- 3) cruzamento do desvio padrão dos preços praticados em todos os repasses de mesma espécie, por mês de liquidação e pagamento da despesa, para fins de controle preventivo em face de pleitos por aditivos contratuais ou por novos incentivos fiscais em busca de majoração dos repasses;
- 4) gestão de demanda reprimida para ampliação prospectiva dos atendimentos na rede;
- 5) sujeição das entidades do terceiro setor aos deveres de transparência ativa, integridade e prestação de contas perante todas as instâncias cabíveis de controle e, por fim,
- 6) controle de qualidade dos resultados operacionais do atendimento ambulatorial e hospitalar, com a redução das internações por condições sensíveis à atenção primária de saúde.

Em última instância, busca-se suscitar a necessidade de se exigir, em face de todos os gestores públicos responsáveis e das entidades do terceiro setor, a adoção das seguintes balizas nucleares nos instrumentos jurídicos que avalizam os repasses e em seus respectivos processos de prestação de contas:

- (i) aderência ao planejamento sanitário, na forma do art. 36 da Lei 8.080/1990, do art. 2º, II e do art. 30, ambos da Lei Complementar nº 141/2012;
- (ii) demonstração do caráter estritamente complementar e comprovação da vantajosidade do repasse em relação à execução direta, na forma do art. 199, §1º da Constituição de 1988, dos arts. 4º, §2º, 8º e 24 da Lei 8.080/1990 e do art. 16 da Lei 4.320/1964;
- (iii) obediência ao teto remuneratório, em consonância com o art. 37, XI da Constituição de 1988, no somatório global mensal dos pagamentos feitos aos funcionários das entidades com recursos públicos na forma de salários, honorários e quaisquer espécies remuneratórias;
- (iv) devido processo isonômico e impessoal de seleção da entidade, na forma do julgamento conferido pelo Supremo Tribunal Federal à ADI 1923/DF julgada pelo STF e do Acórdão TCU 3239/2013-Plenário;
- (v) regimento de subcontratações/quarteirizações com controle de devido processo de seleção e evidenciação de custos, nos mesmos moldes da própria parceria celebrada entre Estado e entidade do terceiro setor;
- (vi) vedação de conflito de interesses e nepotismo, em respeito aos princípios da moralidade e impessoalidade;
- (vii) transparência ativa, na forma do art. 2º da Lei 12.527/2011;
- (viii) controle de custos e resultados, por meio do contraste entre metas físicas e financeiras constantes do plano de trabalho e a execução dos indicadores de processo e resultado da parceria em painel de acompanhamento simultâneo divulgado no sítio eletrônico tanto do ente público (caráter global de todas as parcerias em andamento e dados unitários de cada qual), quanto da entidade do terceiro setor (com dados consolidados de todos os recursos públicos recebidos e por cada vínculo negocial isoladamente);
- (ix) comprovação da efetiva ausência de finalidade lucrativa, por meio do exame em pertinente matriz de risco de indicadores extraídos da confluência dos itens (iii), (v) e (viii);
- (x) gestão do ganho de escala operacional e restrição à formação de oligopólios, cujo controle se impõe na forma do item (viii);
- (xi) remuneração variável conforme parâmetros de qualidade de atendimento e indicadores de

otimização dos resultados (entre os quais, por exemplo, cabe citar meta de redução de internações por condições sensíveis à atenção básica de saúde e meta de redução da demanda reprimida);

(xii) inclusão da parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade-fim do ente público nas entidades beneficiárias de repasses ao terceiro setor, no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal, na forma do art. 18, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional 233/2019 e do Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1.187/2019-Plenário;

(xiii) previsão de cláusula contratual que fixe limite prudencial de despesas com pessoal em relação ao valor total de recursos do contrato de gestão/ termo de parceria/ convênio etc e sobre mecanismos de controle sistemático pela autoridade supervisora, sendo ideal que os gastos relativos com subcontratação de empregados não poderão ultrapassar 50% (cinquenta por cento) do valor total do contrato de gestão, sendo vedada a subcontratação para execução da atividade especializada de gerenciamento de saúde;

(xiv) vedação de terceirização do planejamento sanitário, das atividades relativas aos agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias e da regulação dos serviços no âmbito do SUS. E, por fim, mas não menos importante,

(xv) dever de hígida prestação de contas aos órgãos de controle interno, social e externo, o que significa, por exemplo, que (1) as minutas de edital de chamamento público e respectivo contrato devem ser analisadas e aprovadas pelos conselhos de saúde; (2) a apresentação ao ente contratante, ao conselho de saúde e ao controle externo de relatório executivo com os nomes dos diretores, remuneração de todos os cargos e funções ocupadas, frequências e ausências por cargo/função totalizadas em dias, horas e valores; (3) fiscalização de filas, reclamações dos usuários e trabalhadores, abastecimento de medicamentos e materiais até mesmo como cláusula de remuneração variável relativa à qualidade do serviço prestado; (4) garantia de fiscalização *in loco* aos membros do respectivo conselho de saúde; (5) condicionamento dos pagamentos mensais à devolução ou compensação de sobras de caixa da entidade beneficiária do repasse relativas ao mês anterior.

Cumprir aqui o desafio presente é o de tornar dinâmico, concomitante, transparente e plurilateral o devido processo de prestação de contas. Não se pode mais controlar os repasses havidos no âmbito do SUS apenas na forma de exame posterior de pagamentos unitários por serviços em cada negócio jurídico isoladamente celebrado com cada entidade do terceiro setor.

O desafio presente é o de promover avaliação global de desempenho das pessoas jurídicas beneficiárias de repasses, comparando-as, expondo-as ao escrutínio público e fomentando o aperfeiçoamento da sua relação com o Estado por meio de prêmio de produtividade, mediante metas de cobertura progressiva da demanda reprimida, redução amplamente divulgada dos custos e redução das internações por condições sensíveis à atenção básica.

Provar a integridade do manejo de recursos públicos no ciclo orçamentário é algo que interessa difusamente a todos os interessados. Desse modo, abre-se caminho para o compartilhamento do dever de defesa do erário e de alcance adequado das finalidades constitucionais da política pública de saúde.

Ao reorientar foco sobre o ônus plurilateral da prova e o dever de integridade, em suma, abre-se caminho para novas possibilidades de atuação preventiva e concomitante de todas as instâncias de controle e, em especial, do Ministério Público de Contas no que se refere ao controle da aplicação dos recursos do SUS. Testar tais caminhos é – de fato – um horizonte de construção dialogada com todos os atores envolvidos em prol da máxima eficácia do direito fundamental à saúde e sua melhor consecução operacional no seio ordinário da própria política pública.

## 4. REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Novembro de 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>> Acesso em 20 de setembro de 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 de setembro de 2021.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 27 de setembro de 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 27 de setembro de 2021.

BRASIL. Lei nº 8.666/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm)>. Acesso em: 27 de setembro de 2021.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em: 27 de setembro de 2021.

BRASIL. Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm)>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

MACHADO. Lívia. CPI das OSS aprova relatório após retirar denúncias contra governador de SP e secretário adjunto. Globo, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/09/12/cpi-das-oss-aprova-relatorio-apos-retirar-denuncias-contr-governador-de-sp-e-secretario.ghml>>. Acesso em 27 de setembro de 2021.



PINTO, Élide Graziane. SPINELLI, Mário Vinícius. Lei Anticorrupção impõe a empresas corresponsabilidade de prestar contas. Conjur. 08 de novembro de 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-nov-08/lei-anticorruptao-impoe-empresas-corresponsabilidade-prestar-contas>>. Acesso em: 27 de setembro de 2021.

SCAFF. Fernando Facury. A articulação dos acordos de leniência em um sistema de controle público. Conjur. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mar-20/contas-vista-articulacao-acordos-leniencia-num-sistema-controle-publico>>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

VASSALO. Luiz. Entidades não se sentem obrigadas a prestar contas, diz presidente da CPI das OSS. Estadão, 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/entidades-nao-se-sentem-obrigadas-a-prestar-contas-diz-presidente-da-cpi-das-oss/>>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1522/2016. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1522%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1522%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)>. Acesso em: 27 de setembro de 2021.

## A UNIÃO EUROPEIA E O IMPACTO DA COVID-19 SOBRE AS POLÍTICAS DE EMPREGO: O PROGRAMA SURE E A SOLIDARIEDADE<sup>1</sup>



### Carla Ribeiro Volpini Silva

Doutorado em Direito Público pela PUC-MG. Mestrado em Direito Internacional e Comunitário pela PUC-MG. Professora Associada na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais e Professora da Universidade de Itaúna/Brasil.

### Jamile Bergamaschine Mata Diz

Doutora em Direito Público/Direito Comunitário pela Universidad Alcalá de Henares - Madrid. Mestre em Direito pela UAH, Madrid Master en Instituciones y Políticas de la UE - UCJC/Madrid. Coordenadora do Centro de Excelência Jean Monnet de Direito UFMG. Professora da FDMC/MG e da ESDHC. Coordenadora e professora do PPGD da Universidade de Itaúna. Coordenadora da Rede de Pesquisa "Integração, Estado e Governança".

### Hélio Eduardo de Paiva Araújo

Doutorando em European Studies na Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG e Mestre em Direito Internacional pelo Graduate Institute of International and Development Studies – IHEID, Suíça (2018).

**Sumário:** 1. Introdução. 2. As consequências socioeconômicas da covid-19: breve aproximação. 3. Das medidas de apoio ao emprego adotadas pela UE. 3.1 Os regimes de jornada de trabalho reduzida (STW). 3.2 O instrumento de apoio temporário da UE: SURE. 3.3 SURE: principais inovações e limitações 4 SURE: expressão tangível da solidariedade europeia?

**Resumo:** o presente artigo tem por objetivo analisar as medidas adotadas pela União Europeia no marco das estratégias de enfrentamento às consequências da COVID-19, em especial aquelas necessárias para o fortalecimento econômico a partir da perspectiva das garantias laborais. Busca-se determinar os mecanismos que foram inicialmente pensados pelas instituições europeias que possibilitassem uma retomada do mercado de trabalho europeu, sem olvidar as assimetrias existentes no chamado mercado comum. Para tal, foi analisado o principal instrumento adotado – Programa SURE – cujo aporte foi importante para assegurar as condições de emprego, bem como minimizar os efeitos negativos da pandemia. Utilizou-se o método dedutivo para compreensão das premissas que envolvem um processo de integração tão complexo como é o caso da União Europeia. Finalmente, verificou-se a importância do esforço conjunto realizado pelas instituições europeias e nacionais no combate às adversidades causadas pela COVID-19.

**Abstract:** This article aims to analyze the measures adopted by the European Union within the framework of strategies to face the consequences of COVID-19, especially those necessary for economic strengthening from the perspective of labor guarantees. It seeks to determine the mechanisms that were initially thought of by the European institutions that would enable a resumption of the European labor market, without forgetting the asymmetries existing in the so-called common market. To this end, the main instrument adopted was analyzed – the SURE Program – whose contribution was important to ensure employment conditions, as well as to minimize the negative effects of the pandemic. The deductive method was used to understand the premises that involve such a complex integration process as is the case in the European Union. Finally, the importance of the joint effort made by European and national institutions in combating the adversities caused by COVID-19 was verified.

**Palavras-chaves:** COVID-19; União Europeia; mercado comum; apoio ao emprego; solidariedade.

**Keywords:** COVID-19; European Union; common market; employment support; solidarity.

<sup>1</sup> Artigo inédito.



# 1 INTRODUÇÃO

A covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, é um grave evento de saúde pública que acomete cidadãos, empresas e economias. Tendo se espalhado a partir da China, a pandemia já se propagou de forma acelerada em todos os estados e agora atinge, direta e frontalmente, as Américas. A pandemia está impondo um ônus pesado a indivíduos e organizações e, além disso, está colocando em xeque os sistemas de saúde devido à enorme sobrecarga. O mundo deve encontrar uma resposta conjunta que possa contribuir para diminuir o contágio, fortalecer a resiliência dos sistemas nacionais de saúde, ajudar os mais vulneráveis e, ainda, fomentar o progresso em pesquisa e desenvolvimento que possibilite o tratamento, imunização (vacina) ou uma cura para a doença.

Além dos significativos impactos sociais e da dimensão humana, o surto do coronavírus tem potencial para debelar um grave choque econômico, exigindo uma coordenação efetiva e decisiva. A disseminação do vírus está causando interrupções nas cadeias de suprimentos globais, volatilidade nos mercados financeiros, choques na demanda de consumo e reduções alarmantes nos níveis de desemprego e, conseqüentemente, aumento da desigualdade social, da pobreza e da pobreza extrema.

Além disso, a pandemia causada pelo novo coronavírus está causando um enorme impacto no mercado de trabalho europeu. A Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>2</sup> prevê a perda de 12 milhões de empregos em período integral na Europa em 2020. Os setores de maior risco incluem serviços de alojamento e alimentação, manufatura, varejo e administração.

Para mitigar os problemas, a União Europeia (UE) criou um programa intitulado SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), designado como uma forma de atenuar os riscos de desemprego em caso de emergência. Este instrumento é parte de um pacote de medidas da ordem de 540 (quinhentos e quarenta) bilhões de euros para apoiar empresas e trabalhadores europeus, envolvendo três categorias: (i) os sistemas de saúde sobrecarregados pela crise do covid-19 no montante total de 240 (duzentos e quarenta) bilhões de euros, (ii) trabalhadores formais e trabalhadores independentes, que funcionaria como um incentivo para que as empresas não demitam trabalhadores no montante total de 100 (cem) bilhões de euros – o SURE (objeto do presente artigo), e (iii) as pequenas e médias empresas (PMEs) através de um regime amplo de empréstimos por parte da UE, mediante garantia do Banco Europeu de Investimento (BEI) no valor de 200 (duzentos) bilhões de euros para empréstimos concedidos pelos bancos nacionais às referidas PMEs (SANDFORD, 2020).

Neste artigo, será analisado em que medida tal programa supõe uma reação da UE à contenção dos efeitos econômicos gerados pela pandemia (covid-19), visando justamente criar um cenário propício para a recuperação das empresas e apoio ao crescimento da força de trabalho a partir de um plano de reestruturação orçamentária que envolve, inclusive, o programa SURE. Baseado nos valores e objetivos determinados pelo Tratado de Lisboa que envolvem, entre outros, a solidariedade e a cooperação entre seus estados membros, a UE anunciou uma série de medidas que deverão ser utilizadas para mitigar o impacto da covid-19 ao tempo em que promove a defesa do mercado comum e de suas quatro liberdades fundamentais (livre circulação de pessoas, bens, capital e serviços).

A pertinência e atualidade do tema justificam-se uma vez que, diante do quadro de crise sanitária vivenciado, tornam-se urgentes medidas destinadas à mitigação dos impactos negativos gerados bem como o fomento de uma economia fundada na sustentabilidade, aqui considerada a partir dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial aqueles vinculados ao desenvolvimento social.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>>. Acessado em: 15 jun. 2020.



Ainda, a referência da UE como sistema voltado para a proteção das condições de trabalho, em sua concepção integral (como direito fundamental resguardado por garantias inalienáveis), pode servir como “farol” e laboratório de experiências para outros estados e/ou processos de integração. Neste caso, deverá, ainda, ser analisado o regime diferenciado de trabalho por jornada reduzida como exemplo de medida eficaz de proteção ao emprego atrelado ao já mencionado programa SURE.

A metodologia de trabalho centra-se nos aspectos principais estabelecidos para uma pesquisa interdisciplinar que envolve temas de direito da integração e seu tratamento pela organização supranacional em esquemas de compartilhamento de competências (Estado e organização), devido especialmente ao caráter específico e singular que deve estar presente em toda análise de um sistema jurídico comum, com sistema de competências já estabelecido pelos Tratados constitutivos.

Nesse sentido, devem-se utilizar métodos que permitam analisar como a solidariedade, compreendida sob a ótica de valor a ser observada pela União Europeia, deve consolidar-se a partir de elementos concretos voltados para a cooperação entre os estados participantes. O método dedutivo permitiu estabelecer o recorte institucional, marcadamente voltado para a União Europeia e seu sistema jurídico, mediante a análise de um caso concreto baseado em uma organização com 27 membros, e a criação de um programa de auxílio financeiro destinado à proteção do emprego e da renda, consubstanciando-se, assim, na garantia dos direitos dos trabalhadores em tempos de crise sanitária, como é o caso da covid-19.

## 2 AS CONSEQUÊNCIAS SOCIOECONÔMICAS: BREVE APROXIMAÇÃO

A pandemia da covid-19 tem potencial para se transformar em um grave choque para a economia mundial e europeia. As previsões econômicas da Comissão publicadas em maio sugerem que o PIB real em 2020 cairá 7,4% na UE, com apenas uma recuperação parcial de 6,1% esperada em 2021 (EUROPEAN COMMISSION, 2020, tradução nossa). A grande maioria dos estados membros ainda terá níveis reais mais baixos de PIB no final de 2021 que os índices nominais pré-crise, sendo fundamental uma resposta econômica coordenada das instituições da UE e dos respectivos estados membros para atenuar as repercussões econômicas.

Este choque afeta a economia de diversas maneiras, tais como: (a) choque resultante da contração inicial da economia chinesa no primeiro trimestre de 2020; (b) choque de oferta na economia europeia e mundial resultante da alteração abrupta nas cadeias de produção, devido ao isolamento social; (c) choque de demanda na economia europeia e mundial causado pela diminuição do consumo e pelos efeitos negativos da incerteza nos planos de investimento futuros; e (d) o impacto das restrições de liquidez para as empresas (COMISSÃO EUROPEIA, 2020a).

Tais choques, ao que tudo indica, criarão impactos econômicos e sociais que poderão ser de natureza temporária, mas é preciso salvaguardar que não venham a causar danos permanentes nas economias dos estados membros. Futuramente, no médio e longo prazos, o grau de negatividade das perspectivas dependerá de uma série de parâmetros, tais como ausência continuada na oferta de matérias-primas essenciais devido à falência de empresas de setores estratégicos, eficácia das medidas de confinamento, o período de suspensão da produção na UE, os dias de trabalho “perdidos” nas empresas e nos órgãos públicos e, sobretudo, os choques derivados da falta de demanda e consumo.

À medida que a covid-19 se dissemina e afeta todos os setores da sociedade civil, tanto a nível mundial como nos estados membros da UE, as repercussões econômicas são substanciais, aumentando exponencialmente dia-a-dia. Os impactos negativos podem atingir toda a economia, em especial nas situações em que é decretado um confinamento (“isolamento social”) e/ou *lockdown*, necessário(s) para





impedir a propagação da pandemia. As medidas tomadas para conter o vírus podem afetar tanto a oferta quanto a demanda. Uma demanda fraca, ou mesmo negativa, em particular, é uma das consequências das medidas destinadas a conter o vírus que os estados, em sua generalidade, se veem obrigados a adotar, medidas estas que afetam a vida privada, profissional e social dos cidadãos. Atualmente, os setores mais afetados são os da saúde, do turismo, do lazer e dos transportes, em particular os transportes aéreos.

Perante o impacto macroeconômico e financeiro da covid-19, a resposta coordenada da UE, ao formular uma política econômica para o enfrentamento da crise, tem como meta alcançar os seguintes objetivos:

(i) contribuir para salvar vidas, por meio da garantia das despesas com equipamentos e materiais e dos investimentos necessários para a contenção e tratamento da pandemia;

(ii) assegurar que os trabalhadores europeus (incluindo os trabalhadores autônomos ou informais) estejam protegidos quanto a perdas de rendimentos e que as empresas (em especial as pequenas e micro empresas (PMEs) e setores mais afetados se beneficiem de apoio e da liquidez financeira necessárias; e

(iii) atenuar as repercussões na economia mundial, aplicando todos os instrumentos disponíveis da União e assegurando a máxima utilização destes pelos estados membros, nas suas ações de contenção.

Deste modo, diante de tais objetivos, faz-se necessária a adoção de medidas que venham a possibilitar a contenção dos impactos negativos da crise sanitária, garantindo-se, além disso, a manutenção dos direitos sociais amplamente adotados pelos estados membros. Como nota, deve-se mencionar que, apesar de não possuir competência sobre matéria de política social, em função da manutenção das liberdades fundamentais do mercado comum e, conseqüentemente, dos fatores produtivos, a UE deve zelar pela aplicação de padrões mínimos (marco regulatório comum *de minimus*) visando, inclusive, evitar efeitos sobre a concorrência.

### **3 DAS MEDIDAS DE APOIO AO EMPREGO ADOTADAS PELA UE**

A resposta internacional da saúde pública à pandemia da covid-19 colocou a economia mundial em severas dificuldades e diante de vultuosos desafios. A crise econômica que estamos enfrentando é realmente incomum e originou-se de forma imprevisível, o que não se dá apenas pelo escopo e velocidade sem precedentes com os quais a atividade comercial diminuiu (ou até mesmo cessou), mas também pelos efeitos amplamente assimétricos que estão causando em diferentes setores da economia, com alguns sofrendo contração drástica (conforme anteriormente citado) e outros sob pressão, devido à escassez de mão-de-obra qualificada (por exemplo, prestação de serviços médicos, tecnológicos, etc.). E embora a crise seja de natureza temporária, sua dinâmica permanece altamente incerta (GIUPPONI; LANDAIS, 2020).

Os estados, em maior ou menor medida, vêm adotando uma série de políticas públicas para apoiar cidadãos e empresas diante da crise. A escolha do conjunto de políticas terá consequências importantes para determinar a gravidade e a duração da crise econômica e, conseqüentemente, o momento, forma e velocidade de sua recuperação. Manter vivo o tecido econômico, preservando empregos e empresas, é a melhor estratégia para garantir uma rápida recuperação quando a pandemia terminar.

Como elemento-chave do conjunto de ferramentas políticas anticíclicas, os esquemas de jornada de trabalho reduzidas (*Short-Term Work*, ou STW) estão agora no centro das propostas e ações políticas para enfrentar a atual crise econômica. Proteger trabalhadores do risco eminente de desemprego, da perda de renda e do poder de manutenção de uma vida digna, sempre que possível, também devem ser objetivos a serem alcançados por todos os estados no pós-pandemia.

Nesse sentido, alterações nos regimes de trabalho – por meio de jornadas de trabalho reduzidas (STWs) – revelaram-se eficazes em vários estados membros, permitindo uma redução temporária das jornadas e, simultaneamente, salvaguardando os rendimentos dos trabalhadores. Além disso, a prorrogação temporária dos auxílios-doença ou eventuais alterações no regime do seguro-desemprego contribuem para auxiliar na manutenção do rendimento das famílias. A facilitação e incentivo à adoção do trabalho à distância (*home-office*) também pode ser uma medida eficiente para atenuar o impacto ao diminuir a mobilidade e incrementar o isolamento social.

Em linhas gerais, a UE possui programas específicos para a proteção dos direitos sociais, em especial, os direitos dos trabalhadores, que buscam prevenir e combater o desemprego através dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)<sup>3</sup>, principalmente através do Fundo Social Europeu (FSE)<sup>4</sup>. Diante da nova realidade introduzida pela epidemia, a Comissão preparou uma proposta para um instrumento temporário para enfrentar o desemprego. Esta iniciativa visa apoiar os trabalhadores e evitar a perda de empregos, bem como reduzir a pressão sobre as finanças públicas nacionais, reforçando assim a dimensão social da Europa e promovendo a sua coesão, além de concretizar os valores de solidariedade e cooperação.

Sob esse prisma, com o objetivo de atenuar o impacto da crise de emprego para os trabalhadores e os setores mais fortemente afetados, foi proposto ao Conselho um instrumento de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa emergência (SURE).

Contudo, antes de adentrar na análise do SURE far-se-á uma análise, ainda que preliminar, sobre os regimes de jornada de trabalho reduzida por ser uma medida eficaz para enfrentar os efeitos adversos da pandemia e que pode servir como parâmetro para uma política pública social e laboral.

### 3.1 Os Regimes de Jornada de Trabalho Reduzida (STW)

Os regimes de jornada de trabalho reduzida (STWs) são programas públicos que permitem que as empresas em dificuldades econômicas reduzam temporariamente as jornadas de trabalho, garantindo aos seus trabalhadores complementação dos rendimentos, mediante subsídios governamentais, em razão das horas não trabalhadas.

Os STWs envolvem uma redução parcial do horário semanal de trabalho ou uma suspensão total do contrato de trabalho. Nos dois casos, a relação de emprego permanece, não sendo extinta. O principal objetivo dos programas de STW é evitar demissões “excessivas”, ou seja, a demissão permanente de trabalhadores durante uma crise econômica cujos empregos seriam viáveis a longo prazo.

Há outros dois objetivos: por um lado, preservar o emprego diante de uma demanda fraca, ainda que temporária, incentivando que os ajustes a serem feitos sob a massa laboral dos trabalhadores ocorra pela redução da jornada de trabalho e não por meio de demissões (CORTI; ALCIDI, 2020). A acumulação de mão-de-obra qualificada e treinada na empresa durante um choque negativo temporário permite que seja mantido o capital humano já capacitado pela empresa, além de evitar os volumosos dispêndios com

3 Os FEEI são os instrumentos financeiros da União Europeia que visam apoiar, por meio de programas plurianuais, as intervenções nacionais, regionais e locais, que contribuem para executar a estratégia da UE para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, incluindo a realização da coesão econômica, social e territorial. Com esta designação de FEEI existem cinco fundos: o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão (FC) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

4 O FSE investe em pessoas, com ênfase na melhoria das oportunidades ao nível do emprego e do ensino na União Europeia. De igual modo, visa melhorar a situação das pessoas mais vulneráveis em situação de vulnerabilidade social. Para o período 2014-2020, o FSE centrar-se-á em quatro objetivos temáticos: (i) promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral; (ii) promover a inclusão social e combater a pobreza; (iii) investir na educação, nas qualificações e na aprendizagem ao longo da vida; e (iv) melhorar a capacidade institucional e a eficiência da administração pública.



as demissões, custos que podem ser seguidos por novos gastos com recontração e treinamento caso as condições econômicas melhorem (GIUPPONI; LANDAIS, 2020). Por outro lado, para os trabalhadores, preserva a experiência e o capital humano específico e evita os custos de longo prazo para a carreira dos que experimentam demissões em massa – como a causada por uma pandemia. Nesse sentido, dados de estudos nos Estados Unidos e na Alemanha revelaram que os trabalhadores em empregos estáveis que se separam de seu principal empregador durante uma demissão em massa durante recessões sofrem reduções na sua renda anual de cerca de 15%. Esta redução perdura por pelo menos 15 anos (SCHMIEDER; HEINING; VON WACHTER, 2019).

Por fim, os STWs também são usados para amortecer as consequências socioeconômicas das demissões em massa, sendo usados como “amortecedores”. Dessa maneira, os programas de STW têm uma acentuada dimensão de solidariedade, pois redistribuem os efeitos negativos dos choques econômicos entre trabalhadores, governo e empresas empregadoras.

Historicamente, os STWs foram amplamente utilizados em vários estados membros durante a crise econômica de 2008-2010. De acordo com um documento de trabalho produzido pela Comissão<sup>5</sup>, aproximadamente 12 (doze) estados membros estabeleceram STWs antes da crise (incluindo França, Alemanha e Itália), e 9 (nove) estados estabeleceram um programa semelhante em resposta à crise, entre 2008 e 2009: Bulgária, República Tcheca, Hungria, Letônia, Lituânia, Holanda, Polônia, Eslováquia e Eslovênia. Nesse mesmo sentido, a Pesquisa da Força de Trabalho Europeia – em resposta à crise financeira de 2008 – revelou que quase 2 (dois) milhões de trabalhadores europeus disseram ter trabalhado menos horas em razão da redução do volume de trabalho, seja por razões técnicas ou econômicas: 55% (cinquenta e cinco por cento) desses trabalhadores eram da Alemanha e Itália. Um estudo abrangente da OCDE<sup>6</sup> constatou que os STWs tiveram um “impacto economicamente importante na preservação de empregos durante a crise econômica.”

Em 2010, a Eurofound<sup>7</sup> examinou 15 (quinze) programas de STW. Os resultados destacaram a variação significativa na redução máxima do tempo de trabalho: os programas poderiam reduzir o tempo de trabalho em qualquer lugar entre 10% (dez por cento) e 100% (cem por cento); também houve variação na compensação máxima permitida, variando entre 55% (cinquenta e cinco por cento) e 80% (oitenta por cento) do montante do salário pago. O relatório recomendou que esses instrumentos fossem acoplados ao acesso à formação profissional e oferecidos como uma ferramenta permanente para os empregadores.

No mesmo ano, Hijzen e Venn (2010, *apud* HIJZEN, MARTIN, 2013) avaliaram 25 (vinte e cinco) países da OCDE que operaram programa de STW durante a crise financeira, compilando uma visão compreensiva e detalhada de suas principais características e, assim, mostraram que há uma variação considerável em seu desenho institucional. Em grande parte, nota-se que essas diferenças refletem as diferentes estratégias para equilibrar as preocupações entre a efetiva participação nos programas e a manutenção da relação custo-benefício.

Com base nesse estudo, os STWs podem ser avaliados por meio 4 (quatro) critérios:

requisitos de compartilhamento de trabalho: especificam a faixa de reduções permitidas em horas semanais dos contratos de emprego. Reduções mínimas permitidas no volume de horas destinam-se a limitar a participação no STW a empresas que enfrentam importantes dificuldades financeiras, enquanto as reduções médias máximas de horas

5 Disponível em: <[https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/op64\\_en.htm](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm)>. Acessado em: 16 jun. 2020.

6 Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-role-of-short-time-work-schemes-during-the-2008-09-recession\\_5kgkd0bbwvxp-en;sessionid=59a8tehnXRIJSniTjrdGiSTD.ip-10-240-5-183](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-role-of-short-time-work-schemes-during-the-2008-09-recession_5kgkd0bbwvxp-en;sessionid=59a8tehnXRIJSniTjrdGiSTD.ip-10-240-5-183)>. Acessado em: 16 jun 2020.

7 A Eurofound é a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho. A Eurofound visa apoiar os objetivos da Estratégia Europa 2020, de modo a garantir que a Europa alcance um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Disponível em: <<https://www.eurofound.europa.eu/pt/about-eurofound/what-we-do>>. Acessado em 15 jun. 2020.

excluem “demissões temporárias” e estimulam o compartilhamento de trabalho mediante a distribuição do ônus do ajuste por um grupo maior de trabalhadores.

requisitos de elegibilidade: estabelecem condições para que empregadores e/ou trabalhadores possam participar dos programas de STW. Neste ponto, é importante destacar que há requisitos diversos, desde a exigência de uma justificativa da necessidade econômica da empresa até a necessidade do acordo dos *stakeholders* e dos trabalhadores elegíveis permanecerem elegíveis aos benefícios do seguro-desemprego.

requisitos de condicionalidade: estabelecem requisitos comportamentais para empregadores e trabalhadores que participam de programas de STW. Há nesse item, diferenciações quanto a exigências, dentre elas: a participação dos trabalhadores beneficiados em programas de treinamento ou de melhoria contínua; o desenvolvimento de um plano de recuperação; a proibição de demissões durante a participação no programa de STW, ou por um curto período após o seu término; e a busca ativa por um novo posto de trabalho por parte dos trabalhadores beneficiados;

a generosidade: esta característica determina o custo da participação de empresas e trabalhadores e o tempo máximo de participação. Para as empresas, isso depende da extensão em que elas são obrigadas a compartilhar o custo das horas não trabalhadas, enquanto para os trabalhadores isso depende da extensão em que elas são compensadas pelas horas não trabalhadas (ou seja, a taxa de substituição) (HIJZEN; MARTIN, 2013).

A despeito das análises acima, pouco se sabe sobre a eficácia dos STWs. Ainda que já tenham sido usados anteriormente, principalmente após a crise financeira de 2008, o foram em um conjunto limitado de países (GIUPPONI; LANDAIS, 2020). De acordo com 3 (três) estudos<sup>8</sup>, restou demonstrado que os STWs têm grandes efeitos positivos nos níveis de emprego e sobre a escassez de liquidez vivida por empresas que enfrentam choques temporários drásticos na demanda ou choques de produtividade. Os programas de STW também permitem que essas empresas possam preservar sua mão-de-obra treinada e qualificada e, assim, se recuperarem mais rapidamente após uma crise ou choque.

Este é precisamente o tipo de situação que a pandemia da covid-19 apresenta, de tal sorte que programas de STW devem estar presentes, definitivamente, no debate sobre a recuperação socioeconômica. Parece não haver dúvidas que os STWs, no contexto atual, sejam mecanismos eficientes para o enfrentamento da crise, podendo ser instrumentos eficazes para a preservação do emprego e da renda.

### 3.2 O Instrumento de Apoio Temporário da UE: SURE

O SURE é um dispositivo temporário suplementar destinado a possibilitar assistência financeira no montante máximo de 100 (cem) bilhões de euros por parte da UE sob a forma de empréstimos aos estados membros afetados. De acordo com a proposta da Comissão, os empréstimos concedidos por meio do SURE serão suportados por um sistema de garantias dadas pelos estados membros para o orçamento da União, representando 25% (vinte e cinco por cento) dos empréstimos concedidos (CORTI; ALCIDI, 2020). Assim, este instrumento constituirá uma forma de assistência econômica suplementar, além das medidas já adotadas domesticamente pelos estados – o que será melhor abordado adiante – e na sequência do apoio financeiro regular concedido para fins semelhantes no âmbito do FSE.

Além do FSE, que tem como escopo a melhoria das oportunidades de emprego e educação na UE, o SURE também se vincula, dirigindo-se ainda mais a outro instrumento da União para prestar apoio aos

<sup>8</sup> Cahuc *et al.* (2018) estudaram o STW francês, Kopp e Siegenthaler (2019) analisaram o suíço e Giupponi e Landais (2018) analisam o italiano *Cassa Integrazione Guadagni* (apud GIUPPONI; LANDAIS, 2020), por isso, a estes autores nos remetemos.



estados membros em caso de emergência, a saber, o Fundo de Solidariedade da União Europeia<sup>9</sup> (FSUE). Diante da pandemia do novo coronavírus, em 30 de março de 2020, o FSUE foi alterado, por meio do Regulamento (UE) 2020/461 do Parlamento Europeu e do Conselho, com o objetivo de alargar o escopo e âmbito de aplicação ao incluir grandes emergências de saúde pública e definir operações específicas que possam ser consideradas elegíveis para financiamento via tal fundo.

Visto que o FSUE é um instrumento permanente, o SURE, em contrapartida, tem natureza temporária. O âmbito geográfico também é diferente, enquanto o SURE fica limitado aos estados membros, não se estendendo aos países que negociam sua adesão à UE, o FSUE se estende a ambos os grupos de países, ou seja, se aplica também àqueles em via de adesão. O escopo temático dos dois instrumentos, no entanto, é consistente – abrangendo grandes crises resultantes de ameaças à saúde pública –, podendo o FSUE ser usado permanentemente enquanto o SURE se limita ao caso particular derivado do surto da covid-19.

Outra diferença é que o FSUE é baseado em uma ajuda complementar aos gastos realizados pelos estados afetados, cobrindo uma parte das despesas públicas mobilizadas para fazer face aos prejuízos causados por uma catástrofe de grandes proporções; já o SURE está baseado na concessão de operações de empréstimos, ou seja, eles devem ser eventualmente suportados pelos estados beneficiados, em um sistema de contrapartida UE e estados membros.

Assim, estabelecido que o SURE é um instrumento temporário complementar aos fundos europeus já existentes – FSUE e FSE –, importa saber quais as condições e procedimentos para sua utilização pelos estados membros. Nesse sentido, as condições para utilização do apoio concedido ao abrigo do SURE devem ser estabelecidas com base no súbito e grave aumento da despesa pública, efetiva ou orçada, em consequência do surto da covid-19. Ademais, a ajuda a ser concedida pela UE deve ter em vista a preservação do emprego e estar diretamente relacionada com a criação, a prorrogação ou o alargamento dos regimes jurídicos que versam sobre a redução de jornada (STWs) ou outras medidas equivalentes que venham a ser adotadas em resposta à crise epidemiológica (COMISSÃO EUROPEIA, 2020b).

Curiosamente, a Comissão não indica qual será o tempo de funcionamento do SURE, pois afirma que a imprevisibilidade da crise causada pela covid-19 e suas consequências econômicas podem exigir que o SURE vigore por longo período. A assistência prestada pelo SURE assumirá a forma de empréstimos, sendo o procedimento para a sua obtenção não automático, uma vez que exige que cada estado membro solicite a sua respetiva inclusão, sendo dividido em duas etapas distintas. Primeiro, o estado membro precisa solicitar a ativação do SURE à Comissão, que será a única administradora do programa. Depois, após verificado o cumprimento das regras prudenciais<sup>10</sup>, a Comissão apresentará uma minuta de contrato de empréstimo a ser celebrado entre o estado membro interessado e a própria Comissão, contendo os termos e condições a serem pactuados. A análise será feita com base no aumento das despesas públicas com a manutenção dos programas e STWs e tal minuta deverá ser formalmente aprovada pela maioria qualificada dos membros do Conselho.

9 O Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE) foi criado na sequência das cheias devastadoras que assolaram a Europa Central no Verão de 2002, enquanto meio de expressão da solidariedade europeia para com a população das regiões afetadas por grandes catástrofes naturais. Até a presente data, foi acionado 80 vezes, designadamente em situações de inundações, incêndios florestais, sismos, tempestades e seca, ajudando 24 países europeus com um montante superior a 5 bilhões de Euros. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/funding/solidarity-fund/](https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/solidarity-fund/)>. Acessado em 17 jun. 2020.

10 As regras prudenciais são discutidas e fixadas em fóruns internacionais com a finalidade de fortalecer a estabilidade e a eficiência do sistema financeiro de cada país, tendo como referência os padrões e as recomendações de organismos internacionais, a exemplo do Comitê de Basileia para Supervisão Bancária (*Basel Committee on Banking Supervision* – BCBS). No caso específico do SURE as regras prudenciais são: (i) a soma do montante emprestado os três maiores estados tomadores não pode exceder 60% do montante total da linha (€100 bi), (ii) os montantes devidos pela União num determinado ano não podem exceder 10% do montante total da linha (€10 bi) e (iii) quando um Estado Membro beneficiado se tornar inadimplente, a Comissão pode rolar os empréstimos associados contraídos em nome da União.

Para que o programa cumpra com os objetivos pretendidos, os estados membros devem fornecer à UE garantias irrevogáveis, incondicionadas e resgatáveis, proporcionalmente à respectiva participação dos estados segundo a renda nacional bruta<sup>11</sup> total da União. As garantias prestadas pelos estados membros devem ser *pari passu*<sup>12</sup>. Caso um estado membro não honre a garantia conferida no prazo, a Comissão terá o direito de executar as garantias prestadas por outros estados membros, até os montantes efetivamente garantidos. Os estados membros serão reembolsados por essas garantias adicionais quando os montantes forem efetivamente recuperados. Esse amplo sistema de garantias evitará a necessidade de aportes iniciais por parte dos estados membros, assegurando a melhoria do risco de crédito necessária para garantir uma elevada nota por parte das agências de risco, possibilitando um financiamento a custo e condições vantajosas e, assim, protegendo os recursos do orçamento da União.

Parece ser de vital importância para o sucesso da iniciativa que o volume de recursos seja significativo, haja vista que esse montante disponibilizado será essencial para a estabilização. É igualmente importante e positivo que o SURE retire seu fundamento diretamente do artigo 122 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>13</sup> e, assim, seja financiado por meio de um instrumento europeu. Ao não usar o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE)<sup>14</sup>, a Comissão evita interferências no debate (desagregador) sobre se o MEE deve ou não ser o veículo para a efetividade da solidariedade europeia diante da crise do coronavírus (VANDENBROUCKE et al., 2020).

Para garantir a disponibilidade de recursos financeiros suficientes, mesmo quando todos os países são atingidos ao mesmo tempo pela crise, o SURE poderá contrair empréstimos nos mercados financeiros; portanto, a lógica subjacente de sua captação de recursos financeiros do SURE parece aproximar-se daquela adotada pelo Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF)<sup>15 16</sup>, mas contando com praticamente duas vezes o volume de recursos financeiros deste último (100 bilhões de euros contra 60 bilhões de euros).

### 3.3 SURE: principais inovações e limitações

O SURE constitui uma inovação significativa no contexto das políticas sociais da UE, uma vez que é o primeiro instrumento financeiro com o objetivo explícito de proteger empregos e trabalhadores durante uma crise econômica. A esse respeito, o SURE representa uma novidade por alterar o foco da Comissão da proteção das pessoas desempregadas para a proteção do emprego. Trata-se de uma mudança do “seguro-desemprego” para uma modalidade de “seguro-emprego”.

11 O RNB (Renda Nacional Bruta) é baseado em um princípio semelhante ao do PIB. O Banco Mundial define o RNB como: “a soma do valor agregado de todos os produtores residentes, mais os impostos sobre produtos (menos subsídios) não incluídos na avaliação da produção mais os recebimentos líquidos de renda primária (remuneração dos funcionários e ganhos de capital sobre ativos) advindos do exterior.”

12 *Pari passu* é uma expressão latina que significa “em igual passo”, “simultaneamente”, “a par”, “ao mesmo tempo”, e, por extensão, comumente utilizado no jargão jurídico no sentido de “proporcionalmente; em passo igual; sem preferência” ou em igualdade de condições, de modo que todas as partes sejam tratadas da mesma maneira.

13 Artigo 122. 1. Sem prejuízo de quaisquer outros procedimentos previstos nos Tratados, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode decidir, num espírito de solidariedade entre os estados membros, das medidas adequadas à situação econômica, nomeadamente em caso de dificuldades graves no aprovisionamento de certos produtos, designadamente no domínio da energia.

2. Sempre que um Estado-Membro se encontre em dificuldades ou sob grave ameaça de dificuldades devidas a calamidades naturais ou ocorrências excepcionais que não possa controlar, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode, sob certas condições, conceder ajuda financeira da União ao Estado-Membro em questão. O Presidente do Conselho informará o Parlamento Europeu da decisão tomada.

14 O MEE foi criado como uma instituição financeira internacional pelos estados membros da área do euro para ajudar tais estados que eventualmente enfrentem dificuldades financeiras graves. A instituição fornece empréstimos de emergência, mas, em troca, os países devem realizar programas de reformas estruturais.

15 O MEEF foi criado para a Comissão Europeia prestar assistência financeira a qualquer país da UE que sofra ou seja ameaçado por graves dificuldades financeiras, tendo sido utilizado para fornecer assistência financeira condicionada à implementação de reformas para a Irlanda e Portugal entre 2011 e 2014 e para fornecer empréstimos-ponte de curto prazo à Grécia em julho de 2015. Atualmente, espera-se que os países da área do euro que necessitem de assistência financeira se voltem para o MEE – vide nota supra –, uma instituição intergovernamental permanente. O EFSM, no entanto, permanece ativo e pode ser usado se necessário.

16 Alguns autores rebatem a aproximação entre o SURE e o MEEF aqui defendida, baseando-se nas seguintes características: no último eram elegíveis apenas os estados da Zona do Euro e o programa condicionava que tais estados implementassem reformas estruturais, enquanto o SURE, além de ser aplicável à todos os estados membros, é incondicionado (CORTI; ALCIDI, 2020).



Outra marca importante do SURE é que ele, explicitamente, se aplica aos trabalhadores por conta própria (autônomos ou independentes). Nos estados membros da UE mais atingidos pela crise da covid-19, foram adotadas medidas para apoiar tais trabalhadores independentes e essas medidas, justas e necessárias, representaram um forte impacto nos respectivos orçamentos nacionais. Assim, a decisão da Comissão no sentido de incluir essa massa laboral – geralmente não cobertas por programas de STWs – como critério de elegibilidade para a utilização do SURE é de extrema importância.

Por outro lado, há enorme preocupação quanto ao volume de recursos disponibilizados. Ainda que 100 (cem) bilhões de euros seja um montante significativo, há um risco tangível de que – como já enfatizado pela Espanha e pela Itália – isso não seja suficiente para lidar com a crise orçamentária que muitos estados membros estão enfrentando e enfrentarão adiante. Com o bloqueio prolongado das atividades sociais, um número crescente de estados membros pode vir a solicitar a entrada no regime, fazendo com que os recursos disponíveis se esgotem rapidamente. No entanto, algumas especificidades podem reduzir esta forte demanda pelo instrumento. Em primeiro lugar, é bastante razoável supor que países como a Alemanha e Holanda possam contrair empréstimos a um custo mais baixo e com um vencimento mais longo do que a própria Comissão. Assim, pouco provável que países com esses riscos de crédito sejam atraídos pelo SURE.

A despeito de um apoio na forma de empréstimos subsidiados ser melhor do que não ter nenhum tipo de apoio, sem uma iniciativa mais ampla da UE que evite níveis crescentes do endividamento público em países como Itália e Espanha, os empréstimos subsidiados não serão instrumentos capazes de reduzir o risco iminente da insustentabilidade da dívida pública nesses países. Isso porque o SURE terá impacto apenas no curto prazo. A longo prazo, a dívida pública nacional desses estados, que se encontram em posição fiscal e orçamentária mais debilitada, continuará a aumentar, e o endividamento público e a deterioração do orçamento poderá acontecer de forma ainda mais abrupta quando o programa terminar – ou fazer com que o mesmo se prolongue no tempo para além daquilo que seria recomendável ou aconselhável.

Por fim, um derradeiro limite diz respeito à considerável variação institucional nos esquemas de STW na Europa. Como dito acima quanto às 4 (quatro) características dos vários STW existentes na Europa, essa heterogeneidade entre os vários programas existentes nacionalmente coloca em risco a capacidade de estabilização do SURE. Para que haja um efeito estabilizador, uma forte coordenação entre as várias legislações nacionais sobre STWs e benefícios de seguro-desemprego se faz necessária. Por exemplo, na Itália, tais benefícios se aplicam apenas a contratos de trabalho por prazo indeterminado que, geralmente, já dispõem de regras mais protetivas quando considerados àquelas relativas aos contratos de trabalho por prazo determinado (temporários). Em contrapartida, outros estados da UE, como por exemplo a França, adotaram medidas extraordinárias para proteger os trabalhadores com contratos temporários.

Essa heterogeneidade dos vários STWs existentes nos estados membros sinaliza um dilema de difícil solução para a Comissão Europeia. Se, por um lado, há de fato uma gama variada de políticas públicas relativas aos STWs nos estados membros, impossibilitando um efeito estabilizador mais eficiente e potente, o tempo no cenário atual é fator de crucial importância; por conseguinte, a Comissão não deve tentar impor condições detalhadas quanto à forma, prazo e outras características na implementação dos programas pelos estados. Assim, o dilema entre prazo e estabilização se coloca como vetor fundamental para assegurar o emprego e a renda.

Embora discutir e impor condições relativamente detalhadas implicará atrasos que não se podem esperar nesse contexto de grave emergência, algumas orientações mínimas são indicadas. Como já dito acima, a qualidade das várias políticas domésticas de STWs e o compartilhamento de riscos além das fronteiras internas da UE devem apoiar-se mutuamente.

Assim, o SURE deve ser disponibilizado aos estados membros que precisam mobilizar meios financeiros significativos para combater as consequências econômicas e sociais adversas da covid-19 no seu território. A criação do SURE é mais uma expressão da solidariedade da UE, nos moldes do FSUE, pela qual os estados membros concordam em se apoiar mutuamente, por meio da UE, mediante a disponibilização de recursos financeiros adicionais. Como já dito, tais recursos serão disponibilizados sob a forma de empréstimos, para fazer frente a aumentos súbitos da despesa pública em razão da preservação do emprego e da renda e funcionamento, em termos mais específicos, como uma segunda linha de defesa, apoiando regimes de jornada de trabalho reduzida e outras medidas semelhantes.

#### 4 SURE: EXPRESSÃO TANGÍVEL DA SOLIDARIEDADE EUROPEIA?

A solidariedade tem uma presença indubitável no quadro jurídico da UE, bem como apresenta uma tradição constitucional razoavelmente estabelecida nos sistemas jurídicos dos estados membros. Os Tratados da UE referem-se explicitamente à solidariedade em várias disposições, incluindo-a nos valores<sup>17</sup>, objetivos da UE<sup>18</sup> (solidariedade “entre gerações” e “entre os estados membros”) e políticas específicas em que o “princípio” ou “espírito” da solidariedade deve ser aplicado<sup>19</sup>. No entanto, a ênfase dos Tratados da UE está na solidariedade no âmbito dos estados membros ou organismos públicos, inexistindo uma interpretação comum facilmente discernível sobre o conteúdo, alcance e limites para aplicação da solidariedade em termos legais (Comissão Europeia, 2018).

As normas fundacionais da UE<sup>20</sup> determinam que, em caso de catástrofe de natureza humana ou natural ou, ainda, em caso de ataque terrorista, qualquer estado membro pode acionar os instrumentos de ajuda mútua, no marco da cooperação interinstitucional, tendo como base a atuação coordenada no seio da própria União. Ao fazê-lo, diante de uma necessidade causada por uma catástrofe de natureza animal ou humana<sup>21</sup> – como é o da atual pandemia causada pelo novo coronavírus – devem ser acionados os instrumentos determinados na Declaração n.º 37 anexa ao Tratado de Lisboa (cujo conteúdo é bastante impreciso, levando a questionamentos sobre sua efetiva aplicação), combinado com as disposições contidas no artigo 196 do TFUE que versa sobre as medidas de proteção civil, representando tal artigo o modo de concretização da solidariedade (MATA DIZ, DE PAIVA ARAUJO, 2020).

Nesse sentido, a Comissão retratou o SURE como uma “expressão tangível da solidariedade da União”. Mas como se deve compreender tal solidariedade e qual o impacto que ela pode ter no contexto da crise da covid-19?

A UE vem realizando operações de repasse (ou empréstimos *back-to-back*) a seus estados membros desde a década de 1970, mas o SURE possui duas características originais. Primeiro, seu objetivo declarado é garantir que os países possam acessar recursos de forma fácil, sem grandes burocracias e a um custo baixo de modo a financiar os programas de STW que forem utilizados para atenuar os efeitos da crise da covid-19. Em segundo lugar, a fim de proteger a classificação de risco da UE<sup>22</sup>, a Comissão alterará a decisão sobre recursos próprios (CONSELHO, 2014) e aumentará a margem de manobra (*headroom*) – a diferença entre o limite máximo de recursos próprios do orçamento a longo

17 Artigo 2º do Tratado de Lisboa.

18 Artigo 3º do Tratado de Lisboa.

19 Por exemplo nos artigos 80, 122 e 194 do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

20 De forma precisa, o Título VII do Tratado de Funcionamento da União Europeia versa sobre a “Cláusula de Solidariedade”.

21 Caso se tratasse de matéria vinculada à política externa e de defesa comum, a Comissão e o Alto-Representante para a Política Exterior e a Política de Segurança deveriam remeter um projeto de ação ao Conselho que, por unanimidade, determinaria os meios para concretizá-lo, com auxílio do Comitê Político e de Segurança.

22 A UE é classificada como AAA / Aaa / AAA / AAA (perspectiva estável) pela Fitch, Moody's, DBRS e Scope respectivamente e AA (perspectiva estável) pela Standard & Poor's. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/eu-borrower/eu-credit-rating\\_en#:~:text=Credit%20ratings,stable\)%20by%20Standard%20%26%20Poor's](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/eu-borrower/eu-credit-rating_en#:~:text=Credit%20ratings,stable)%20by%20Standard%20%26%20Poor's)>. Acessado em: 19 jun. 2020.





prazo (montante máximo de recursos que a União pode demandar dos estados membros para financiar suas despesas) e a despesa efetiva.

O SURE, além disso, fornecerá uma fonte extra de financiamento para os países da UE, além daquelas que podem ser levantadas via MEE ou no mercado de crédito. Assim, por meio dos empréstimos contratados pela UE e repassados os estados, alguns poderão se beneficiar de taxas de juros e condições mais vantajosas – por exemplo Grécia, Chipre, Itália, Portugal e Espanha – do que obteriam caso tentassem acessar o mercado de crédito diretamente, em razão da aviação de crédito da UE ser melhor do que a desses países. Ou seja, ao usarem o “balanço” da União, alguns países teriam acesso a melhores condições de financiamento.

Ademais, o instrumento proposto oferece uma estrutura de governança mais leve e mais ágil do que outros programas de assistência financeira da UE, particularmente as linhas de crédito MEE, mesmo se considerados os procedimentos simplificados adotados sob o mecanismo de “Suporte à Crise com a Pandemia”. Para acessar os fundos do SURE, os países da UE precisariam apenas demonstrar que o valor obtido será aplicado em programas de STW. A aprovação requer apenas uma maioria qualificada no Conselho e não haverá necessidade de consultar os respectivos parlamentos nacionais para realizar qualquer solicitação cursada pelo estado. Dada a sua novidade, o SURE também pode ser menos “politicamente tóxico” do que o ESM em alguns países, como a Itália (CLAEYS, 2020).

A principal vantagem do SURE é mostrar que, se necessário, a UE pode criar uma capacidade de empréstimo e emitir um ativo comum seguro usando um instrumento comunitário, em vez de usar acordos intergovernamentais, como foi feito com o MEE e o MEEF.

Inegavelmente, uma gestão comum da dívida, por meio da emissão de instrumentos de dívida comunitários, seria muito útil para a área do euro diante de uma crise. Em particular, esses instrumentos de dívida da UE auxiliariam o Banco Central Europeu (BCE) a cumprir seu mandato, uma vez que, politicamente, seria mais fácil para o BCE comprar dívida europeia do que comprar dívidas derivadas de vários estados membros. No entanto, para atingir tais objetivos, esses instrumentos de dívida devem ser de uma ordem de grandeza bem maior que a do SURE. A emissão de uma quantidade tão grande de dívida da União, assim como a iniciativa franco-alemã demonstra (BUDENSREGIERUNG, 2020), deve ser possível, desde que aumentando drasticamente a margem de manobra do orçamento da UE. Faltaria, na verdade, um amplo consenso envolvendo os outros 25 países da UE (CLAEYS, 2020).

Seja como for, o princípio da solidariedade pode e deve ser utilizado no enfrentamento de crises sanitárias transfronteiriças, como no caso da covid-19. Nesse particular, a solidariedade, como dever de cooperação, deve pautar-se em ações concretas que venham a especificar em que medida cada estado pode cooperar com os demais, sempre sob o manto da UE. A organização comunitária, cujo valor fundamental refere-se a uma associação interestatal em um esquema até então inédito, baseia-se, justamente, neste elemento de solidariedade entre os povos. Nesse sentido, a ideia de um sistema comunitário de financiamento de recursos e administração de dívidas insere-se no contexto macro da solidariedade europeia (MATA DIZ, DE PAIVA ARAUJO, 2020). É por meio da captação de recursos pela UE, com o seu subsequente repasse aos estados membros que será possível reparar os efeitos adversos e nefastos tanto econômicos como sociais causados pela pandemia e, assim, preparar para um futuro melhor e mais próspero para a região.

## 5 CONCLUSÃO

Diante do atual cenário de crise sanitária vivenciada pelo mundo devido à transmissão e rápida propagação do coronavírus, torna-se patente a necessidade de adotar mecanismos e instrumentos que

possam promover e consolidar a defesa dos direitos fundamentais, incluindo-se aí, as políticas públicas voltadas para a preservação do emprego e da renda. Não se trata, obviamente, de estabelecer conceitos e programas oficiais a serem aplicados pelos estados, mas sim, de conduzir ações concretas que possam efetivamente garantir a dignidade humana. Esta é uma função inerente à própria existência do Estado.

Neste sentido, o presente artigo buscou analisar a atuação concreta da UE, como organização supranacional que envolve 27 estados, para atenuar os efeitos e impactos da crise sobre o emprego e a renda, criando, assim, os substratos operacionais necessários para que a solidariedade – valor reconhecido juridicamente pela União – possa tornar-se um elemento prático nas relações interestatais.

O programa SURE, no marco dos pacotes e medidas financeiras que foram criados pela UE após a decretação da pandemia, busca justamente especificar critérios para que os estados possam solicitar empréstimos concedidos que serão suportados por um sistema de garantias dadas pelos estados membros para o orçamento da União, representando 25% (vinte e cinco por cento) do valor total concedido, considerados outros mecanismos de auxílio que foram citados no presente trabalho. Deste modo, o SURE pode ser considerado como uma forma de assistência econômica suplementar, além das medidas já adotadas domesticamente pelos estados, vinculadas especialmente à atenuação do desemprego e da preservação da renda.

Este programa está atrelado, ainda, a outras medidas como é o caso da redução da jornada para manutenção do emprego e da capacidade operacional estabelecida pela mão-de-obra qualificada que já estava trabalhando, aprofundando-se, portanto, um sistema conjunto de ações dirigidas à garantia do pleno emprego e à adoção de políticas sociais comuns pelos estados membros, assegurando-se, também, o funcionamento do mercado comum.

Finalmente, a correlação com a solidariedade, em uma concepção abstrata, deve seguir-se uma atuação decisiva por parte da UE em adotar medidas concretas que possam aliviar ou até mesmo exterminar os devastadores impactos gerados pela covid-19, em especial naquilo que afeta a própria existência humana relacionada com a geração de renda a partir de políticas sociais que possam refletir na manutenção dos empregos.

**AGRADECIMENTO:** a autora Jamile Bergamaschine Mata Diz agradece o apoio concedido pela CAPES no âmbito do Programa CAPES/Print, modalidade PVSE (Instituto Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa) para a realização da presente pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ANDOR, L. Towards shared unemployment insurance in the euro area. **IZA Journal of European Labor Studies**, v. 5, n. 1, p. 10, dez. 2016.

BEETSMA, R.; KOPITS, G. **Is the EU ready to truly apply the subsidiarity principle?** | **VOX, CEPR Policy Portal**, 15 jun. 2020. Disponível em: <<https://voxeu.org/content/eu-ready-truly-apply-subsidiarity-principle>>. Acesso em: 17 jun. 2020

BUDENSREGIERUNG. **Pressemitteilung Nummer 173/20**, 18 maio 2020.

CLAEYS, G. **The European Union's SURE plan to safeguard employment: a small step forward**, 20 maio 2020. Disponível em: <<https://www.bruegel.org/2020/05/the-european-unions-sure-plan-to-safeguard-employment-a-small-step-forward/>>. Acesso em: 17 jun. 2020

COMISSÃO EUROPEIA. **Resposta econômica coordenada ao surto de covid-19**. Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao



Banco Europeu de Investimento e ao Eurogrupo. COM(2020) 112 final, 2020a. Disponível em: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6818-2020-INIT/pt/pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO relativa à criação de um instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) na sequência do surto de covid-19.** COM(2020) 112 final, 2020b. Disponível em:<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0139&from=PT>>. Acesso em 18 jun. 2020.

CORTI, F.; ALCIDI, C. **Are we SURE? A critical assessment of the Commission's proposal for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an EmergencyEU Visions**, 17 abr. 2020. Disponível em: <<http://www.euvisions.eu/are-we-sure-a-critical-assessment-of-the-commissions-proposal-for-temporary-support-to-mitigate-unemployment-risks-in-an-emergency/>>. Acesso em: 16 jun. 2020

EUROPEAN COMMISSION; DIRECTORATE-GENERAL COMMUNICATION. **European Commission's white paper on the future of Europe and reflection papers on EU27 by 2025.** [s.l: s.n.].

EUROPEAN COMMISSION; **European Economic Forecast: Spring 2020.** Institutional Papers, n. 125, maio 2020.

FERNANDES, S.; VANDENBROUCKE, F. Bienvenu pour une Réassurance Chômage Européenne. **Europe Sociale et Solidaire**, v. Policy Paper, n. 251, p. 12, abr. 2020.

FINE, D. et al. **How to rebuild and reimagine jobs amid the coronavirus crisis.** Consulting Company. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Public%20Sector/Our%20Insights/How%20to%20rebuild%20and%20reimagine%20jobs%20amid%20the%20coronavirus%20crisis/How-to-rebuild-and-reimagine-jobs-amid-the-coronavirus-crisis-v3.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

GIUPPONI, G.; LANDAIS, C. **Building effective short-time work schemes for the covid-19 crisisVoxEU.org**, 1 abr. 2020. Disponível em: <<https://voxeu.org/article/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis>>. Acesso em: 17 jun. 2020

GRAUWE, P. DE. **The economics of monetary integration.** Oxford; New York: Oxford University Press, 1992.

HIJZEN, A.; MARTIN, S. The role of short-time work schemes during the global financial crisis<sup>1</sup> and early recovery: a cross-country analysis. **IZA Journal of Labor Policy**, v. 2, n. 1, p. 5, 2013.

SANDFORD, A. **COVID-19: How will the EU €500bn rescue deal help people and firms?** Disponível em: <<https://www.euronews.com/2020/04/10/coronavirus-in-europe-how-will-the-eu-500bn-rescue-deal-help-people-and-businesses>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

SCHMIEDER, J. F.; HEINING, J.; VON WACHTER, T. **The Costs of Job Displacement over the Business Cycle and Its Sources: Evidence from Germany.** p. 91, out. 2019.

VANDENBROUCKE, F. et al. **The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insuranceVoxEU.org**, 6 abr. 2020. Disponível em: <<https://voxeu.org/article/european-commission-s-sure-initiative-and-euro-area-unemployment-re-insurance>>. Acesso em: 6 jun. 2020

VERWEY, M.; LANGEDIJK, S.; KUENZEL, R. **Next Generation EU: A recovery plan for EuropeVoxEU.org**, 9 jun. 2020. Disponível em: <<https://voxeu.org/article/next-generation-eu-recovery-plan-europe>>. Acesso em: 19 jun. 2020

# REGIME JURÍDICO DA RESPONSABILIDADE POR DANO AO ERÁRIO APURADO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS À LUZ DAS NOVAS DISPOSIÇÕES DA LINDB<sup>1</sup>

THE LEGAL REGIME OF LIABILITY FOR DAMAGE TO THE TREASURY EXAMINED  
BY THE COURTS OF ACCOUNTS ACCORDING TO LINDB'S NEW PROVISIONS



**Pedro Henrique dos Reis Melo**

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).  
Ex-estagiário do MPC-MG no gabinete da procuradora Cristina Andrade Melo. Advogado

**Sumário:** 1 Introdução; 2 A espécie de responsabilidade apurada pelos tribunais de contas; 2.1 Jurisdição e tribunais de contas; 2.2 A teoria da responsabilidade financeira; 2.3 A teoria da responsabilidade financeira; 2.3 Os pressupostos de responsabilidade civil aplicados aos tribunais de contas; 3 Responsabilidade por ressarcimento e as novas disposições da LINDB; 3.1 O erro grosseiro e a culpa grave; 3.2 Admissibilidade do art. 28 da LINDB à pretensão de ressarcimento dos tribunais de contas; 4 Conclusão; Referências.

**Resumo:** A Lei n. 13.655/2018 inseriu o art. 28 na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei n. 4.657/1942) cuja redação é no sentido de que a responsabilidade do agente público por decisões ou opiniões técnicas somente se configura em caso de dolo ou erro grosseiro. Surgiu-se assim divergência entre a doutrina e o Tribunal de Contas da União -TCU sobre a aplicabilidade do referido dispositivo à esfera de responsabilidade sobre dano ao erário apurada pelos tribunais de contas. Nesse sentido, o presente trabalho busca estudar e fomentar o debate sobre a natureza e regime jurídico de responsabilidade apurada pelas cortes de contas, denominada responsabilidade financeira. Sob a perspectiva de entender tal singular instituto foram abordados estudos doutrinários que sustentam sua independência doutrinária, a fim de analisar, criticamente, se o art. 28 da LINDB influenciou esse tipo de responsabilidade. Conclui-se que o dispositivo deve influenciar a apuração de responsabilidade financeira e a efetividade do controle externo, sem representar qualquer favorecimento ao gestor público de má-fé, mas tão somente a valorização do administrador bem-intencionado ao mesmo tempo que reafirma o regime de responsabilidade próprio dos tribunais de contas.

**Abstract:** Law n.º. 13.655/2018 inserted art. 28 in the Law of Introduction to the rules of Brazilian Law - LINDB (Decree-Law n. 4.657/1942) whose wording is in the sense that the responsibility of the public agent for decisions or technical opinions is only configured in case of intent or gross error. Thus, a divergence arose between the doctrine and the Federal Court of Accounts (TCU) on the applicability of the referred provision to the sphere of responsibility for damage to the treasury determined by the Courts of Accounts. In this sense, the present work seeks to study and foster the debate on the nature and legal regime of responsibility determined by the Courts of Auditors, the so-called financial responsibility. From the perspective of understanding such a singular institute, doctrinal studies that support its doctrinal independence were approached, in order to critically analyze if art. 28 of LINDB influenced this type of responsibility. It is concluded that the provision should influence the determination of financial responsibility and the effectiveness of external control, without representing any favoring of the public manager in bad faith, but only the appreciation of the well-intentioned administrator while reaffirming the regime of responsibility of the Courts of Accounts.

**Palavras-chave:** responsabilidade do agente público; responsabilidade financeira, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; Lei n.º 13.655/2018; ressarcimento ao erário; dolo ou erro grosseiro; tribunais de contas.

**Key-words:** responsibility of the public agent; financial responsibility, Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law; Law No. 13.655/2018; reimbursement to the treasury; willful misconduct or gross error; Courts of Accounts.

<sup>1</sup> Artigo produzido sobre recorte do trabalho de conclusão do curso de graduação em Direito da UFMG apresentado em março de 2021.



## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho almeja fomentar o debate acerca da natureza e regime jurídico da responsabilidade apurada pelos tribunais de contas, em especial aquela relacionada à apuração de dano ao erário. Considera-se que o debate deve ser reacendido justamente pela especificidade do tema diante das singulares funções exercidas pelas cortes de contas e também pela evolução legislativa ligada à edição da Lei n. 13.655/2018 que alterou Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei n. 4.657/1942).

Foi a Lei n. 13.655/2018 o primeiro ato normativo brasileiro a fazer referência à expressão “esfera controladora”, bem como foi aquela que traçou novos limites para a responsabilidade do agente público em seu artigo 28 cuja redação é um dos motivos que inspirou o presente trabalho, principalmente pelas divergências em sua interpretação pela comunidade jurídica. Referido artigo dispõe que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou *erro grosseiro*”. Em verdade, as discussões se concentram notadamente sobre o escopo de aplicabilidade aos tipos de responsabilidade e sobre o conceito de erro grosseiro.

Há doutrina que defenda que o elemento erro grosseiro é sinônimo de culpa grave e limitou a culpa necessária para apuração de responsabilidade do agente público em várias esferas, como a administrativa disciplinar, civil, por atos de improbidade administrativa e perante os tribunais de contas. No tocante às cortes de contas afirmam que o erro grosseiro passou a ser exigido como elemento mínimo tanto na responsabilidade para apuração da pretensão de sanção, isto é, quando o agente viola norma jurídica a qual se submete e é punido, na mesma medida em que influenciou a pretensão de ressarcimento, quando o agente dá causa ao dano ao erário.

Por outro lado, sustenta o TCU na esteira do entendimento exarado pelo Acórdão n. 2.391/2018 – Plenário, que o artigo 28 da LINDB somente influencia na apuração de sanções por aquele Tribunal, uma vez que o ressarcimento do dano ao erário se submeteria ao disposto do artigo 37, §6º da Constituição Federal, que trata da responsabilidade regressiva do agente público, o qual não faz gradação de culpa para fins dessa responsabilidade.

Em que pese a variedade de discussões que referido artigo traz consigo, buscar-se-á sua interpretação tão somente no que concerne às atribuições do controle externo a cargo dos tribunais de contas, em especial, ao julgamento das contas dos responsáveis que ensejaram dano ao erário, consoante art. 71, II da Carta Constitucional. Nesses termos, concebe-se a tese de que o regime jurídico de responsabilidade dos agentes submetidos aos tribunais de contas já é visível no arcabouço normativo brasileiro sobretudo após a edição da Lei n. 13.655/2018.

Surge assim, necessidade de independência doutrinária da responsabilidade apurada pelos tribunais de contas, a qual será denominada responsabilidade financeira, adotando-se como referencial teórico instituto importado do direito português sobre tribunais de contas, que merece mais atenção da doutrina brasileira. A expressão “responsabilidade financeira”, malgrado não seja muito reconhecida no Brasil, revela a particularidade que é devida ao regime de responsabilidade dos agentes perante os tribunais de contas.

Argumentar-se-á que a referida espécie de responsabilidade não deriva expressa e diretamente do art. 37, §6º da CFRB, sendo que, na verdade, diante de lacunas legislativas, foi o dispositivo utilizado pelas cortes de contas de forma analógica para a apuração de responsabilidade do agente público durante vários anos. Esse seria um dos motivos não explícitos que levaram ao legislador a edição da Lei n. 13.655/2018 com o claro objetivo de consagrar e disciplinar a responsabilidade apurada pelos tribunais de contas, supondo-se, para tanto, que a norma foi editada especialmente direcionada aos órgãos de Controle Externo.

Dessa forma, será explicado que a responsabilidade financeira é una, mas denota duas pretensões, isto é, a de sanção e a de reintegração, sendo essa última abordada com mais profundidade dada a divergência entre o posicionamento do TCU e de parte considerável da doutrina sobre a aplicação do artigo 28 da LINDB ao dano ao erário.

Em breves linhas, o presente trabalho explorará as bases da teoria geral de responsabilidade civil subjetiva extracontratual, adotada como paradigma axiológico para a responsabilidade financeira por reintegração ou reintegratória, principalmente no referente aos pressupostos de responsabilidade, quais sejam i) conduta do agente, ii) dano, iii) nexos de causalidade e iv) culpa genérica ou *latu sensu*. Será objeto de estudo a posição do TCU que sustenta ser a pretensão de ressarcimento de dano ao erário incompatível com o artigo 28 da LINDB. Após, serão expostos os entendimentos contrários da doutrina, que sustentam total aplicação da norma ao escopo da responsabilidade por dano ao erário.

Ao final, o argumento será pela possibilidade de aplicação do artigo 28 da LINDB à responsabilidade financeira na pretensão de ressarcimento dos tribunais de contas, à luz da constitucionalidade do artigo, e da novel doutrina que ainda se digladiava pela amplitude de aplicação da norma.

Ademais, ressaltando novamente a expressão responsabilidade financeira, propor-se-á que a LINDB consagrou essa espécie de responsabilidade no ordenamento jurídico brasileiro, não no nome, mas na essência de um instituto singular do direito brasileiro. A isso, denota-se fundamental importância para futuros estudos acerca de como os tribunais de contas responsabilizam, argumentando-se que certas atribuições das cortes por seu caráter análogo ao jurisdicional, implicam na referida espécie de responsabilidade que é subjetiva e, portanto, totalmente influenciada pelo artigo 28 da LINDB.

## **2 A ESPÉCIE DE RESPONSABILIDADE APURADA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

### **2.1 Jurisdição e Tribunais de Contas**

A disciplina dos tribunais de contas é a disciplina do controle externo. Nas lições clássicas de Hely Lopes Meirelles, “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”<sup>2</sup>. O controle externo, nada mais é do que uma modalidade de controle, a ser exercida por um órgão constitucional independente, tal como o tribunal de contas, sobre a atividade administrativa de outro, responsável pelo ato controlado, tal como o Poder Executivo.

Na ótica da Carta de 1988 o controle externo possui como titular o Poder Legislativo, com atividade bem delineada, qual seja a “Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária” (Título IV, Capítulo I, Seção IX, Artigos 70 a 75 da CF/88). A fim de operacionalizar a função de controle externo, criou-se um órgão auxiliar, porém independente do Poder Legislativo, chamado Tribunal de Contas da União (TCU) a que foi atribuído diversas competências e jurisdição em todo território nacional.

Diz-se jurisdição que, nesse sentido, deve ser entendida como o poder-dever de dizer o Direito, atribuído ao Estado, quando do exercício de sua função jurisdicional para resolver interesses em conflito, enquanto sujeito imparcial segundo Theodoro Jr.<sup>3</sup> No tocante aos tribunais de contas a maioria da doutrina não compreende que sua atividade se amolda na categoria fundamental da jurisdição, uma vez que seu monopólio pertenceria ao Poder Judiciário, sendo a atividade preponderante fruto da disposição constitucional de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Art. 5º, XXXV da CF/88), também conhecida como cláusula da inafastabilidade da jurisdição.

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 697.

3 THEODORO JR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. vol. 1. 59. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 106.



O estudo e compreensão do que vem a ser jurisdição para os tribunais de contas é importante pois, percebe-se que a doutrina do Direito Administrativo, bem como a do Direito Financeiro, não costuma se alongar em temas tipicamente fora dos seus núcleos de estudo, mesmo na disciplina do controle externo da administração pública, pois, geralmente tal tema está ao recanto de suas teses gerais.

É de se ressaltar que nomes clássicos do Direito Administrativo e Constitucional como Di Pietro<sup>4</sup>, Cretella Júnior<sup>5</sup> e Afonso da Silva<sup>6</sup> expõem posições no sentido da inexistência de poder jurisdicional nas decisões das cortes de contas o que resultaria, segundo os autores, na incapacidade de apreciação da responsabilidade do agente público, mas somente da regularidade intrínseca da conta e nada mais.

Nesse sentido, percebe-se que uma falta de interesse sobre o tema da jurisdição dos tribunais de contas talvez tenha resultado em argumentos tangenciais, especialmente sob a ótica dos doutrinadores clássicos, e isso influenciou em outros temas relevantes do controle externo. Esse seria, precisamente, o caso da responsabilidade apurada pelos tribunais de contas.

À vista disso, em que pese as contribuições dos doutrinadores clássicos, parece-se caracterizar certo despreço para com a atuação do órgão de controle, uma vez, como se sabe, é rotina do TCU e dos demais tribunais a apreciação da responsabilidade dos agentes por seus atos na gestão pública, o que motivou a confecção do presente trabalho.

É que tais posições não subsistem sob o enfoque do dever de prestar contas e do arquétipo constitucional utilizado na formatação do controle externo a ser exercido pelos tribunais de contas. A simples leitura comparativa entre o art. 73, caput, em confronto com o §2º do art. 92, ambos da Constituição Federal, permitem afirmar que os tribunais de contas possuem funções, no mínimo, análogas às jurisdicionais, pois idêntica redação utilizada pelo constituinte para a jurisdição do Poder Judiciário, em especial do STF e dos demais tribunais superiores.

O exercício do poder jurisdicional é de tal forma que, justamente por isso, as decisões dos tribunais de contas não são passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, salvo em relação a raros vícios de forma e legalidade admitidos pela jurisprudência. É decorrência lógica, jurídica e inarredável da jurisdição tal insubmissão à revisão de mérito do julgamento das contas pelo Poder Judiciário, o que se traduz na vinculação constitucional das competências específicas do tribunal de contas.

Jorge Ulysses Jacoby Fernandes<sup>7</sup> ao comentar especialmente a posição da doutrina na possibilidade de revisão dos atos dos tribunais de contas pelo Poder Judiciário oferece uma posição que mais se coaduna com a missão institucional delegada às cortes de contas. Segundo o autor:

*Julgar é apreciar o mérito e, portanto, mesmo que a Constituição não utilizasse expressamente o termo “julgar”, ainda assim, uma decisão dessa Corte seria impenetrável para o Poder Judiciário. Se a maculasse manifesta ilegalidade, como qualquer sentença, poderia até ser cassada por meio de mandado de segurança, mas nunca, jamais, poderia se permitir ao magistrado substituir-se nesse julgamento de mérito. O juiz também deve conter sua atuação nos limites da lei e, foi a Lei Maior que deu a competência para julgar contas a uma Corte, devidamente instrumentalizada e tecnicamente especializada. Portanto, mesmo que o julgamento das Cortes de Contas não fosse um ato jurisdicional típico, mas apenas um ato administrativo, seu mérito jamais poderia ser revisto pelo Poder Judiciário.*

4 PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. Direito administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 1010

5 Nas palavras de José Cretella Júnior: “as decisões do Tribunal de Contas não são decisões judiciais, porque ele não julga. Não profere julgamento nem de natureza cível, nem de natureza penal. As decisões proferidas dizem respeito à regularidade intrínseca da conta, e não sobre a responsabilidade do exator ou pagador ou sobre a imputação dessa responsabilidade” CRETELLA JUNIOR, José. Manual de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 49.

6 SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 167

7 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de contas do Brasil, , 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 127.

O mesmo autor, em seguida, rememora que o constituinte não conferiu jurisdição somente ao Poder Judiciário, tal qual é o art. 5º, XXXV, da CF/88, pois não foi obstáculo para que se atribuísse, em alguma medida, a outros poderes e órgãos a prerrogativa do exercício do poder jurisdicional, como é por exemplo o i) julgamento dos crimes políticos no processo de impeachment de autoridades pelo Senado Federal; ii) a concessão de indulto pelo Poder Executivo aos condenados criminalmente – Art. 84, IV da CF/88; iii) da aprovação das contas do exercício financeiro pelo Congresso Nacional, e sobretudo o objeto do presente texto, qual seja o iv) julgamento das contas dos administradores e outros responsáveis pelos valores públicos que ensejem dano ao erário, a ser realizado pelo tribunal de contas.

Mas o que é análise do julgamento do mérito das contas se não a apuração da responsabilidade do agente responsável por prestá-las? É que *julgar é dizer o direito, é exercer*, em alguma medida, jurisdição, o que leva a crer ser indispensável reconhecer aos tribunais de contas, no mínimo, funções de equivalentes jurisdicionais.

Veja-se que posição doutrinária que sustenta o exercício do poder jurisdicional pelas cortes de contas, todavia, não exclui dividir as competências da corte, as quais podem ser de exercício da função jurisdicional, ou quando não forem, de exercício de sua função administrativa<sup>8</sup>. Nessa esteira, propõe-se o estudo específico da competência cujo caráter jurisdicional poderia refletir na necessidade de apuração de responsabilidade subjetiva específica do agente, qual seja julgamento das contas dos responsáveis que ensejaram dano ao erário – art. 71, II da CF/88, que resulta na obrigação de reintegrar aos cofres públicos tais valores.

Aqui, ressalta-se, os tribunais de contas não estão a julgar somente “as contas”. Em verdade, julga-se os próprios agentes que são obrigados a prestá-las. Critica-se a doutrina clássica na medida em que “as contas” provêm “dos agentes”, e são eles e não aquelas, que praticam o ato culposo, que dão causa ao dano ao qual o nexo de causalidade se liga. Em outras palavras, a conduta do agente é fundamental para que se apure a regularidade da conta, sem aquela fica inviabilizada a análise da última.

O professor José dos Santos Carvalho Filho é enfático ao dizer que “é encargo dos administradores públicos a gestão de bens e interesses da coletividade, decorre daí o natural dever, a eles cometido, de prestar contas de sua atividade.”<sup>9</sup> Teoriza-se que essa peculiaridade do mandamento constitucional de prestar contas, corolário da indisponibilidade do interesse público, quando violado, sujeita o agente a um tipo de responsabilidade muito específica, relacionada ao cumprimento das normas de Direito Financeiro e Administrativo intrínsecas à contratação e dispêndio de recursos públicos, a qual se convencionou aqui denominar responsabilidade financeira, cuja dimensão será explicada a seguir a fim de reafirmar independência doutrinária do conceito aqui estudado.

## 2.2 A teoria da responsabilidade financeira

O termo responsabilidade financeira não é uma expressão comumente utilizado pela doutrina brasileira majoritária, dada a escassez de interesse pelo tema do controle externo à cargo dos tribunais de contas como já anteriormente apontado. Apesar de não estar amplamente consagrado na doutrina, percebeu-se que a utilização da expressão tem galgado recorrência na jurisprudência do próprio TCU, justamente quando abordou a aplicação do artigo 28 da LINDB na esfera de controle, como se percebeu no paradigmático Acórdão n. 2.391/2018<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Tal divisão de competências jurisdicionais e administrativas se encontram nos incisos e parágrafos do artigo 71 da Magna Carta conforme ressalta Alexandre Aroeira Salles. SALLES, Alexandre Aroeira. A necessária reformulação da Organização e do Processo nos Tribunais de Contas para efetivo alcance dos Princípios do Devido Processo Legal, do Contraditório e da Ampla Defesa. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP.

<sup>9</sup> CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 31 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2017.p. 75.

<sup>10</sup> O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins do direito de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). As alterações promovidas



Tese de mestrado oriunda da Universidade de São Paulo (USP) posteriormente publicada em obra, de autoria de Emerson César da Silva Gomes, é que consagrou, em terras brasileiras, a utilização da expressão, buscando lhe dar independência teórica quanto às demais esferas de responsabilidade, tais como a penal, civil, administrativa e a por atos de improbidade administrativa.

Na obra intitulada “Responsabilidade Financeira – uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas”, o autor define a responsabilidade financeira como:<sup>11</sup>

Obrigação de repor recursos públicos (imputação de débito) ou de suportar as sanções previstas em lei, no âmbito do controle financeiro exercido pelos Tribunais de Contas, em razão da violação de normas pertinentes à gestão de bens, dinheiros e valores públicos ou de recursos privados sujeitos à guarda e administração estatal

O autor paulista divide as formas de manifestação dessa responsabilidade em duas, seja na imputação de débito (responsabilidade ressarcitória ou reintegratória) ou na aplicação de multa consubstanciada em sanção, em regra, pecuniária (responsabilidade sancionatória)<sup>12</sup>. Ainda elenca como fundamentos da responsabilidade financeira três fontes, quais sejam i) a separação da gestão e a titularidade dos recursos públicos, ii) o Estado Democrático de Direito e a iii) existência de tribunais ou cortes de contas com função jurisdicional<sup>13</sup>, esse último aspecto apontado no tópico anterior como fundamental para a independência do conceito aqui explorado.

A expressão é importada do direito português sobre os tribunais de contas, sendo amplamente aceito em terras lusitanas, onde tais cortes, apesar de integrarem o Poder Judiciário<sup>14</sup>, desenvolveram sua própria esfera de responsabilidade, a qual, em direito comparado aqui se aproveitou, para sustentar posteriormente a aplicação do art. 28 da LINDB com o referido tipo de responsabilidade.

A título de ilustração, veja-se como a Constituição portuguesa, por meio do art. 214<sup>15</sup>, estabelece a competência jurisdicional ao seu tribunal de contas, nos termos em que especifica a responsabilidade financeira:

O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente: a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social; b) Dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; c) Efectivar a *responsabilidade por infracções financeiras*, nos termos da lei; d) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei.

Tal independência doutrinária, como se observa no direito português, nada mais é do que um reflexo da necessidade de se estabelecer balizas para apuração de responsabilidade pessoal do agente público

---

na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pela Lei n. 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a *responsabilidade financeira por débito BRASIL*. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 2391/2018. Tomada de contas especial. Relator: Min. Benjamin Zymler, 10 out. 2018. Brasília: TCU, 2018.

11 GOMES, Emerson Cesar da Silva. Responsabilidade financeira: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas. 2009. Tese (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, 2009.

12 *Ibidem*, p. 13

13 *Ibidem*, p. 48

14 "A Constituição Portuguesa sugere a existência de reservas especiais de jurisdição no sentido de reservar a certos tribunais o julgamento de certos litígios. Assim, por exemplo, estabelece o art. 212º/3 a competência dos tribunais administrativos e fiscais para o julgamento de questões de natureza administrativa e fiscal. No art. 214º, referente ao Tribunal de Contas, consagra-se a reserva deste Tribunal para a 'fiscalização da legalidade de despesas públicas' e do julgamento das contas que a lei mande submeter-lhe". CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003., p. 676.

15 PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa (1976).

que pratica ato ilícito contra a administração financeira. Ocorre que, como qualquer teoria, necessita de sustentação teórica, o que, no caso da responsabilidade financeira reintegratória, partiu dos pressupostos tradicionais de responsabilidade civil subjetiva extracontratual.

Bem verdade que, tratando-se de responsabilidade, seja civil, por atos de improbidade que deem causa a dano ao erário ou na financeira reintegratória, em regra, incidirá na mesma definição comum dada pelo Código Civil, ao menos, axiologicamente ao disposto no artigo 927, cuja redação é “aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”. Portanto, essa noção jurídica de responsabilidade reflete a noção de que o sujeito pratica ato ilícito que gera um dano, violando uma norma jurídica, cuja consequência é a obrigação de reparar.

A responsabilidade por sanção, por outro lado, parte do pressuposto de violação jurídica de uma norma, sem contudo, estar umbilicalmente ligada a um dano material, há, então, dano à ordem jurídica. Nesse sentido, aproxima-se muito do Direito Penal, cuja razão de ser é justamente essa. Emerson Gomes concluiu que esses dois aspectos de responsabilidade (pretensões de ressarcimento e sanção) malgrado possam ser tratados juntos no que compete aos tribunais de contas, exigem, por suas características, um tratamento individualizado, na forma que se opta por destrinchar a teoria de pressupostos que embasa a responsabilidade financeira ressarcitória.

### 2.3. Os pressupostos de responsabilidade civil aplicados aos Tribunais de Contas

Segundo a doutrina do Direito Civil, reconhece-se que a responsabilidade possui ao menos três pressupostos de caráter objetivo, também chamados elementos de responsabilidade. Maria Helena Diniz<sup>16</sup> por exemplo elenca três pressupostos, a saber: i) existência de uma ação, comissiva ou omissiva, qualificada juridicamente, isto é, que se apresenta como ato ilícito ou lícito; ii) ocorrência de um dano moral ou patrimonial causado à vítima; iii) nexó de causalidade entre o dano e a ação, o que constitui o fato gerador da responsabilidade.

Outros doutrinadores, como Flávio Tartuce, adicionam um quarto elemento, qual seja o pressuposto subjetivo, a culpa genérica, aqui compreendido também o dolo, já que “de qualquer forma, ainda prevalece o entendimento pelo qual a culpa em sentido amplo ou genérico é sim elemento essencial da responsabilidade civil, tese à qual este autor se filia”.<sup>17</sup> O estudo dos pressupostos de responsabilidade, amplamente abordados pela doutrina civilista, possuem o condão de embasar a responsabilidade por débito apurada pelos tribunais de contas especialmente sobre o enfoque das competências desses órgãos.

Acerca da conduta há de se destacar que é necessariamente voluntária, podendo se tratar de um ato comissivo (um agir, positivo) ou um ato omissivo (um não agir, negativo). Por outro lado, veja-se que, no tocante à responsabilidade apurada pelas cortes de contas, a conduta deve ter sido praticada, necessariamente, por um agente público ou por agente privado que se “equipare” ao público em razão da “gestão de bens, dinheiros e valores públicos” consoante o art. 70, *caput* da CF/88.

Aqui, é possível discorrer acerca de uma conduta qualificada pela pessoalidade do agente, se público na gestão de valores públicos, se privado, necessariamente acompanhado de agente público corresponsável. Tal lógica é a mesma aplicada em ações de improbidade administrativa<sup>18</sup> e no âmbito

16 DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil. 21 ed. v. 7. São Paulo: Saraiva, 2007., p. 42.

17 TARTUCE, Flávio. Direito Civil: direito das obrigações e responsabilidade civil. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.431

18 “Para que o terceiro seja responsabilizado pelas sanções da Lei n.º 8.429/92 é indispensável que seja identificado algum agente público como autor da prática do ato de improbidade. Assim, não é possível a propositura de ação de improbidade exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Recurso Especial 1.171.017/PA, Relator. Min. Sérgio Kukina, 25 de fevereiro de 2014. Brasília, STJ, 2014.

da responsabilidade financeira pode ser extraída da Súmula 187 do TCU<sup>19</sup>.

Ressalta-se ainda que a conduta pode ou não estar acompanhada de violação à norma de caráter administrativo-financeiro, porém o que determina a responsabilidade pelo débito é o efetivo dano ao erário. Mas o que vem a ser dano ao erário? Para Rodolfo Pamplona e Pablo Stolze<sup>20</sup> o elemento genérico “dano”, que, é definido como “a lesão a um interesse jurídico tutelado – patrimonial ou não –, causado por ação ou omissão do sujeito infrator que poderá decorrer da agressão a direitos ou interesses personalíssimos (extrapatrimoniais)”

Veja-se que enquanto a doutrina civilista adota apenas o elemento “dano”, este é demasiado amplo para a responsabilidade financeira, pois pode englobar danos fora da esfera patrimonial, como o dano moral. Reforça-se assim a necessidade de independência das modalidades, isto é, novamente se trata de um pressuposto qualificado e específico da responsabilidade financeira.

Primeiramente, os recursos precisam possuir caráter público, por óbvio. Outro ponto é que devem se compor por pecúnia, pois não se trata de patrimônio público de forma ampla, mas do erário, dos valores monetários que o Estado arrecadou por meio da administração tributária.

Como lembra Emerson Gomes, o dano será limitado às quantias dispendidas e, em regra, será efetivo, pois se tratará da irregular saída de recursos públicos. Há, contudo, hipóteses de dano presumido na legislação, consoante art. 8º, *caput* da Lei Orgânica do TCU – Lei n. 8.443/1992, que ocorre quando da “omissão no dever de prestar contas”, ensejando a instauração de Tomada de Contas Especial.<sup>21</sup>

Já quanto ao nexo de causalidade, há de encontrar uma relação de causa e efeito entre a conduta do agente e o dano ao erário. Nesse ponto, incide a discussão de qual teoria de nexo de causalidade é adotada pelo ordenamento civil brasileiro, se a teoria da equivalência das condições ou da causalidade adequada.

A primeira, que inclusive é a adotada para a responsabilidade penal<sup>22</sup>, advoga a tese de que o elemento causal se consubstancia em todo antecedente que haja concorrido para o evento dano, isto é, gerando o inconveniente da regressão infinita das causas, o que é resolvido pelos penalistas pela análise do elemento subjetivo.

Já a segunda, diz respeito a uma relação de causa adequada. Diz-se adequada, pois é a causa apta a causar o dano, nas lições de Sérgio Cavalieri, é “o antecedente, não só necessário, mas, também adequado à produção do resultado. Logo, nem todas as condições serão causa, mas apenas aquela que for mais apropriada para produzir o evento”<sup>23</sup>. Malgrado haja discordância, prevalece tese que o Código Civil no artigo 403<sup>24</sup> adotou a segunda teoria consoante defendem Rodolfo Pamplona e Pablo Stolze<sup>25</sup>. O Superior Tribunal de Justiça por outro lado, tem variado a interpretação, ora aplicando a causalidade adequada, ora aplicando teoria de nome “dano direto e imediato”, já que “somente se considera causa o

19 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 187. Sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, nas instâncias, próprias e distintas, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, dispensa-se, a juízo do Tribunal de Contas, a tomada de contas especial, quando houver dano ou prejuízo financeiro ou patrimonial, causado por pessoa estranha ao serviço público e sem conluio com servidor da Administração Direta ou Indireta e de Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, de qualquer outra entidade que gerencie recursos públicos, independentemente de sua natureza jurídica ou do nível quantitativo de participação no capital social. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 1982.

20 GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Manual de Direito Civil. 4 ed. São José dos Campos: Saraiva Jur, 2020.

21 *Ibidem*, p.182

22 É o que se extrai do Código Penal em seu art. 13: “o resultado, de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa. Considera-se a causa a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido”.

23 CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 2. ed. Barueri: Atlas, 2020. p. 53. E-book.

24 “Art. 403: Ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato, sem prejuízo do disposto na lei processual”.

25 GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Manual de Direito Civil. 4 ed. São José dos Campos: Saraiva Jur, 2020. p. 96.

evento que produziu direta e concretamente o resultado danoso"<sup>26</sup>.

No que concerne aos tribunais de contas não há um consenso, o que leva a crer que esse aspecto merece maior aprofundamento, já que o TCU já demonstrou aventar a teoria da causalidade adequada para responsabilizar pareceristas pelo grau de persuasão que o parecer técnico/jurídico influenciou na decisão do gestor, como ocorreu no caso julgado pelo STF no MS nº 24.073-DF (Informativo STF nº 290)<sup>27</sup>. Nesse emblemático caso, o STF suspendeu decisão do TCU que havia responsabilizado solidariamente pareceristas jurídicos da Petrobras S.A. que opinaram sobre a legalidade de contratação direta realizada pela companhia.

Em tal procedimento de inspeção, o TCU apontou que os advogados pareceristas teriam influenciado de forma determinante na decisão da diretoria da estatal, de contratação irregular de firma de consultoria empresarial internacional. Provocado o STF, adotou-se entendimento de que o parecer não era ato administrativo propriamente dito, sendo possível apenas a responsabilidade solidária do parecerista se constatado "erro grave, inescusável ou por ato de omissão praticado com culpa em sentido largo"<sup>28</sup>.

Por conseguinte, considerando esse entendimento, aparenta ser a ideia do dano direto e imediato a mais acertada para apurar o nexo de causalidade na responsabilidade financeira do agente, pois somente ele decide, e a ele é imputado o ônus de prestar contas, sendo possível a adoção de outras teorias somente se considerado também elementos de subjetividades do agente como o erro grave e inescusável, o que por coincidência, é o mesmo sentido atribuído ao erro grosseiro.

Por isso, resta por fim, pontuar acerca do pressuposto subjetivo, este que é pilar fundamental da responsabilidade financeira e constitui o elemento crítico deste trabalho, já que o artigo 28 da LINDB possui o condão de influenciá-lo. Pois bem, constitui-se na culpa genérica ou *latu sensu*, que por sua vez tradicionalmente se divide em dolo e culpa *strictu sensu*.

Dolo, na melhor compreensão da doutrina criminal, segundo Greco citando Welzel, constitui-se na:<sup>29</sup>

Vontade e consciência dirigidas a realizar a conduta prevista no tipo penal incriminador. Conforme preleciona Welzel, toda ação consciente é conduzida pela decisão da ação, quer dizer, *pela consciência do que se quer* – o momento intelectual – e pela decisão a respeito de querer realizá-lo – o momento volitivo.

Enquanto o dolo é a violação volitiva do dever jurídico, a culpa em sentido estrito perfaz no descuido do dever jurídico, há falta de diligência por parte do agente que culmina na negligência, imprudência ou imperícia. Ocorre que a doutrina civilista tradicionalmente divide o elemento culpa em graus de violação, ou seja, culpa grave, leve e levíssima<sup>30</sup>, o que não ocorria na apuração da responsabilidade por culpa pelos tribunais de contas.

26 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Recurso Especial nº 858.511/DF. Administrativo. Responsabilidade Civil do Estado. Danos materiais e morais. Morte decorrente de "bala perdida" disparada por menor evadido há uma semana de estabelecimento destinado ao cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade. Ausência de nexo de causalidade. Relator: Ministro Luiz Fux e Ministro Teori Albino Zavascki, 19 de agosto de 2008. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2008.

27 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº 24073/DF. EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. [...] Relator: Ministro Carlos Veloso, 06 de novembro de 2002. Brasília, DF: STF, 2002.

28 *Ibidem*.

29 GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013. p. 185.

30 GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro: responsabilidade civil. 13. ed. v. 4. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 326-329.

No que toca a esse assunto, para Gomes, a responsabilidade financeira “possui como requisito subjetivo a culpa no sentido amplo, o que engloba o dolo e a culpa em sentido estrito, com todas as suas modalidades: negligência, imprudência e imperícia”. Ainda pontua o autor que “isto se deve, em primeiro lugar, à aplicação analógica do art. 37, § 6º, da CF/88, ante as lacunas na legislação pertinente”<sup>31</sup>

Portanto, nota-se que para o autor essa acepção da culpabilidade em termos de responsabilidade financeira não derivaria expressa e diretamente do art. 37, §6º da CFRB. O citado dispositivo constitucional teria sido assim muito utilizado para justificar genericamente a culpa do gestor público, sem gradação do elemento, em uma analogia diante da ausência de normas disciplinadoras da culpa apurada nos procedimentos de controle externo. Teoriza-se que esse fato gerou a preocupação do legislador responsável por editar a Lei n. 13.655/2018, ao consagrar o uso da expressão “esfera controladora” e a gradação dos elementos de responsabilidade no artigo 28.

Chama-se atenção para esse ponto porque a obra de Emerson Gomes foi publicada em 2009 e, portanto, antes da edição da Lei n. 13.655/2018, quando havia lacunas de critérios subjetivos de responsabilidade, restando no âmbito dos tribunais de contas aplicação analógica baseada no art. 37, §6º da CFRB, por restar silente o legislador até aquele momento. Tal analogia, hoje, deve ser encarada com parcimônia e à luz do novel artigo 28 da LINDB, a fim de estabelecer critérios para aferição da culpa do agente decisor ou emissor de opiniões técnicas.

A adoção, por este trabalho, da teoria de Emerson Gomes não foi utilizada para respaldar o uso da expressão “responsabilidade financeira”, pois se admite que para ela não há reconhecimento expresso pela lei ou sequer pela doutrina majoritária brasileira.

O que se busca demonstrar é que existe uma espécie de responsabilidade com singular essência e que esta, sofreu significantes alterações pelo legislador diante do advento da Lei n. 13.655/2018. Nesse sentido, veja-se que a referida lei é a única, em todo o ordenamento jurídico brasileiro, que utiliza a expressão “esfera controladora”, em 5 (cinco) oportunidades, como se observa nos artigos 20, 21, 23, 24 e 27.

Tratar-se-ia de uma verdadeira consagração da responsabilidade apurada pelos tribunais de contas, diferenciando-a da simples responsabilidade administrativa ou da responsabilidade civil. Perceba-se que os pressupostos/elementos da responsabilidade apurada pelas cortes de contas são também essencialmente singulares, não se verificando em outras esferas de apuração.

Os próprios procedimentos dos tribunais de contas, como a tomada de contas especial, a representação e a prestação de contas revelam que existe especial distinção de como se responsabiliza por meio do controle externo, demonstrando a particularidade desse tipo de responsabilidade.

Chamá-la de financeira, num sentido didático, possui o condão de tornar independente um instituto que, por vezes, não possuiu a devida atenção da doutrina, mas como se viu é consagrado em outros ordenamentos jurídicos. Sustenta-se, portanto, que a LINDB, em certa medida, delineou a espécie de responsabilidade apurada pelos tribunais de contas, denominada nesse trabalho como responsabilidade financeira. Extrai-se essa ideia do próprio artigo 28, pois disciplinou a culpa do agente público que adivinha de aplicação analógica da Constituição, não subsistindo essa compreensão nos dias de hoje diante do novo normativo.

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p.205.

## 3 RESPONSABILIDADE POR RESSARCIMENTO E AS NOVAS DISPOSIÇÕES DA LINDB

### 3.1. O erro grosseiro e a culpa grave

O projeto de lei que deu origem à nova redação incluída na LINDB foi o PLS n. 349/2015 do Senado Federal, de iniciativa do Senador Antônio Anastasia<sup>32</sup>, que acolheu anteprojeto elaborado pelos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, publicado na obra “Contratações Públicas e Seu Controle”, pela Editora Malheiros em 2013. De acordo com a justificativa do Senador, o projeto possuía como objetivo “incluir na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942) disposições para elevar os níveis de segurança jurídica e de eficiência na criação e aplicação do direito público”.<sup>33</sup>

Parcela da doutrina alegava que a sistemática anterior do controle externo havia gerado um fenômeno por vezes chamado de “direito administrativo do medo”<sup>34</sup>, “apagão das canetas” e “hipertrofia do controle”<sup>35</sup>. Nesse sentido, para combater tal fenômeno, uma das novas disposições foi a que exigia para responsabilização de agentes públicos o elemento dolo ou erro grosseiro (art. 28), em caso de controle de suas decisões e opiniões técnicas. Portanto, havia uma ideia consubstanciada na proteção da boa-fé do agente público, com incremento nas balizas de apuração de responsabilidade.

Seria essa nova disposição a que reafirmaria a existência no ordenamento jurídico pátrio de ideia capitaneada pela própria essência trazida pela lei, qual seja a de se evitar o crime de opinião ou de hermenêutica. Isso afloraria a necessidade do controlador/julgador de se inserir no contexto do gestor na ótica do consequencialismo e realismo, como se percebe em outros trechos da recém alterada LINDB, tais como os artigos 20 e 22, que se referem aos critérios interpretativos de decisão.

Na mesma esteira, e considerando o espectro de responsabilidade apurada pelos tribunais de contas, Jacoby Fernandes elenca o princípio da aderência a diretrizes e normas como consectário dessa ideia, já que “quando busca o fiel cumprimento das normas e diretrizes, o órgão de controle também tolera, por dever de lógica, um conjunto de interpretações consideradas juridicamente razoáveis e ações que não tiveram o rendimento ótimo”<sup>36</sup>.

Portanto, resta claro que a limitação da culpabilidade do agente público apenas em caso de erro grosseiro ou dolo faz parte da essência ideológica trazida pela Lei n. 13.655/2018, todavia, a dúvida que restava era acerca da análise jurídica e alcance do elemento erro grosseiro. Pontue-se, inicialmente, que o parecer do Senado na CCJ, quando da análise do mérito do artigo 28 considerou que o elemento erro grosseiro era sinônimo de culpa grave.<sup>37</sup>

Noutro giro, após dois anos de vigência da LINDB, eis que surge o contexto da pandemia da COVID-19, situação de calamidade pública que demanda uma atuação proativa dos gestores públicos. Nessa toada

32 ANASTASIA, Antônio. Projeto de Lei n.º 349 de 2015, Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Brasília: Senado Federal, 2015.

33 *Ibidem*, p. 4

34 CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. Revista de Direito, Universidade Federal de Viçosa, v. 09, n. 01, p. 19-39, 2017.

35 DANTAS, Bruno. O risco de ‘infantilizar’ a gestão pública: Agências reguladoras e gestores públicos em geral têm evitado tomar decisões inovadoras por receio de terem atos questionados. Ou pior: deixam de decidir à espera de aval prévio do TCU. Rio de Janeiro: Jornal O Globo, 6 jan. 2018.

36 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 47-48

37 “Prevê-se, por meio da norma que se pretende criar, a responsabilização do agente apenas em casos de dolo ou culpa grave (erro grosseiro). De mais disso, exclui-se a responsabilização em caso de adoção de entendimento dominante à época da prática do ato (disposição que dialoga com os arts. 22 e 26). Resolve um problema de incerteza do direito” ANASTASIA, Antônio. Projeto de lei nº 7.448 de 2017. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito. Brasília: Senado Federal, 2017.

é editada a Medida Provisória n. 966 em 14/05/2020 cujos dispositivos possuíam redação quase idêntica ao artigo 28 da LINDB e do Decreto n. 9.830/2019 que a regulamentara.

A repercussão foi tanta que durante a vigência da MP o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar sobre a constitucionalidade dos dispositivos. Em sete ações diretas de inconstitucionalidade de números 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431 foram questionadas as disposições da MP 966, bem como do próprio artigo 28 da LINDB e das disposições do Decreto 9.830/2019 à luz do art. 37, §6º da CF/88 e de vários princípios e garantias constitucionais.

Apesar do debate da constitucionalidade do artigo 28 fosse relevante, em uma análise sumária o STF se manifestou apenas quanto a própria MP, mas firmando duas teses que colaboram para definição de erro grosseiro, veja-se:

1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.

2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos.

Depreende-se desse julgamento que o STF, tão somente em juízo sumário, já se preocupou em definir o erro grosseiro, interpretando-o conforme a Constituição, principalmente pela preocupação com a pandemia do Coronavírus com a tomada de decisões administrativas sem respaldo técnico, diante da ausência de estudos sobre a nova doença. Esse ideal reflete em trecho do voto do ministro Luís Roberto Barroso, então relator das ADIs, que externou preocupação no sentido de que o problema não seria a delimitação da culpa do agente por erro grosseiro, mas tão somente a definição da expressão.

A noção de “erro grosseiro” adotada pelo Supremo confirmou o apreço pelas decisões técnicas, respaldando a constitucionalidade ao menos cautelar da expressão. A adoção dos princípios da prevenção e precaução, muito estudados pelo Direito Ambiental também favoreceram a interpretação conforme a Constituição, já que valorizam ideal de que administrador ao decidir deve velar pela consequência de seus atos, considerando os riscos conhecidos e desconhecidos do problema.

Assim, agir com erro grosseiro, na visão do STF e diante da pandemia, é agir com a culpa grave que o legislador concebeu na edição do artigo 28, e prezando por embasamentos técnicos. Muito embora o dispositivo não tenha sido objeto de análise naquela oportunidade, é bem verdade que a tendência da Corte Suprema é de confirmar a constitucionalidade do artigo bem como da expressão “erro grosseiro”, já que outros ministros já se manifestaram nesse sentido, em que pese os votos divergentes.

As lições do STF são fundamentais, pois se analisadas sob a ótica da doutrina do direito civil e penal assumem relevante significado jurídico sobre a disciplina da culpa. Assim, retomando-se conceitos abordados do capítulo anterior acerca dos pressupostos subjetivos da responsabilidade, passe-se, pois à análise da culpa *strictu sensu*. Remonta ao Direito Romano a divisão da culpa com base no grau de sua incidência, na tradicional culpa grave, leve ou levíssima. Nessa linha, transcreve-se a explicação dada pelo civilista Flávio Tartuce no que concerne à culpa grave<sup>38</sup>:

38 TARTUCE, Flávio. Direito Civil: direito das obrigações e responsabilidade civil. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 442.

Na culpa lata ou culpa grave, há uma imprudência ou negligência crassa. O agente até que não queria o resultado, mas agiu com tamanha culpa de tal forma que parecia que o quisesse. Em casos tais, o efeito é o mesmo dolo, ou seja, o ofensor deverá pagar indenização integral (a culpa grave equipara-se ao dolo – culpa lata dolus aequiparatur). Não havendo culpa concorrente, da vítima ou de terceiro, não merecerá aplicação a redução proporcional da indenização (arts. 944, parágrafo único, e 945 do CC).

Veja-se que a doutrina civilista aborda questão crucial do elemento culpa grave. É que desde o Direito Romano esse grau de culpa é equiparado ao dolo. Tal ideia corrobora a ideia de que erro grosseiro é mais específico que a simples culpa, aproximando-se da culpa grave, ou até mesmo do dolo. A doutrina do Direito Penal também é nesse sentido, é o que se vê na comparação entre culpa consciente e dolo eventual, consoante Cezar Bittencourt<sup>39</sup>:

Os limites fronteiriços entre dolo eventual e culpa consciente constituem um dos problemas mais tormentosos da Teoria do Delito. Há entre ambos um traço comum: a previsão do resultado proibido. Mas, enquanto no dolo eventual o agente anui ao advento desse resultado, assumindo o risco de produzi-lo, em vez de renunciar à ação, na culpa consciente, ao contrário, repele a hipótese de superveniência do resultado, e, na esperança convicta de que este não ocorrerá, avalia mal e age

Diante dessas constatações, resta claro que a “má-avaliação” e a “imprudência e negligência crassa” são caracterizadoras desse “sub” elemento de culpa à qual o artigo 28 da LINDB se referiu. Sugere-se, portanto, a definição de que erro grosseiro constitui ato comissivo ou omissivo praticado com culpa grave, isto é diante de atuação imperita, negligente ou imprudente em grau elevado, equiparável ao dolo, diante de uma má-avaliação das condições da situação que gerou a decisão ou opinião técnica.

A sugestão leva em conta que o conceito ainda permanece indeterminado na legislação, porém é possível afirmar que já não se encontra tão vaga assim a ideia, considerando a manifestação da doutrina, do decreto regulamentador e principalmente do STF. Acredita-se, dessa forma, que a partir desse conceito há substrato jurídico suficiente para se prosseguir para as noções adotadas pelos tribunais de contas quanto à aplicação no âmbito da responsabilidade financeira por ressarcimento, para então fazer uma análise crítica das posições doutrinárias que entendem por sua inaplicabilidade ou não, como será descrito a seguir.

### **3.2. Admissibilidade do art. 28 da LINDB à pretensão de ressarcimento dos Tribunais de Contas**

A primeira vez que o TCU se manifestou acerca do artigo 28 da LINDB em processos de controle foi no Acórdão n.º 1.628/2018 - Plenário<sup>40</sup>, o qual firmou entendimento de que o erro grosseiro do agente seria aquele que fugiria do padrão do “administrador médio”. Sem embargo das críticas doutrinárias ao conceito de “administrador médio”<sup>41</sup>, certo é que após esse julgado o TCU se preocupou por enfrentar os questionamentos dos jurisdicionados quanto à aplicabilidade da LINDB nos processos de responsabilidade apurados pelos tribunais de contas. Sobreveio, assim, o Acórdão n.º 2.391/2018 - Plenário<sup>42</sup>, que expressaria o entendimento do TCU sobre o tema a ser seguido nos anos posteriores

39 BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de direito penal: parte geral., 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 826.

40 BRASIL. Tribunal de Contas da União (2ª Câmara). Acórdão n. 1.628/2018. Relator: Augusto Nardes, 27 de março de 2018. Brasília, DF: TCU, 2018.

41 PALMA, Juliana Bonacorsi de. Quem é o administrador médio do TCU? LINDB exige que condutas sejam avaliadas a partir da realidade. JOTA, São Paulo, 22 de agosto de 2018.

42 BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão n. 2.391/2018. Tomada de contas especial. Supostas irregularidades na liquidação e pagamento de despesas de contrato de prestação de serviços de transporte executivo. Citação. Argumentos apresentados insuficientes para elidir a irregularidade. Culpa grave nas condutas dos responsáveis. Contas irregulares, débito e multa. Ausência de culpa grave de um dos responsáveis. Afastamento da multa. Relator: Benjamin Zymler, 17 de outubro de 2018. Brasília, DF: TCU, 2018.



Neste *decisum*, o relator ministro Benjamin Zymler definiu o erro grosseiro na linha da culpa grave, adotando-se posição do sentido do termo erro contido Código Civil, já que “segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio”.

Prosseguiu o relator expondo que “o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio”. O erro grosseiro, por sua vez é “o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave”<sup>43</sup>.

Assim, a partir dessas balizas, entendeu o TCU por responsabilizar o agente público por erro grosseiro ao evidenciar que o gestor, naquele caso, havia agido com culpa grave na supervisão de execução de contrato administrativo firmado por fundação pública. Extraiu-se esse entendimento do conjunto probatório do processo, cujo teor denotaria diligência abaixo do normal do sujeito, uma vez que havia instruído seus subalternos de maneira irregular, em descompasso com as disposições contratuais, resultando-lhe em multa aplicada pelo Tribunal.

Veja-se que esse entendimento foi positivo para a evolução da jurisprudência do TCU, que passou a discutir a juridicidade dos dispositivos trazidos pela Lei n. 13.655/2018 e como isso afetaria o exercício do controle externo. Salieta-se que esse posicionamento contribuiu para que sedimentasse o erro grosseiro como sinônimo de culpa grave. Contudo, qual seria a amplitude da delimitação da culpa pela LINDB e como isso influencia na apuração de responsabilidade financeira pelo TCU?

Isto é, percebe-se que mesmo quando aplicou e interpretou o artigo 28 da LINDB como culpa grave o TCU somente o fez para a pretensão de sanção, excluindo a de ressarcimento. Retomando-se os entendimentos firmados no Acórdão paradigma n. 2.391/2018 a Corte de Contas firmou a tese que permanece até hoje sobre como o artigo 28 da LINDB deve ser aplicado, *in litteris*<sup>44</sup>:

[...]as alterações promovidas na LINDB, em especial no art. 28, não provocaram uma modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito. O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso à administração pública, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição[...]. Como regra, a legislação civil não faz nenhuma distinção entre os graus de culpa para fins de reparação do dano. Tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima, existirá a obrigação de indenizar. A única exceção se dá quando houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. Nesta hipótese, o juiz poderá reduzir, equitativamente, a indenização, nos termos do art. 944, parágrafo único, do Código Civil.

O que o Acórdão n. 2.391/2018 fez, portanto, foi afastar a incidência do artigo 28 na responsabilidade financeira por débito, adotando-se entendimento de que não é possível aplicar o erro grosseiro (já entendido como culpa grave), pois o artigo 37, §6º da CF/88 adota a culpa, em todos os sentidos, levíssima, leve e grave, o que inviabilizaria a incidência da LINDB.

Percebe-se que o entendimento em voga é o que tem concebido pela inaplicabilidade da LINDB à responsabilidade financeira reintegratória. Sustenta essa corrente que a culpa não pode ser disciplinada pelo legislador infraconstitucional. É possível dizer até que o TCU realizou certo controle de constitucionalidade do art. 28, nos moldes de uma interpretação conforme a Constituição, julgando incompatível com o art. 37, §6º da CF/88.

43 *Ibidem*.

44 *Ibidem*.

Por outro lado, os autores que advogam pela posição contrária do TCU sustentam a aplicabilidade integral do artigo 28 da LINDB na pretensão de ressarcimento dos tribunais de contas. Antes de elucidá-la, comenta-se o art. 37, §6º parte final da CF/88, *in verbis*:

§6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Veja-se que o dispositivo trata de dois temas, em primeiro acerca da responsabilidade civil do Estado e das concessionárias de serviço público. Em segundo, e mais relevante para os fins desse trabalho, trata da responsabilidade civil subjetiva do agente causador do dano.

O que entende o TCU é que a responsabilidade financeira reintegratória se baseia na parte final desse dispositivo, o que, invariavelmente, demonstra que a simples culpa é suficiente para infirmar responsabilidade do agente. Ocorre que, segundo grande parte da doutrina, tal posição não subsiste.

Como primeiro argumento, Luciano Ferraz ensina que o art. 37, §6º “dedica-se aos danos causados pelos agentes públicos a terceiros (externos), e não aos danos causados pelos agentes públicos à própria administração pública (internos)”<sup>45</sup>. Veja-se que esse argumento é no sentido de o dispositivo constitucional nada quis disciplinar a responsabilidade direta do agente público com a administração, mas somente aquela em que o agente público causou à terceiros.

Em outras palavras, os danos apurados como danos ao erário não são danos causados à terceiros, isto é, quando o tribunal de contas apura dano em processo de contas, não há um terceiro envolvido que sofreu diretamente o dano, pois, em verdade, quem sofreu o dano direto foi o próprio Estado.

Prossegue essa corrente ao dizer que mesmo que o art. 37, §6º da CFRB fosse parâmetro para a culpa do agente público em qualquer situação (dano direto ou indireto), ainda assim, não haveria prejuízo para que o legislador graduasse o nível de culpa exigido para responsabilidade. O argumento, que é creditado ao Professor Clóvis Beznos e também utilizado por Luciano Ferraz dispõe que<sup>46</sup>:

Não existe proibição constitucional a que o legislador possa fazê-lo, sendo absolutamente frequente essa hipótese na legislação infraconstitucional. A respeito, confira-se o inciso I do artigo 143 e o artigo 181, ambos do Código de Processo Civil, que prescrevem que magistrados e membros do Ministério Público somente podem ser responsabilizados por perdas e danos se procedem com dolo ou fraude, aplicando-se a mesma regra para ministros do Tribunal de Contas da União.

Veja-se que nesse sentido a Lei n. 13.655/2018 não inovou ao exigir o erro grosseiro como parâmetro de responsabilização de agentes públicos pois já existiam disposições semelhantes no CPC/15, não só para juízes e membros do MP, como também para defensores e advogados públicos, que se limitam ao dolo ou fraude<sup>47</sup>. Juliana Bonacorsi e André Rosilho<sup>48</sup> também lembram que o mesmo se aplica aos agentes públicos envolvidos na composição por mediação da Lei de Mediação<sup>49</sup>, bem como os conselheiros do CARF em suas decisões<sup>50</sup> e os agentes públicos que participarem de transação tributária<sup>51</sup>.

45 FERRAZ, Luciano. Alteração na Lindb e seus reflexos sobre a responsabilidade dos agentes públicos. *Conjur*, São Paulo, 29 nov. 2018.

46 *Ibidem*.

47 Cf. arts. 187 e 184, respectivamente do CPC/15.

48 PALMA, Juliana Bonacorsi de. ROSILHO, André. Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público do art. 28 da Nova LINDB. *Revista da CGU*, Volume 13, Nº 23, Brasília, Jan-Jun 2021.

49 Cf. art. 40, Lei n.º 13.140/2015.

50 Cf. art. 48, parágrafo único, inc. I, da Lei n.º 11.941/2009

51 Cf. art. 29, Lei n.º 13.988/2020.

Para Paulo Modesto, o TCU fez uma distinção não contemplada no artigo 28 da LINDB, não havendo o que se falar em inconstitucionalidade na limitação da culpa<sup>52</sup>. Prossegue dizendo o autor que o dispositivo cobra das ações de controle uma “avaliação contextual e individualizada, pois deverá ser considerado no juízo de caracterização do erro grosseiro ou falta grave os obstáculos e dificuldades reais do agente público”.

Trata-se de proteger o decisor de boa-fé e o consultor técnico, o que na visão de Juliano Heinen e Rafael Maffini<sup>53</sup> é apenas uma posituação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre atos de improbidade que ensejam dano ao erário, isto é, exigindo ao menos a culpa grave mesmo antes do advento da novel lei, já que “impende ressaltar que a improbidade administrativa busca atingir o administrador desonesto e que age com má-fé e não o inapto”<sup>54</sup>.

Tanto persevera essa ideia pelo ato de improbidade do artigo 10 da Lei n. 8.429/1992 – ato que enseja dano ao erário, quanto para a pretensão de ressarcimento dos tribunais de contas que são muito semelhantes. Os autores nesse sentido, ressaltam que a norma foi propositalmente endereçada para os tribunais de contas, veja-se<sup>55</sup>:

*Tal alteração é especialmente relevante no que diz com a responsabilização de agentes públicos por Tribunais de Contas, uma vez que, embora não se costume afirmar que se trata de uma responsabilidade de natureza objetiva, é usual endereçar-se responsabilização a gestores, simplesmente pela ocorrência de certos comportamentos, sem que se faça a devida perquirição acerca de sua culpabilidade.*

*Agora, com o advento do art. 28 do Decreto-Lei no 4.657/1942, com a redação dada pela Lei no 13.655/2018, mesmo em relação à responsabilização imposta pelos Tribunais de Contas, os agentes públicos somente poderão ser pessoalmente responsabilizados se demonstrada, de modo cabal, a ocorrência de culpa ou de erro grosseiro, não mais bastando a simples indicação de condutas supostamente infracionais ou a simples indicação de culpa (imprudência, imperícia ou negligência) não caracterizadora da noção de erro grosseiro*

No mesmo sentido, José Maurício Conti, doutrinador de Direito Financeiro, também advoga tese de que “no âmbito dos tribunais de contas, a conduta dolosa ou culposa do gestor de recursos públicos que implique dano ao erário acarretava a responsabilidade financeira reintegratória”. E prossegue “a Lei n. 13.655/2018 alterou um pouco essa sistemática, e o gestor público passou a responder somente em caso de dolo ou erro grosseiro”<sup>56</sup>.

Portanto, apesar da discordância do TCU, percebeu-se certa tendência na doutrina pela aplicação do artigo 28 da LINDB às duas pretensões da responsabilidade financeira. A própria Suprema Corte, ao analisar a MP 966/2019, manifestou tendência no sentido de aceitar a redação do artigo 28 da LINDB como legítima, o que se confirmado, possui o condão de influenciar na mudança de jurisprudência do TCU já que, o argumento paradigma do Acórdão n. 2.931/2018 não prevaleceria.

52 MODESTO, Paulo. MP 966 e a responsabilidade dos agentes públicos. *Conjur*, São Paulo, 21 de maio de 2020.

53 MAFFINI, Rafael; HEINEIN, Juliano. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei nº 13.655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 247-278, set./dez. 2018.

54 STJ, AREsp. no 285.402, rel. min. Benedito Gonçalves, j. 3/2/2015.

55 *Ibidem*.

56 CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério: a luta continua* 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019. p. 374-375.

Assim, de tudo que foi exposto, é possível abstrair certa legitimidade da norma por seus objetivos hermenêuticos, sem, contudo, dizer que isso significa flertar com a má-fé ou com a corrupção. Da maneira que está posta, somente se exige dos órgãos de controle uma análise casuística de cada decisão ou opinião do agente público, até mesmo para a pretensão de ressarcimento ao erário.

Por óbvio não se pode entender a norma como convite para a malversação do erário, e por isso a decisão cautelar do STF foi fundamental. Acredita-se que o preceito não privilegia o agente público decisor ou emissor de opiniões técnicas, em verdade, valoriza-se o bom gestor e se exige que o tribunal de contas apure a responsabilidade com conjunto probatório suficiente que demonstre no mínimo a culpa grave.

Apesar disso, veja-se que a incidência do artigo é limitada a decisões e opiniões técnicas de agentes públicos. Quis o legislador que fosse dessa forma, tanto que a norma somente pode ser aplicada aos gestores/ agentes do Estado que se submetem ao controle externo, quando emanam atos decisórios ou, sendo pareceristas, ao emanar opiniões técnicas fundamentadas.

Quanto às opiniões técnicas, percebe-se que a legislação expressamente autoriza a responsabilidade do parecerista, muito embora não sejam estes os responsáveis pelo efetivo agir administrativo (nesse aspecto pertinente a discussão donexo causal), na forma que somente se admite a sua responsabilidade quando verificado, ao menos, o erro grosseiro.

Para as decisões, pontue-se que é importante definir quais atos as constituem e quem as pratica. Aproveitando-se dos conceitos da Lei do Processo Administrativo Federal – Lei n. 9.784/1999, somente possui poder de decisão o servidor ou agente público que é Autoridade<sup>57</sup>, isto é, se o agente não é Autoridade ou não está no exercício desta, a princípio, inaplicável o artigo 28 da LINDB. Uma vez que esteja o agente atuando como Autoridade, quais atos são passíveis de serem considerados decisões? Seriam os atos omissivos de fato considerados decisões? Atendendo as ideias do legislador que embasaram a edição do artigo, embora possa ser questionado, é possível extrair também sua aplicabilidade, já que o ato omissivo é uma decisão por não decidir e isso foi consagrado no art. 12, §5º do decreto regulamentador da LINDB.

Noutro giro, para os agentes privados que eventualmente possam estar submetidos ao controle externo, pode se entender que, *a priori*, a norma a eles não pode ser estendida por ausência de previsão legal nesse sentido. É que a singela redação do artigo, bem como a própria interpretação da maior parte da doutrina ao considerá-lo constitucional usa como argumento a limitação de responsabilidade a certos agentes públicos em outros normativos, o que, *data venia*, dificulta ainda mais a aplicabilidade do artigo 28 aos agentes privados submetidos ao controle externo.

Ocorre que, para estes, a conduta deve ser analisada juntamente com a do agente público responsável, a qual somente se responsabilizaria por dolo ou erro grosseiro. Uma vez constatada ausência de responsabilidade do agente público, poderia se concluir também pela irresponsabilidade do agente privado, na ótica da isonomia do tratamento, pois como responsabilizar por dano ao erário somente o agente privado se ao agente público não fosse reconhecido o elemento mínimo de erro grosseiro? Essa é, portanto, outra discussão que o reconhecimento da constitucionalidade do artigo pode causar.

Todavia, tais discussões merecem tratamento aprofundado, tanto pelos tribunais de contas como também pela doutrina especializada, na forma que resta evidenciado que nem todos os problemas atinentes ao artigo 28 da LINDB e os tribunais de contas estão ou estarão facilmente solucionados. É possível afirmar que sua interpretação pelo TCU dependeu e dependerá muito da casuística, pois o referido artigo possui o condão de dinamizar várias teses de responsabilidade perante o controle externo.

<sup>57</sup> Conceitua Autoridade o artigo 1º, §2º, III da Lei n. 9.784/1999: "Autoridade - o servidor ou agente público dotado de poder de decisão"

Espera-se que ao menos alguns desses temas sejam construídos ao longo da interpretação do artigo pelo STF, na medida que se pacifique a jurisprudência e se dê sentido positivo à norma também no âmbito do TCU e das demais cortes de contas.

## 4 CONCLUSÃO

Pontue-se, primeiramente, que o debate entre a aplicação ou não do artigo 28 da LINDB à pretensão de ressarcimento dos tribunais de contas é complexo e não se findará de imediato. O que se propôs no presente trabalho foi uma visão estrutural de como os tribunais de contas responsabilizam os agentes a eles submetidos, principalmente os gestores públicos, defendendo a existência de um regime próprio de responsabilidade que não é judicial nem administrativo, mas específico desses órgãos.

As cortes de contas exercem função indispensável à conjuntura republicana do Estado Democrático de Direito. Segundo a clássica doutrina, as atribuições a eles conferidas não caracterizam propriamente funções jurisdicionais. Apesar disso, verifica-se que, ao menos, representam equivalentes jurisdicionais capazes de infirmar responsabilidade dos agentes, isto é, não julgam somente contas, mas também a responsabilidade subjetiva dos agentes responsáveis por prestá-las.

Nesse sentido, através da jurisdição como fundamento, apontou-se que a responsabilidade apurada pelos tribunais de contas por suas peculiaridades e pelo mandamento constitucional, merece tratamento singular ao lado das demais espécies de responsabilidade, como a penal, civil e administrativa.

Utilizando-se da compreensão da expressão “responsabilidade financeira” extraída do direito português, defendeu-se a existência de um regime de responsabilidade subjetiva próprio e singular dos tribunais de contas que ficou mais delineado diante do advento da Lei n. 13.655/2018, especialmente pela limitação da culpa do agente público e da consagração da “esfera de controle”. Assim, verificou-se a necessidade de preenchimento de pressupostos ou elementos de responsabilidade (conduta, dano, nexos de causalidade e culpabilidade) para que o agente público possa sofrer as consequências da atuação do controle externo.

Tal constatação é apenas uma garantia de previsão e segurança jurídica acerca dos atos que o administrador toma no exercício do poder-dever de gerir a máquina pública. Trata-se de prestígio ao bom gestor e a consideração da realidade particular de cada um. É justamente nisso que se insere o erro grosseiro como sinônimo de culpa grave, excluindo-se a responsabilidade por mera irregularidade ou descuido escusável, vedando-se assim o crime de hermenêutica.

A análise da jurisprudência do TCU revela contudo, certa resistência para aplicação do dispositivo e uma tendência natural pelo punitivismo das cortes de contas, o que é não estranho, visto que a formação dos tribunais de contas muitas vezes não permite avaliação satisfatória dos elementos subjetivos da conduta do agente. Aqui, com razão a doutrina majoritária, é preciso diferenciar o gestor de boa-fé do desonesto, sob pena de desmotivar a atuação do mesmo, no citado “apagão das canetas”.

Pondera-se, todavia, não significar que ao administrador é permitido tudo, como se o artigo 28 da LINDB fosse uma carta branca para a atuação de má-fé, pois isso evidentemente não se coaduna com os fundamentos republicanos. O mau gestor pode e deve ser punido mediante contraditório e garantido o devido processo legal. Não se pode extrair teratologias do referido dispositivo, o que se objetivou é tão somente a vedação da prática de responsabilização por culpa presumida, vedando-se a responsabilidade objetiva.

Assim, é possível afirmar que não há o que se falar em inconstitucionalidade do artigo 28 da LINDB perante o artigo 37, §6º da Constituição seja pelos argumentos da doutrina, seja porque a responsabilidade dita

financeira não derivaria diretamente do citado dispositivo, funcionando este mais como um elemento normativo de interpretação analógica do que como fundamento originário.

Bem elucidada a doutrina que a Constituição não disciplinou o dano direto do agente público ao erário, mas tão somente o dano indireto a qual a regra da responsabilidade regressiva faz alusão. Portanto, possui o legislador o poder de limitar a aceção do que significa agir com culpa, ou até mesmo excluir esse elemento para determinados agentes, como se verifica da responsabilidade dos juízes, promotores, defensores e advogados públicos derivada de outras leis.

O STF já foi instado a se manifestar e tem revelado tendência para considerar o erro grosseiro como constitucional, ao mesmo tempo em que fixa parâmetros de hermenêutica do sentido da expressão, para que não seja erroneamente usada na prática forense e do controle.

Se confirmado esse posicionamento, acredita-se que os tribunais de contas devem se sujeitar ao artigo em ambas pretensões de responsabilidade financeira, qual seja a de sanção e ressarcimento. Uma vez sedimentada essa ideia, todavia, uma análise mais profunda é necessária, já que a partir disso surgem dúvidas acerca da aplicabilidade do artigo aos agentes privados submetidos ao controle, bem como do que se entende por “decisão”. Espera-se que esses temas sejam construídos ao longo da interpretação do artigo pelo STF na medida que se pacifique a jurisprudência e se dê sentido positivo a norma também no âmbito do TCU e das demais cortes de contas.

Apesar disso, conclui-se que o artigo 28 da LINDB possui o caráter de melhorar a atuação do controle externo, tornando-a mais eficiente e mais alinhada com um regime de responsabilidade próprio que seja justo e efetivo na punição dos agentes responsáveis pela malversação dos valores públicos em cumprimento ao dever institucional dos tribunais de contas.

## REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Antônio. Projeto de Lei 349 de 2015. Inclui na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/propmostrarintegra?codteor=15\\_98338&filename=Tramitacao-PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+7448/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/propmostrarintegra?codteor=15_98338&filename=Tramitacao-PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+7448/2017)> . Acesso em: 21 fev. 2021.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de direito penal: parte geral., 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Código Penal. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em 21 fev. 2021.

BRASIL. Código de Processo Civil Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: . Acesso em: 21 fev. 2021

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 7 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2020.



BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.. Brasília, DF: Presidência da República, 199. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Recurso Especial 1.171.017/PA, Relator. Min. Sérgio Kukina, 25 de fevereiro de 2014. Brasília, STJ. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24973962/recurso-especial-resp-1171017-pa-2009-0242733-1-stj/inteiro-teor-24973963>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Recurso Especial 858.511/DF. Administrativo. Responsabilidade Civil do Estado. Danos materiais e morais. Morte decorrente de “bala perdida” disparada por menor evadido há uma semana de estabelecimento destinado ao cumprimento de medida sócio-educativa de semi-liberdade. Ausência de nexo de causalidade. Relator: Ministro Luiz Fux e Ministro Teori Albino Zavascki, 19 de agosto de 2008. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2008. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/785763/recurso-especial-resp-858511-df-2006-0121245-9/inteiro-teor-12782868>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Medida Cautelar na ADI 6.421/DF. Direito administrativo. Ações diretas de inconstitucionalidade. Responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos. Atos relacionados à pandemia de covid-19. Medida provisória nº 966/2020. Deferimento parcial da cautelar. Relator: Min. Roberto Barroso, 21 de maio de 2020. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: Acesso em 20 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº 24073/DF. EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. [...] Relator: Ministro Carlos Veloso, 06 de novembro de 2002. Brasília, DF: STF, 2002. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur95952/false>>. Acesso em 21 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2ª Câmara). Acórdão 1628/2018. Relator: Augusto Nardes, 27 de março de 2018. Brasília, DF: TCU, 2018. Disponível em: Acesso em: 20 fev. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 2391/2018. Tomada de contas especial. Supostas irregularidades na liquidação e pagamento de despesas de contrato de prestação de serviços de transporte executivo. Citação. Argumentos apresentados insuficientes para elidir a irregularidade. Culpa grave nas condutas dos responsáveis. Contas irregulares, débito e multa. Ausência de culpa grave de um dos responsáveis. Afastamento da multa. Relator: Min. Benjamin Zymler, 10 out. 2018. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/\\*/%253A2391%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/*/%253A2391%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 187., 1982. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/sumula/187/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253>>. Acesso em 21 fev. 2021.

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. Revista de Direito, Universidade Federal de Viçosa, v. 09, n. 01, p. 19-39, 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7 ed. Coimbra:

Almedina, 2003.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 2. ed. Barueri: Atlas, 2020.

CONTI, José Maurício. Levando o direito financeiro a sério: a luta continua. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

DANTAS, Bruno. O risco de 'infantilizar' a gestão pública: Agências reguladoras e gestores públicos em geral têm evitado tomar decisões inovadoras por receio de terem atos questionados. Ou pior: deixam de decidir à espera de aval prévio do TCU. Rio de Janeiro: Jornal O Globo, 6 jan. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil. 21 ed. v. 7. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERRAZ, Luciano. Alteração na Lindb e seus reflexos sobre a responsabilidade dos agentes públicos. Conjur, São Paulo, 29 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-nov-29/interesse-publico-lindb-questao-erro-grosseiro-decisao-tcu>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Manual de Direito Civil. 4 ed. São José dos Campos: Saraiva Jur, 2020.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. Responsabilidade financeira: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas. 2009. Tese (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092011-093734/pt-br.php>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro: responsabilidade civil. 13. ed. v. 4. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetrus, 2013.

THEODORO JR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. vol. 1. 59. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CRETELLA JUNIOR, José. Manual de direito administrativo. Rio de Janeiro, Forense, 1989.

MAFFINI, Rafael. HEINEN, Juliano. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei nº 13.655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 247-278, set./dez. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MODESTO, Paulo. MP 966 e a responsabilidade dos agentes públicos. Conjur, São Paulo, 21 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-21/interesse-publico-mp-966-responsabilidade-agentes-publicos#sdfnote2sym>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Quem é o administrador médio do TCU? LINDB exige que condutas sejam avaliadas a partir da realidade. JOTA, São Paulo, 22 de agosto de 2018. Disponível em: <[http://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/10/Quem-%C3%A9-o-admin\\_istrador-m%C3%A9dio-do-TCU-JOTA-Info.pdf](http://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/10/Quem-%C3%A9-o-admin_istrador-m%C3%A9dio-do-TCU-JOTA-Info.pdf)> .Acesso em 12 de mar. de 2021.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. ROSILHO, André. Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público



do art. 28 da Nova LINDB. Revista da CGU, Volume 13, Nº 23, Brasília, Jan-Jun 2021. Disponível em: <[https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/386/266](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/386/266)> Acesso em 20 de jul. de 2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa (1976). Disponível em:. Acesso em: 09 fev. 2021.

SALLES, Alexandre Aroeira. A necessária reformulação da Organização e do Processo nos Tribunais de Contas para efetivo alcance dos Princípios do Devido Processo Legal, do Contraditório e da Ampla Defesa. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Disponível em <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20021>>. Acesso em 18/02/2020.

TARTUCE, Flávio. Direito Civil: direito das obrigações e responsabilidade civil. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

# DESCONTO COMPULSÓRIO EM FOLHA DE PAGAMENTO: UMA ALTERNATIVA PARA INCREMENTAR A EFETIVIDADE DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS<sup>1</sup>

COMPULSORY PAYROLL DISCOUNT: AN ALTERNATIVE FOR INCREASING THE EFFECTIVENESS OF THE COURTS OF ACCOUNT'S CONDEMNATORY DECISIONS



## Sergio Ramos Filho

Analista de Contas Públicas do Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina (MPC/SC).  
Assessor Especial do Procurador-Geral Adjunto de Contas.  
Bacharel em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL)  
e Especialista em Direito Público pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB).  
Endereço eletrônico para contato: sergio.ramos@mpc.sc.gov.br.

**Sumário:** 1 Introdução; 2 Efetividade das decisões condenatórias dos tribunais de contas: Panorama atual; 3 O desconto compulsório em folha de pagamento: alternativa para incrementar a efetividade das decisões condenatórias dos tribunais de contas; 4 Parâmetros para o emprego do desconto em folha compulsório das condenações dos tribunais de contas 4 Considerações finais; 5 Referências.

**Resumo:** O presente trabalho analisa a efetividade das decisões condenatórias dos tribunais de contas, com enfoque na possibilidade da execução forçada por meio do desconto na folha de pagamento do agente responsabilizado. Após trazer considerações gerais sobre a matéria, analisa-se a legalidade da medida na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, seguida de levantamento, junto aos 33 (trinta e três) tribunais de contas do país, a fim de verificar quais possuem normas autorizativas para determinar o desconto compulsório em folha, e quais utilizam rotineiramente tal modalidade de execução forçada. Ao final, são sugeridos alguns parâmetros para o emprego da medida, no intuito de fomentar sua implementação pelos tribunais de contas.

**Abstract:** This research analyses the effectiveness of the Courts of Accounts' condemnatory decisions, focusing on the possibility of compulsory execution through discount on the convicted agents' payroll. After some general remarks on that subject, it is analysed the legality of such enforcement modality in view of the jurisprudence established by the Brazil's Supreme Court, followed by a survey of all Brazilian Courts of Accounts (33), in order to ascertain which ones have legal authorization to impose the payroll discount, and those that make use of it as a routine. At the end, it is suggested some procedural parameters, aiming to encourage its use by the Courts of Accounts.

**Palavras-chave:** Tribunais de Contas. Condenações. Efetividade. Desconto em folha.

**Keywords:** Courts of Accounts. Condemnations. Effectiveness. Payroll discount.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) delineou, em seus artigos 71 e 75, os principais contornos dos Tribunais de Contas do país, estabelecendo amplas competências relacionadas ao controle externo da Administração Pública, com o fim precípuo de zelar pela correta e eficiente aplicação dos recursos públicos.

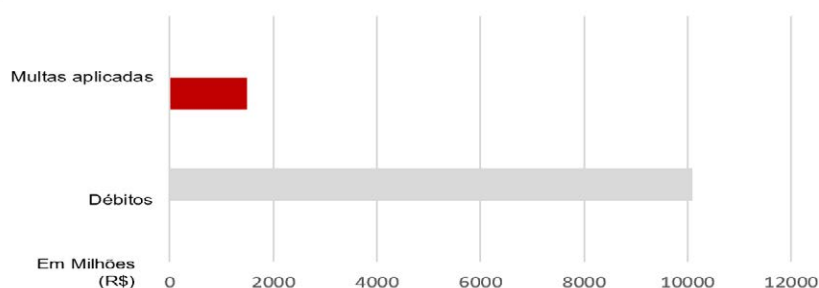
<sup>1</sup> Artigo publicado na Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, v. 7, n. 13 (2020): novembro/maio.



No exercício de tais competências constitucionais, em especial daquelas previstas nos incisos II, IV e VIII do art. 71,<sup>2</sup> podem as Cortes de Contas proferir julgamentos imputando débitos por danos causados ao erário, bem como aplicando multas pelo cometimento de irregularidades, cujas condenações terão eficácia de título executivo (art. 71, § 3º, da CRFB).

Conforme dados divulgados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON, 2019b), somente no ano de 2018, o conjunto dos Tribunais de Contas do país imputou débitos na ordem de R\$ 10 bilhões, e aplicou multas próximas a R\$ 2 bilhões:

Gráfico 1 – Débitos e multas aplicados em 2018 pelos Tribunais de Contas



Fonte: ATRICON, 2019b

Afora a hipótese de cumprimento voluntário de tais decisões, mediante recolhimento/parcelamento espontâneo da condenação pelo agente responsabilizado, questão importante que se coloca diz respeito aos instrumentos de cobrança e execução forçada disponíveis no ordenamento jurídico pátrio, e à consequente efetividade das condenações dos Tribunais de Contas brasileiros.

Consoante assevera Mileski (2011, p. 425), “a questão relativa à execução das decisões do Tribunal de Contas é tema atualíssimo e relevante, que envolve a própria credibilidade do sistema de controle”.

Afinal, prossegue o autor, “se a decisão condenatória deixa de ser executada, atinge o interesse do cidadão de ver penalizado o mau administrador, assim como de visualizar a recomposição do prejuízo causado ao erário” (MILESKI, 2011, p. 425).

Na mesma linha é a pertinente observação de Raphael Maués Oliveira e Paula Melo e Silva D’Oliveira, para quem:

[...] a efetividade decisória esperada, após detido trabalho de auditoria desempenhado com a reconhecida expertise dos Tribunais de Contas, não pode ser aferida pelo número de processos julgados, de contas reprovadas, tampouco no montante de multas aplicadas e de valores passíveis de restituição ao erário, quando tais multas e recursos restituíveis não se vejam devidamente executados. (OLIVEIRA; D’OLIVEIRA, 2019, p. 222).

Nesse passo, o presente artigo traz algumas considerações acerca da efetividade das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas, com enfoque na possibilidade da execução administrativa forçada por meio do desconto na folha de pagamento do agente responsabilizado, com vistas a contribuir para o debate da matéria e o aprimoramento do controle externo brasileiro.

2 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; [...] IV - realizar [...] inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; [...] VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; [...].

## 2 EFETIVIDADE DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: PANORAMA ATUAL

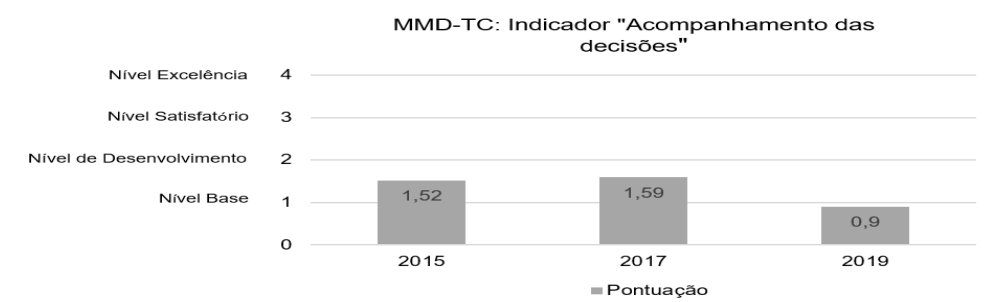
A despeito da controvérsia acerca da forma de execução mais adequada das condenações oriundas do controle externo,<sup>3</sup> atualmente as decisões de cunho patrimonial exaradas pelos Tribunais de Contas somente podem ser executadas pelo ente público beneficiário da condenação imposta, conforme jurisprudência assentada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Tema n. 768 (BRASIL, 2013).<sup>4</sup>

Disso resulta que, não havendo cumprimento voluntário pelo responsável, cabe aos Tribunais de Contas encaminhar o acórdão condenatório aos órgãos de cobrança dos entes federados, posteriormente acompanhando a atuação administrativa e judicial de tais órgãos, eventualmente fiscalizando a desídia de gestores omissos na consecução dos atos de cobrança devidos.

Nesse ponto já reside a primeira dificuldade, pois, segundo levantamento realizado pela ATRICON (2013), dos 33 (trinta e três) tribunais de contas existentes no país, 22 (vinte e dois) acompanhavam a execução do cumprimento de suas multas na época da pesquisa (78%), enquanto apenas 19 (dezenove) o faziam no tocante aos débitos imputados (68%).

Monitorando a questão nos anos seguintes por meio do Marco da Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), no contexto do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas – QATC,<sup>5</sup> a ATRICON verificou que, numa escala de 0 a 4, o indicador “Acompanhamento das decisões” alcançou pontuação média de somente 1,52 no ano de 2015, 1,59 em 2017, e 0,9 em 2019:

Gráfico 2 – Marco da Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)



Fonte: ATRICON, 2019b e 2017

Para além das deficiências no acompanhamento efetuado pelos Tribunais de Contas, os números revelam-se mais críticos justamente no tocante à recuperação dos valores condenatórios propriamente ditos, cuja eficácia média gira em torno de 30%, incluindo débitos e multas, conforme apuração feita por Coutinho (2020, p. 147).<sup>6</sup>

3 Acerca da questão, confira-se o entendimento estabelecido pelo plenário do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n. 1658/2015: “Sob o aspecto da legalidade, compete ao órgão executor decidir discricionariamente quanto à forma de execução dos créditos decorrentes de condenações impostas pelo Tribunal de Contas da União, podendo optar pela inscrição em dívida ativa, seguindo o rito da execução fiscal definido na Lei nº 6.830/1980, ou efetuar a execução da dívida nos termos do Código de Processo Civil, hipótese em que o título executivo será o próprio acórdão deste Tribunal, conforme art. 71, § 3º, da Constituição Federal.” (BRASIL, 2015).

4 Tese fixada: “Somente o ente público beneficiário possui legitimidade ativa para a propositura de ação executiva decorrente de condenação patrimonial imposta por Tribunais de Contas (CF, art. 71, § 3º).”

5 O QATC representa a principal ação da ATRICON para o aprimoramento do sistema de controle externo brasileiro, tendo como principal instrumento de avaliação o Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC). Para verificação dos quesitos e critérios de pontuação adotados para formação do índice, confira-se o Apêndice Único do Manual de Procedimentos do MMD-TC 2019 (ATRICON, 2019a).

6 Apuração tida como incerta pela própria autora, em função da opacidade dos números divulgados pela maioria dos Tribunais de Contas.

Neste cenário de baixo retorno das condenações impostas pelos Tribunais de Contas, inevitavelmente ganham destaque negativo as execuções fiscais, haja vista que o sistema brasileiro é um dos poucos cuja recuperação forçada de créditos tributários e não tributários é, em última instância, inteiramente judicial (QUEIROZ e SILVA, 2016).

Consequentemente, a questão deságua no notório congestionamento de execuções fiscais no Poder Judiciário brasileiro, colocado novamente em evidência pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no seu último relatório anual “Justiça em números” (BRASIL, 2020b), segundo o qual, em 2019, os processos de execução fiscal representaram 39% do total de casos judiciais pendentes, com taxa de congestionamento de 87%, de modo que, para cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no ano, apenas 13 foram baixados, tendo o acervo existente apresentado tempo médio de tramitação de 7 anos e 10 meses na Justiça Estadual brasileira.

Outro estudo, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011), respeitante à Justiça Federal, mas que reflete a condição geral da execução fiscal no país,<sup>7</sup> reforçou, para além da morosidade, outro aspecto negativo das execuções fiscais, haja vista que o grau de sucesso de tais ações, mediante extinção em virtude do pagamento integral da dívida, alcançava somente 33,9% do total de ações, chamando ainda atenção que 27,7% haviam sido extintas pela prescrição ou decadência.<sup>8</sup>

Ilustrativo das deficiências na execução fiscal é o levantamento realizado por Raphael Maués Oliveira e Paula D’Oliveira (2019, p. 230), pertinente às ações de cobrança oriundas de condenações do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCM/PA).

Analisando o período de 2017 a 2019, os autores evidenciaram não ter havido ingresso de receitas em qualquer das 152 (cento e cinquenta e duas) ações judiciais de execução então promovidas, situação que praticamente se repetia no tocante aos 517 (quinhentos e dezessete) títulos executivos inscritos em Dívida Ativa Estadual até o exercício de 2016, dos quais somente 21 (vinte e um) haviam sido quitados ou se encontravam em parcelamento de débito.

Diante destas constatações, concluiu-se que:

[...] o rito ordinário de inscrição em Dívida Ativa e execução judicial se revelou na prática pouco eficaz [...], o que em parte se evidencia no tempo de tramitação das ações judiciais, nas dificuldades de localização de patrimônio dos devedores ou na inexistência de bens penhoráveis. (OLIVEIRA; D’OLIVEIRA, 2019, p. 237).

Idêntica falta de efetividade pode ser verificada em Santa Catarina, haja vista que, do total de condenações do Tribunal de Contas do Estado encaminhadas para cobrança entre 2014 e 2019 (incluindo Estado e Municípios), 85,80% delas, representando o montante de R\$ 87.019.969,96 (oitenta e sete milhões, dezenove mil novecentos e sessenta e nove reais, e noventa e seis centavos), ainda se encontravam na fase de execução judicial em dezembro de 2019, sem satisfação do crédito (SANTA CATARINA, 2019).<sup>9</sup>

7 Segundo o último relatório “Justiça em números” do CNJ, “historicamente as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário. O executivo fiscal chega a juízo depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, provocando sua inscrição na dívida ativa. Dessa forma, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional. Desse modo, acabam chegando ao Judiciário títulos de dívidas antigas e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação” (BRASIL, 2020b).

8 Este último percentual ganha importância no contexto atual do controle externo, haja vista o recente entendimento sinalizado pelo STF em sede de repercussão geral (BRASIL, 2020a), segundo o qual “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema nº 899).

9 Dados compilados pelo MPC/SC por meio do seu Núcleo de Monitoramento das Ações do Ministério Público de Contas e das Decisões do Tribunal de Contas (NUMAD), e que levam em conta somente os valores tratados em processos de cobrança autuados e monitorados pelo MPC/SC, sem considerar eventuais recolhimentos/parcelamentos espontâneos junto ao TCE/SC efetuados pelos responsáveis no curso dos processos fiscalizatórios ou logo após a notificação da decisão condenatória.

Tal judicialização excessiva desfavorece ainda mais os títulos condenatórios oriundos do controle externo, pois:

[...] os títulos executivos, resultantes das decisões dos Tribunais de Contas, são apenas um dentre os vários mananciais de outros títulos executivos, originários de outros segmentos estatais, a confluírem para a atuação judicial de cobrança das Advocacias Públicas, de modo que os débitos impostos pelos Tribunais de Contas acabam relegados para segundo plano. (FERRAZ, 2003, p. 219-220, *apud* NASCIMENTO, 2012).

Diante desse cenário, veio em boa hora a edição da Lei n. 12.767/2012, que acresceu parágrafo único ao art. 1º da Lei n. 9.492/1997,<sup>10</sup> passando a autorizar que os entes públicos se valessem de novo instrumento extrajudicial de cobrança de seus créditos: o protesto em cartório.

Desde sua implantação, os crescentes números apresentados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) demonstram o potencial da medida para incrementar a arrecadação dos entes federativos:

Tabela 1 – Certidões de Dívida Ativa protestadas pela PGFN

Ano do protesto	Quantidade de inscrições	Valor do protesto	Valor total recuperado
2013	25.013	R\$ 101.353.598,33	R\$ 21.519.714,79
2014	198.342	R\$ 783.095.346,88	R\$ 144.262.469,92
2015	365.396	R\$ 1.917.587.286,98	R\$ 259.530.800,11
2016	677.367	R\$ 7.795.799.501,65	R\$ 259.530.800,11
2017	1.230.755	R\$ 32.986.390.000,69	R\$ 892.580.149,34
2018	1.138.607	R\$ 16.481.996.916,35	R\$ 650.287.263,49

Fonte: FRANCO, 2019

A medida ganhou reforço com o seu julgamento de constitucionalidade pelo STF - Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5135/DF (BRASIL, 2016a) -, cujo voto condutor, da lavra do Min. Roberto Barroso, deixou ementados os benefícios do protesto como mecanismo extrajudicial de cobrança capaz de estimular a tempestiva adimplência, incrementar a arrecadação, desafogar o Judiciário, bem como promover a justiça fiscal.

Seguindo a mesma trilha, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) recentemente firmou a Tese Repetitiva n. 777 (BRASIL, 2019a), segundo a qual “a Fazenda Pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, [...] na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012”.

Nessa toada, estimulados muitas vezes pelos próprios tribunais de contas, diversos entes estaduais e municipais já vêm adotando tal prática.

10 Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (BRASIL, 1997).

A título exemplificativo, cite-se a situação noticiada pelo Tribunal de Contas paranaense (PARANÁ, 2014), ao destacar os números positivos da medida logo no primeiro ano de sua adoção, em que houve recuperação de R\$ 195.946,88 em apenas 30 dias, sendo que 68% do valor estava sendo executado há mais de cinco anos, número que, de acordo com o diretor de execuções do TCE/PR, mostraria “a eficiência do protesto em relação às execuções fiscais”.

Bastante ilustrativa, também, notícia divulgada pela Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul (2019), informando que, entre 2015 e 2019, foram protestadas 1.580 certidões de multas impostas pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, tendo havido o pagamento de 1.098 delas - a maioria sem ajuizamento -, indicando redução da atividade judicial-contenciosa à taxa de 70%.

Além do protesto extrajudicial, outras duas medidas administrativas estão sendo estimuladas pelos Tribunais de Contas para evitar o congestionamento do Poder Judiciário: a) o incentivo à instituição de cadastros públicos de créditos estatais não quitados (seguindo o exemplo da Lei Federal n. 10.522/2002 no âmbito federal - CADIN); e b) a inserção do nome do devedor por dívida ativa em cadastros de órgãos de proteção ao crédito, hipótese recentemente admitida em precedente do STJ (BRASIL, 2019b).

Todas estas ações fazem parte da crescente e salutar preocupação, por parte da administração pública, com a efetividade na recuperação dos seus créditos tributários e não tributários, nestes incluídas as condenações dos Tribunais de Contas.

Seguindo essa tendência é que, em alguns Estados, tais como Rio Grande do Sul (2014), Minas Gerais (2017), e mais recentemente Santa Catarina (2020a), parcerias vêm sendo firmadas entre os respectivos tribunais de contas e tribunais de justiça, visando orientar estados e municípios na otimização e racionalização das cobranças administrativas e judiciais de seus créditos, com enfoque no estímulo ao protesto extrajudicial, bem como na definição de estratégias para, dentro das limitações existentes, buscar maior otimização das execuções judiciais.

Contudo, para além de tais ações, o ordenamento jurídico pátrio comporta outra medida com potencial de incrementar a efetividade das condenações dos Tribunais de Contas, e que aparentemente não vem sendo explorada na forma devida: o desconto compulsório na folha de pagamento do agente responsabilizado.

### **3 O DESCONTO COMPULSÓRIO EM FOLHA DE PAGAMENTO: ALTERNATIVA PARA INCREMENTAR A EFETIVIDADE DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

O art. 28, inc. I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU) dispõe que, expirado o prazo para recolhimento espontâneo, o Tribunal poderá “determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente” (BRASIL, 1992).

Com fundamento em tal dispositivo, e notadamente após a edição da Decisão Normativa nº TCU-32/2000, que alterou dispositivos da Decisão Normativa nº 19/1998 (BRASIL, 1998), o plenário da Corte de Contas federal passou a frequentemente autorizar, em seus acórdãos, o desconto em folha de condenações dirigidas contra servidores públicos.<sup>11</sup>

11 Exemplificativamente, confirmam-se os seguintes julgados: Acórdão nº 2427/2020, Acórdão nº 1952/2019, Acórdão nº 1629/2018, Acórdão nº 2343/2017, Acórdão nº 3054/2016, Acórdão nº 2980/2015, Acórdão nº 2901/2014, Acórdão nº 2989/2013, Acórdão nº 3126/2012, Acórdão nº 400/2011, Acórdão nº 3221/2010, Acórdão nº 1378/2005, Acórdão nº 1071/2004, Acórdão nº 100/2003, Acórdão nº 47/2002, Acórdão nº 32/2001 e Acórdão nº 20/2000, todos disponíveis em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 30 set. 2020.

Diante do reiterado uso do art. 28, inc. I, da Lei n. 8.443/92 pelo TCU, já foram impetrados diversos mandados de segurança perante o Supremo Tribunal Federal, que, a partir do julgamento paradigma do Mandado de Segurança 24.544, firmou jurisprudência acerca da constitucionalidade/legalidade de tal modalidade de execução forçada pela via administrativa, independentemente de aquiescência do servidor:

LEGITIMIDADE - MANDADO DE SEGURANÇA - ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Imposição de valor a ser ressarcido aos cofres públicos e previsão de desconto, considerado o que percebido pelo servidor, geram a legitimidade do Tribunal de Contas da União para figurar no mandado de segurança como órgão coator. PROVENTOS - DESCONTO - LEIS NºS 8.112/90 E 8.443/92. Decorrendo o desconto de norma legal, despicienda é a vontade do servidor, não se aplicando, ante o disposto no artigo 45 da Lei nº 8.112/90 e no inciso I do artigo 28 da Lei nº 8.443/92, a faculdade de que cuida o artigo 46 do primeiro diploma legal - desconto a pedido do interessado". (BRASIL, 2004).

...

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DESCONTO NA REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR. POSSIBILIDADE, NOS TERMOS DO ART. 28, I, DA LEI 8.443/1992. SEGURANÇA DENEGADA. I - A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a Tomada de Contas Especial não constitui procedimento administrativo disciplinar, tendo por objeto a defesa da coisa pública. II - O desconto em folha decorrente de norma legal, como o previsto no art. 28, I, da Lei 8.443/1992, não depende de aquiescência do servidor. III - Segurança denegada. (BRASIL, 2011).

...

MANDADO DE SEGURANÇA - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - DECISÃO QUE JULGA IRREGULARES AS CONTAS APRESENTADAS POR ADMINISTRADORES E/OU RESPONSÁVEIS POR DINHEIROS, BENS OU VALORES PÚBLICOS - CONSEQUENTE RECONHECIMENTO DO DEVER DE RESSARCIR O ERÁRIO - POSSIBILIDADE DE DESCONTO, NA REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO RESPONSÁVEL, DA DÍVIDA APURADA - EXISTÊNCIA DE EXPRESSA AUTORIZAÇÃO LEGAL (LEI Nº 8.443/92, ART. 28, INCISO I) - SITUAÇÃO QUE, ADEMAIS, NÃO SE ENQUADRA NA NOÇÃO DE CONDENAÇÃO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - INAPLICABILIDADE, POR ISSO MESMO, DA CLÁUSULA PREVISTA NO ART. 45, 'CAPUT', DA LEI 8.112/90 - PRECEDENTES - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (BRASIL, 2014b).

...

Agravo regimental no mandado de segurança. 2. Tribunal de Contas da União. Tomada de contas especial. Ressarcimento ao erário. Desconto em folha. Art. 28, I, da Lei 8.443/1992. Possibilidade. Precedentes do STF. 3. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 4. Agravo regimental a que se nega provimento (BRASIL, 2017a).

Conforme observa Furtado (2015, p. 104), "a constatação de que as decisões proferidas pelos tribunais de contas [...] encontram-se em patamar jurídico mais elevado que os demais atos administrativos, foi feita pelo STF no julgamento do MS 24.544/DF".

A partir de então, com o aval da Corte Suprema, estabeleceu-se o entendimento de que as condenações oriundas do controle externo poderiam dar ensejo a desconto compulsório em folha de pagamento na própria seara administrativa, em notável exceção à feição essencialmente judicial da recuperação de créditos estatais no Brasil.



Nesse ponto, interessa destacar que o sobredito dispositivo da Lei Orgânica do TCU não representa norma exótica dentro do ordenamento jurídico brasileiro, sendo, ao contrário, “simetricamente previsto em leis de vários outros Tribunais de Contas” (FERNANDES, 2016, p. 390).

Com efeito, dos demais 32 (trinta e dois) Tribunais de Contas existentes no país, 20 (vinte) possuem dispositivos assemelhados em suas respectivas leis orgânicas, 3 (três) em seus regimentos internos e apenas 9 (nove) não possuem previsão normativa análoga em algum destes diplomas, conforme ilustrado no quadro que segue:

Tabela 2 – Previsão do desconto compulsório em folha na legislação dos Tribunais de Contas

<b>Tribunal</b>	<b>Norma autorizativa</b>	<b>Tribunal</b>	<b>Norma autorizativa</b>
TCE/SC	Art. 43, I, da LO	TCE/TO	Art. 96, I, da LO
TCE/PR	Art. 505 do RI	TCE/PA	Art. 205, I, do RI
TCE/SP	Art. 89 da LO <sup>12 13</sup>	TCE/AM	Art. 77, I, da LO
TCE/PI	Art. 139, I, da LO	TCE/RR	Art. 29, I, da LO
TCE/RJ	Art. 32, I, da LO	TCE/RO	Art. 27, I, da LO
TCM/RJ	Art. 66-B, I, da LO	TCE/AC	Art. 63, I, da LO
TCE/ES	Art. 149, I, da LO	TCE/MT	Art. 294, § 2º, do RI
TCE/GO	Art. 83, II, da LO	TCM/SP	-
TC/DF	Art. 29, I, da LO	TCE/RS	-
TCE/BA	Art. 43, II, da LO	TCE/AP	-
TCE/AL	Art. 31, I, da LO	TCM/PA	-
TCE/SE	Art. 89, I, da LO	TCE/PE	-
TCE/PB	Art. 28, I, da LO	TCM/BA	-
TCE/RN	Art. 118, I, da LO	TCM/GO	-
TCE/CE	Art. 27, I, da LO	TCE/MS	-
TCE/MA	Art. 32, I, da LO	TCE/MG	-

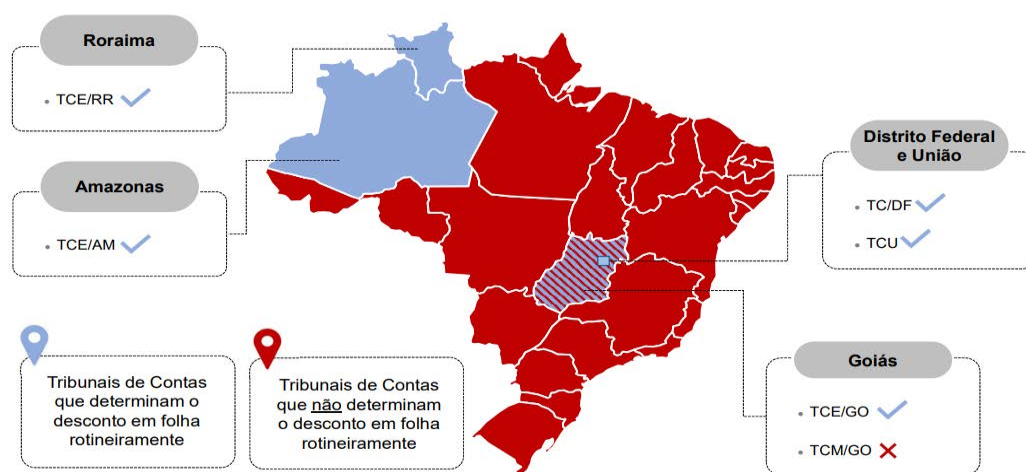
Fonte: Tribunais de Contas, 2020

12 Art. 89. Na hipótese de o responsável julgado em alcance não estar afofado, não possuir bens sobre os quais possa recair a execução ou quando for de interesse devidamente justificado da Fazenda Pública, poderá o Tribunal de Contas, a requerimento deste ou da Procuradoria da Fazenda do Estado, autorizar o desconto do débito em parcelas que não excedam a 50% (cinquenta por cento) dos seus vencimentos.

13 Em relação ao art. 89 da Lei Orgânica do TCE/SP, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, por meio de seu Núcleo de Apoio Técnico, ponderou o seguinte acerca da atual ineficácia do dispositivo, em resposta encaminhada via e-mail, em 24 de agosto de 2020: “O artigo 89 da Lei Complementar n.º 709, de 14 de janeiro de 1993 (Lei Orgânica do TCE/SP), aborda a situação jurídica do servidor colocado em ‘alcance’, que não prestou caução para garantir desfalque de numerário recebido em espécie ou não possui bens para garantir eventual execução. Trata-se de fenômeno do passado que não tem mais pertinência no mundo digital. Hoje as transações financeiras, inclusive adiantamentos, são realizados de modo eletrônico, sendo que o mencionado dispositivo legal perdeu eficácia, não havendo notícia de aplicação na última década, por exemplo.”

Sem embargo, após solicitar informações a todos os tribunais de contas do país, no intuito de verificar a existência de rotina acerca do emprego da modalidade executória em questão, constatou-se que, dos 33 (trinta e três) tribunais de contas brasileiros, apenas 5 (cinco) - incluindo o TCU -, adotam rotineiramente tal prática de execução administrativa forçada, conforme ilustrado no mapa que segue.<sup>14,15,16,17,18,19</sup>

Mapa 1 – Rotina do desconto em folha nos Tribunais de Contas



Fonte: Ouvidorias e Serviços de Informação ao Cidadão dos Tribunais de Contas, 2020

Os dados chamam atenção principalmente porque, afora os tribunais de contas que não possuem legislação própria autorizativa, e que, portanto, não adotam tal prática - o que já era esperado -, a maioria dos TCEs com norma específica autorizativa também não faz uso rotineiro da modalidade de execução forçada em questão, com as únicas exceções dos Tribunais de Contas do Distrito Federal (TC/DF), do Estado de Goiás (TCE/GO), de Roraima (TCE/RR) e do Amazonas (TCE/AM), além do próprio TCU.

Salvo melhor juízo, tal cenário contribui para a morosidade e o baixo percentual médio de sucesso no adimplemento das condenações no âmbito do controle externo, haja vista que diversos tribunais de contas se abstêm de promover medida que lhes é legalmente assegurada, conseqüentemente abrindo mão de importante modalidade de execução administrativa forçada de suas decisões condenatórias.

14 A resposta fornecida pelo Tribunal de Contas de Roraima (TCE/RR) limitou-se a fazer referência ao dispositivo legal autorizativo, sem informar a existência de rotina da sua utilização, ou não. Contudo, em consulta às decisões publicadas pela Corte no seu diário oficial, foi possível verificar, desde de 2018, a frequente prolação de acórdãos determinando que haja o desconto em folha.

15 Muito embora o Ministério Público de Contas do Sergipe (MPC/SE) tenha afirmado que, sempre que possível, requer o desconto de condenações em folha de pagamento, o Tribunal de Contas do Sergipe (TCE/SE) respondeu, por meio do Núcleo de Execuções da Coordenadoria Jurídica, que o TCE/SE não costuma se utilizar da aludida ferramenta.

16 O Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte (TCE/RN) afirmou ter enfrentado dificuldades técnico-operacionais na execução da medida, mas que estaria buscando aprimorá-la.

17 O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) afirmou que, muito embora não tenha rotina de implementação do desconto em folha, por vezes se utiliza do expediente “no caso concreto”.

18 O Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE/MG) respondeu afirmando que não presta serviços de assessoria jurídica, bem como recomendando que fosse feita consulta à legislação e à jurisprudência do Tribunal. Consultando os repositórios normativos e de julgados do TCE/MG, não foi encontrada previsão legal/autorização para o desconto em folha das condenações do Tribunal. Por sua vez, o Ministério Público de Contas de Minas Gerais (MPC/MG) confirmou que inexistente rotina alusiva à modalidade de execução forçada em questão.

19 Em que pese a solicitação de informação feita ao Tribunal de Contas de Alagoas (TCE/AL) em 17 de agosto de 2020 (135.2020LAI), não houve resposta até a finalização do presente estudo. Contudo, em resposta à solicitação de informação efetuada ao Ministério Público de Contas de Alagoas (MPC/AL), o Procurador-Geral Dr. Gustavo Santos respondeu que, nos quase 10 anos de atuação no MPC/AL, nunca viu o dispositivo autorizativo do desconto em folha ser aplicado. Consultando o repositório de julgados do TCE/AL, não foi encontrada decisão prevendo autorização do desconto.

Em relação a tal ponto, cabe destacar a resposta oferecida pelo TCE/AM, cujo Departamento de Registro e Execução das Decisões (DERED) consignou que o desconto em folha “se mostrou uma medida eficaz no cumprimento das decisões quanto ao pagamento de débitos imputados àqueles responsáveis que mantêm vínculo com o serviço público (estejam na ativa ou aposentados)”<sup>20</sup>

Já no âmbito federal, de acordo com informações prestadas pelo chefe do Serviço de Controle dos Efeitos de Deliberações, Vinicius dos Passos Soares, as condenações do TCU são descontadas na folha de pagamento dos responsáveis em aproximadamente 10% (dez por cento) dos processos em fase de recolhimento.<sup>21</sup>

As constatações feitas até aqui sugerem a conveniência de que, à semelhança dos tribunais que já adotam tal prática (TCU, TCE/GO, TCE/AM, TCE/RR e TC/DF), os demais tribunais e ministérios públicos de contas do país busquem implementar o desconto em folha autorizado em suas respectivas legislações, no intuito de incrementar a efetividade executória de suas condenações.

Exemplo recente disso pode ser encontrado em Santa Catarina, cujo respectivo Tribunal de Contas ainda não se vale do desconto em folha autorizado no art. 43, inc. I, de sua lei orgânica (SANTA CATARINA, 2000),<sup>22</sup> nada obstante o alto percentual de créditos oriundos de suas condenações que se encontram sob execução judicial, conforme visto no capítulo interior.

Tendo em conta tal cenário, bem como as disposições da Resolução n. 112/2015 (SANTA CATARINA, 2015a), em especial seus artigos 3º, inc. I e 4º, *caput* e parágrafos,<sup>23</sup> foi que o Colégio de Procuradores do Ministério Público de Contas de Santa Catarina (MPC/SC), em reunião realizada no dia 7 de julho de 2020, aprovou diretiva para que seja incluída, nos pareceres ministeriais, sugestão de determinação do desconto em folha das dívidas decorrentes de decisões condenatórias do TCE/SC, conforme Ata de Reunião publicada no DOTC-e n. 2937:

#### **Extrato da Ata da Reunião do Colégio de Procuradores do Ministério Público de Contas de Santa Catarina**

Procuradores presentes: Cibelly Farias, Aderson Flores e Diogo Roberto Ringenberg, sob a presidência da Procuradora-Geral Cibelly Farias.

Deliberações: Por unanimidade, os Procuradores aprovaram os seguintes encaminhamentos: 1. MPC 299/2019 - aprovar a proposta de inclusão, nos pareceres ministeriais, da sugestão de determinação de desconto em folha das dívidas decorrentes de decisões condenatórias do TCE/SC, nos termos do item “c” da conclusão do estudo realizado nos autos. (SANTA CATARINA, 2020b).

20 Resposta encaminhada pela Ouvidoria do TCE/AM por meio da Manifestação n° 307/2020, em resposta à solicitação de informação protocolada sob a numeração 200818619935.

21 Resposta oferecida à Demanda n° 331763, apresentada à Ouvidoria do TCU em setembro de 2020.

22 Art. 43. Expirado o prazo a que se refere o art. 40 desta Lei, sem manifestação do responsável, o Tribunal poderá: I — determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente; [...].

23 Art. 3º A título de economia processual, a deliberação condenatória deverá estabelecer que o não atendimento da notificação referida no artigo 40 da Lei Complementar n. 202/2000, ou a não interposição de recurso com efeito suspensivo autorizará a adoção das seguintes providências: I – determinação de desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do agente público responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente; [...]. Art. 4º No caso do inciso I do art. 3º, antes da constituição de processo eletrônico para acompanhamento da execução administrativa ou judicial, o Presidente do Tribunal ou quem este delegar, notificará o titular do órgão ou entidade competente para, no prazo de 30 (trinta) dias contados do seu recebimento, realizar e comprovar o desconto integral ou parcelado a que se refere o inciso I do artigo 3º desta Resolução. § 1º Caso o desconto seja feito de forma parcelada, em observância ao limite legal, o órgão responsável deverá informar o número de parcelas, o seu lançamento na folha de pagamento e, ao final do parcelamento, o ingresso total do crédito nos cofres do ente credor. § 2º Transcorridos 30 (trinta) dias do recebimento da notificação de que trata o caput deste artigo, sem manifestação do titular do órgão, a Secretaria Geral providenciará constituição de processo para acompanhamento da execução administrativa ou judicial.

Note-se que a decisão do Colégio de Procuradores de Contas catarinense não fez mais do que incorporar, na atuação do MPC/SC, diretiva semelhante ao que já fizera o TCU por meio da então vigente Decisão Normativa n. 19/1998, com as alterações promovidas pela já citada Decisão Normativa nº 32/2000, *in verbis*:

Art. 2º Na instrução dos processos de tomadas, prestações de contas e tomadas de contas especiais, as Unidades Técnicas Executivas deverão: (NR) (Decisão Normativa nº 32, de 23/8/2000, BTCU nº 48/2000, DOU de 28/8/2000).

I - dispensar especial atenção aos dados de identificação dos responsáveis, destacando nome, CPF, endereço residencial e profissional, número de telefone, número do registro geral de identificação, com indicação do órgão emissor e, quando for o caso, cargo ou função, PIS/PASEP, bem assim o regime jurídico do servidor responsável e os dados referentes ao órgão de origem do mesmo;

II - propor, no caso de acórdão condenatório de débito contra servidor regido pela Lei n.º 8.112/90, independentemente do valor devido, que o Tribunal, desde logo, caso não atendida notificação: (NR) (Decisão Normativa nº 32, de 23/8/2000, BTCU nº 48/2000, DOU de 28/8/2000).

a) determine, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei n.º 8.443/92, o desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente; (NR) (Decisão Normativa nº 32, de 23/8/2000, BTCU nº 48/2000, DOU de 28/8/2000). [...].

Art. 3º Fica autorizado o Ministério Público junto a este Tribunal a exercer a coordenação, o acompanhamento e o controle dos atos indispensáveis ao ressarcimento referido no art. 2º, podendo adotar, entre outros, os seguintes procedimentos:

I - encaminhar aos órgãos e entidades competentes as informações e a documentação necessárias;

II - manter entendimento com a Advocacia-Geral da União ou com os dirigentes das entidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União, com vistas a, quando for conveniente, propor a suspensão das ações de execução ajuizadas, até o efetivo recolhimento do débito; e

III - requerer a colaboração dos órgãos competentes do Controle Interno para a consecução dos objetivos desta Decisão Normativa, remetendo-lhes as instruções que se fizerem necessárias.

Art. 4º As Secretarias de Controle Externo, na Sede e nos Estados, bem como as demais Unidades Técnicas deste Tribunal, prestarão as informações e o auxílio necessário ao Ministério Público junto ao TCU, sempre que solicitado, no cumprimento das medidas adotadas na presente Decisão Normativa. (BRASIL, 1998). [Grifos meus]

Mais recentemente, em processo administrativo resultante no Acórdão n. 2827/2020 (BRASIL, 2020c), o plenário do TCU teve ocasião de editar nova decisão normativa acerca dos procedimentos destinados à viabilização do desconto em folha de multas ou débitos aplicados por acórdãos proferidos pelo Tribunal (Decisão Normativa n. 189, de 21 de outubro de 2020), cujo teor reforçou a orientação já existente, *in verbis*:

Art. 2º Na autuação e no curso da instrução dos processos de controle externo, as Unidades Técnicas deverão: [...];

III - propor na instrução de mérito, nos casos de imputação de débito e/ou multa a servidores estatutários, empregados públicos, militares, membros da Magistratura ou do Ministério Público, independentemente do valor devido, que o Tribunal, desde logo, caso não atendida à notificação de que trata o art. 1º desta Decisão Normativa:

a) determine, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração do responsável, em favor do respectivo cofre credor, observados os limites previstos na Lei nº 8.112/1990;

b) autorize a cobrança judicial da dívida, em substituição à medida prevista na alínea anterior, nas seguintes hipóteses:

1) quando, pela aplicação dos limites legais pertinentes, o valor máximo mensal resultar em uma quantidade de parcelas superior a 36 (trinta e seis) meses;

2) superveniência de ordem judicial, precária ou definitiva, impedindo a implantação ou prosseguimento dos descontos;

3) perda de vínculo do responsável com a administração pública;

4) outras situações em que a análise do caso concreto o recomende. [...].

*Art. 3º Nas situações de não recolhimento pelos responsáveis de débitos e/ou multas imputados pelo Tribunal, quando houver determinação para desconto em folha de pagamento, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, cabe à Unidade Técnica:*

*I - após o trânsito em julgado do item do acórdão que imputou a dívida, sem comprovação do recolhimento, notificar o órgão ou a entidade da administração pública para realização do desconto na remuneração dos responsáveis em favor do respectivo cofre credor;*

*II - na superveniência de parcelamento da dívida, notificar o órgão ou entidade da administração pública para que suspenda o desconto em folha em curso, bem como informar que o Tribunal, por meio de nova notificação, dará ciência da quitação ou da eventual inadimplência do responsável.*

*Art. 4º Fica autorizado o Ministério Público junto a este Tribunal a exercer a coordenação, o acompanhamento e o controle dos atos indispensáveis ao ressarcimento referido nos arts. 2º e 3º, podendo adotar, entre outros, os seguintes procedimentos:*

*I - encaminhar aos órgãos e às entidades competentes a documentação e as informações necessárias;*

*II - manter entendimento com a Advocacia-Geral da União ou com os dirigentes das entidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União, com vistas a, quando for conveniente, propor a suspensão das ações de execução ajuizadas até o efetivo recolhimento do débito; e*

*III - requerer a colaboração dos órgãos competentes do Controle Interno para a consecução dos objetivos desta Decisão Normativa, remetendo-lhes as instruções que se fizerem necessárias.*

*Art. 5º As Secretarias de Controle Externo na Sede e, onde houver, nos Estados, prestarão as informações e os auxílios necessários ao Ministério Público junto ao TCU, sempre que solicitadas, no cumprimento das medidas adotadas na presente Decisão Normativa. (BRASIL, 2020d). [Grifos meus]*

De acordo com o chefe do Serviço de Controle dos Efeitos de Deliberações do TCU, Vinicius dos Passos Soares, as alterações promovidas tiveram como propósito melhor disciplinar os procedimentos a cargo das unidades técnicas e do Ministério Público de Contas da União, nas situações que envolvam a possibilidade de adoção das medidas previstas no art. 28 da Lei n. 8.443/1992.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Resposta oferecida à Demanda nº 331763, apresentada à Ouvidoria do TCU em setembro de 2020.

Como se vê, a linha seguida pelo MPC/SC, e recentemente reforçada pelo TCU, ilustra a necessidade de que os demais tribunais e ministérios públicos de contas busquem implementar o desconto em folha autorizado em suas respectivas legislações, no intuito de incrementar a efetividade executória de suas condenações.

O mesmo vale para os órgãos de controle externo que ainda não dispõem de amparo normativo para realizar tal medida, no sentido de que elaborem/promovam propostas normativas com vistas à positivação da modalidade executória em comento.

Em relação a estes, vale citar a exortação de Fernandes (2016, p. 392), para quem “é imperioso que seja estabelecida a previsão de desconto em folha nas leis orgânicas dos tribunais de contas”.

#### **4 PARÂMETROS PARA O EMPREGO DO DESCONTO EM FOLHA COMPULSÓRIO DAS CONDENAÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Considerando a pouca utilização da modalidade executória sob análise, pertinente trazer algumas considerações acerca de possíveis parâmetros para o emprego do desconto em folha compulsório, no intuito de colaborar para sua implementação como nova rotina de cobrança a ser fomentada pelos órgãos de controle externo do país.

De início, consoante assevera Fernandes (2016, p. 392), cabe ressaltar ser “importante que a regulamentação se faça observando o paradigma federal, com vistas a aproveitar melhor a jurisprudência, buscando sempre fortalecer os órgãos de controle”.

Em consequência, revela-se recomendável que sejam observados os acórdãos do (TCU) acerca da matéria, bem como o teor da recente Decisão Normativa n. TCU-189/2020.

Feita essa ressalva, primeiramente importa sublinhar que tanto multas cominadas quanto débitos imputados são passíveis de desconto em folha, porquanto ambas as espécies condenatórias se incluem no gênero “dívida”, conforme definição prevista no item 12, alínea ‘e’, da Resolução n. 11/2018 (ATRICON, 2018),<sup>25</sup> que aprovou as diretrizes de controle externo relacionadas à temática “Acompanhamento das decisões dos Tribunais de Contas”.

Em segundo lugar, conforme previsto na totalidade das leis orgânicas que contemplam a matéria, tem-se que o desconto poderá recair nos “vencimentos, salários ou proventos” do responsável, significando dizer que a condenação do respectivo tribunal de contas poderá ser descontada na folha de pagamento dos servidores públicos responsabilizados, bem assim dos que já tenham passado para a inatividade no momento da execução.

Aqui, muito embora as normas também citem “salários”, o TCU entendia, em um primeiro momento, ser devido o desconto somente quanto aos servidores estatutários regidos pela Lei n. 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União), conforme entendimento consignado em enunciado publicado no Boletim de Jurisprudência 193/2017:

##### **Enunciado**

A determinação para o desconto integral ou parcelado de dívida na remuneração de responsável (art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992) somente pode ser dirigida a servidor regido pela Lei 8.112/1990. (BRASIL, 2017b).

25 12. Para os fins dessas diretrizes, consideram-se os seguintes conceitos: [...]; e) dívida: valor fixado em decisão condenatória do Tribunal de Contas, a título de multa ou débito, e não adimplido pelo responsável; [...].

Em sentido diverso, posicionando-se pela possibilidade do desconto também sobre os salários dos empregados públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), tem-se o ensinamento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Como a CLT condicionou a possibilidade de desconto por dano causado ao empregador ao acordo entre as partes, e como a lei de ordem pública tem o condão de afastar as normas meramente dispositivas, inarredável é que os descontos nos salários dos empregados públicos podem ser determinados, pelo TCU, para recomposição do erário nos casos de dolo ou culpa.

Já com referência à possibilidade da aplicação de multa, considerando que se trata de omissão legislativa, a norma inscrita na Lei Orgânica do TCU tem natureza regulamentadora das relações dos agentes públicos e complementar à CLT, tendo força jurídica suficiente para enfrentar os princípios consagrados para proteção do obreiro, porque esses devem subsumir-se aos interesses coletivos.

A melhor exegese é essa, porque coordena e harmoniza o ordenamento jurídico: quando o legislador pátrio, tendo a possibilidade de definir o assunto, estabeleceu que o acórdão condenatório do TCU pode ordenar a recomposição do erário e aplicar multa e, na sequência da normatização, previu a possibilidade de impor compulsoriamente o desconto nos salários, se pretendesse excluir do alcance a questão das multas, tê-lo-ia feito expressamente (FERNANDES, 2016, p. 388).

Na direção do escólio supracitado, o Tribunal de Contas da União recentemente evoluiu sobre a matéria, passando a prever o desconto em folha não só quanto a servidores estatutários, mas também em relação a empregados públicos, militares e membros da Magistratura e do Ministério Público, nos termos do art. 2º, inc. III, da Decisão Normativa n. 189/2020, *in verbis*:

Art. 2º Na autuação e no curso da instrução dos processos de controle externo, as Unidades Técnicas deverão: [...];

*III - propor na instrução de mérito, nos casos de imputação de débito e/ou multa a servidores estatutários, empregados públicos, militares, membros da Magistratura ou do Ministério Público, independentemente do valor devido, que o Tribunal, desde logo, caso não atendida à notificação de que trata o art. 1º desta Decisão Normativa:*

a) determine, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração do responsável, em favor do respectivo cofre credor, observados os limites previstos na Lei nº 8.112/1990; [...]. (BRASIL, 2020d). [Grifo meu]

O terceiro aspecto a ser notado diz respeito à necessária verificação, antes do encaminhamento da determinação de desconto, da persistência de vínculo do agente responsabilizado com a administração pública, não havendo necessidade, entretanto, de que a fonte pagadora seja o mesmo órgão/entidade onde foi praticada a irregularidade.

Sobre a possibilidade de que o desconto seja realizado pela unidade em que atualmente trabalha o servidor condenado, ainda que por atos praticados em órgão/entidade público diverso, confira-se a precisa manifestação do Ministério Público de Contas da União, em parecer cancelado pela 2ª Câmara do TCU no Acórdão n. 1778/2012:

A autorização para que o TCU expeça determinação de desconto em folha de pagamento de servidor, referente a débitos apurados pela Corte de Contas e visando o ressarcimento ao erário, decorre da Lei 8.443/92, não havendo em seu texto nenhuma exigência de unicidade entre a fonte geradora do débito objeto da condenação e aquela que deve promover o desconto. (BRASIL, 2012).

De toda sorte, parece apropriado que a determinação do desconto em folha seja direcionada apenas a órgãos e entidades sob jurisdição do respectivo tribunal de contas, entendimento aliás reforçado pelo plenário da Corte de Contas federal, no julgamento do Acórdão n. 2193/2017, cujo seguinte trecho, extraído do voto proferido pelo min. Benjamin Zymler, é bastante ilustrativo:

Considerando que o aludido responsável não é servidor público federal e que a Câmara de Vereadores de Macapá não é jurisdicionada ao TCU, não cabe determinar o desconto em folha de sua dívida, mas, nos termos do art. 28, inciso II, desde logo deve ser autorizada a cobrança judicial da dívida de todos os responsáveis. (BRASIL, 2017c).

Com efeito, além das dúvidas que residiriam na obrigatoriedade do atendimento da determinação, não haveria possibilidade de que o tribunal de contas, uma vez descumprida a medida, penalizasse agente titular de órgão não jurisdicionado pela falta de cumprimento do desconto determinado.

Sem embargo, a título informativo, cabe citar a orientação do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte (TCE/RN), que, em sentido diverso, prevê a possibilidade de determinar o desconto em folha a quaisquer órgãos e entidades municipais, estaduais ou federais, nos termos da Resolução n. 13/2015 (RIO GRANDE DO NORTE, 2015).

O quarto ponto se refere ao montante condenatório passível de execução via desconto em folha, assunto em relação ao qual a quase totalidade das leis orgânicas dos tribunais de contas não traz critério legal quantitativo, com exceção do art. 43, parágrafo único, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, *in verbis*:

Art. 43 - No caso de não atendimento à notificação, o Tribunal de Contas adotará as seguintes providências: [...];

II - determinará, no caso de servidor da administração pública, o desconto do débito nos vencimentos, salários ou proventos, na forma da lei; [...].

Parágrafo único - A providência prevista no inciso II deste artigo somente será efetivada para os débitos cujo principal se situe em importância igual ou inferior a duas vezes o valor da remuneração do servidor. (BAHIA, 1991).

Nos estudos que nortearam a nova diretiva do MPC/SC, tratada no capítulo anterior, levou-se em conta, como principal parâmetro quantitativo, o piso estipulado no art. 16 da Lei Estadual n. 15.856/2012 (R\$ 20.000,00),<sup>26</sup> abaixo do qual a Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina é dispensada do ajuizamento de ação judicial executiva, em atenção aos postulados da economicidade e da racionalidade administrativa.

Note-se que tal piso é inclusive superior ao valor máximo das multas aplicáveis pelo TCE/SC, cujo teto atualmente é de R\$ 14.206,50, nos termos da Resolução n. 114/2015 (SANTA CATARINA, 2015b), circunstância que apenas reforça a pertinência da execução via desconto em folha no caso catarinense, e que possivelmente se repete em outros tribunais de contas.<sup>27</sup>

26 Art. 16. A Procuradoria-Geral do Estado fica dispensada de ajuizar execução cujo montante, em nome do devedor, não exceda a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). [Redação dada pela Lei Estadual n° 17.427, de 2017].

27 Em Santa Catarina, todas as multas aplicadas pelo TCE/SC revertem em benefício do Estado, ainda que aplicadas a gestores municipais. Cabe registrar que o tema se encontra em discussão no Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE n. 1003433, com repercussão geral reconhecida para discussão da seguinte tese: "O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal".



Mas ainda que o valor condenatório exceda o piso das execuções judiciais estipulado pelo respectivo ente, a conveniência do desconto em folha - mesmo que demande parcelamento um pouco mais longo em descontos mensais -, deve ser avaliada sopesando-se as desvantagens das execuções judiciais, notadamente o alto percentual de processos extintos sem satisfação do crédito, além do próprio tempo médio elevado de tramitação das ações, consoante visto alhures.

Nesse passo, conforme já decidiu o TCU (BRASIL, 2014a), tem-se que se afigura “justificável a autuação da cobrança executiva quando o desconto em folha de pagamento se mostrar insuficiente para amortização da dívida, em face do elevado montante do débito”, devendo sempre ser sopesado, por outro lado, que, “em termos práticos, a execução judicial poderá demandar mais tempo do que o desconto parcelado” (FERNANDES, 2016, p. 391).

Seguindo essa orientação é que, na recente norma editada pelo TCU acerca da matéria, decidiu-se estipular o limite máximo de 36 (trinta e seis) parcelas para desconto em folha de débitos e/ou multas (art. 2º, inc. III, alínea b, item 1, da Decisão Normativa n. 189/2020),<sup>28</sup> com base nas seguintes justificativas apresentadas pelo min. André Luiz, acolhidas pelo relator da matéria, min. Aroldo Cedraz, no julgamento ensejador do Acórdão n. 2827/2020:

24. Entre as sugestões apresentadas pelo Nobre Ministro André Luís destaco a que estabelece um limite máximo de 36 (trinta e seis) parcelas (mesma quantidade prevista no art. 217 do RI/TCU) para desconto em folha de débitos e/ou multas. A justificativa é que, a proposta tem por objetivo evitar situações em que o recebimento via desconto em folha de pagamento se faça por meio de prestações de valor irrisório, cobradas durante anos (em alguns casos até mesmo décadas), gerando alto custo de acompanhamento e controle dos processos respectivos.

25. Entendo acertadas a proposta e a justificativa apresentadas, sem prejuízo de complementar que, além dos valores ínfimos, mais preocupantes são as situações em que o débito é de tamanha monta que, se for parcelado, respeitando-se o limite legal, com certeza as parcelas se perpetuariam, em função do montante a ser ressarcido, gerando alto custo de acompanhamento e controle, além de protelar a apreciação definitiva dos processos.

26. Assim, é relevante que seja avaliada essa circunstância em cada caso concreto, pois, em situações em que os débitos e as multas sejam vultosos, o desconto em folha de pagamento não se mostra a medida mais adequada para concretizar a finalidade pretendida pela norma, qual seja, proporcionar o ressarcimento do dano causado ao Erário, uma vez que, com certeza, os valores extrapolariam o ganho de um agente público, que tem limite constitucional, e inviabilizaria o recebimento dos valores que se intenta conseguir. (BRASIL, 2020c).

O quinto ponto de destaque diz respeito à necessidade de que a autorização do desconto em folha conste no bojo da decisão condenatória do tribunal de contas, a fim de que o responsável tenha prévia ciência de tal possibilidade.

Sobre a importância de tal registro, merece transcrição a seguinte consideração do min. Joaquim Barbosa, extraída do voto-vista proferido nos autos do MS 24.544/DF:

---

28 Art. 2º Na autuação e no curso da instrução dos processos de controle externo, as Unidades Técnicas deverão: [...]; III - propor na instrução de mérito, nos casos de imputação de débito e/ou multa a servidores estatutários, empregados públicos, militares, membros da Magistratura ou do Ministério Público, independentemente do valor devido, que o Tribunal, desde logo, caso não atendida à notificação de que trata o art. 1º desta Decisão Normativa: a) determine, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração do responsável, em favor do respectivo cofre credor, observados os limites previstos na Lei nº 8.112/1990; b) autorize a cobrança judicial da dívida, em substituição à medida prevista na alínea anterior, nas seguintes hipóteses: 1) quando, pela aplicação dos limites legais pertinentes, o valor máximo mensal resultar em uma quantidade de parcelas superior a 36 (trinta e seis) meses; [...]. (BRASIL, 2020d).

Por outro lado, o mencionado acórdão trouxe, em seu dispositivo, autorização expressa para que fossem adotadas as medidas cabíveis visando ao ressarcimento ao Erário, entre as quais a possibilidade de desconto na folha de pagamento do impetrante (item 9.3 do acórdão – fls. 35).

Extrai-se, portanto, da decisão do Tribunal de Contas da União que o impetrante teve efetiva ciência do procedimento de tomada de contas e de seu desfecho, e, conseqüentemente, estava ciente de que havia a possibilidade de serem adotadas as providências para o desconto dos valores devidos em seus vencimentos. [...].

Por fim, cumpre consignar que o art. 28, I, da Lei nº 8.443/1992 expressamente determina que, em caso de descumprimento da determinação emanada da Corte de Contas para o pagamento de dívidas decorrentes de contas julgadas irregulares, pode aquele Tribunal determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente. (BRASIL, 2004).

Além disso, o STF também já decidiu que o eventual aumento no percentual do desconto, após a sua fixação inicial, exige a observância prévia do contraditório e da ampla defesa:

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. DESCONTO EM FOLHA. MAJORAÇÃO DO PERCENTUAL. IMPRESCINDIBILIDADE DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA.

1. A Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) autoriza o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos (art. 28, I). Não obstante, fixado o percentual do desconto pelo TCU, a sua majoração exige a observância prévia do contraditório e da ampla defesa.

2. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2016b).

Em sexto lugar, veja-se que o plenário do Tribunal de Contas da União, após acolher representação do respectivo Ministério Público de Contas por meio do Acórdão n. 1486/2017 (BRASIL, 2017d),<sup>29</sup> positivou, na recente Decisão Normativa n. 189/2020, a possibilidade de promover simultaneamente o desconto em folha e a execução judicial de seus acórdãos, na hipótese de imputação de débito solidário envolvendo particulares e agentes públicos, *in verbis*:

Art. 2º [...].

Parágrafo único. Nos casos de imputação de débito solidário entre particulares e os agentes públicos de que trata o inciso II, as Unidades Técnicas deverão propor, nas instruções de mérito, concomitantemente com a determinação de desconto da dívida na remuneração dos agentes públicos, que seja autorizada a cobrança judicial da dívida dos demais responsáveis solidários. (BRASIL, 2020d).

Como sétimo e último ponto, tem-se que os descontos determinados pelos tribunais de contas devem observar os limites das respectivas leis funcionais a que se encontra submetido o responsável no momento do desconto.

<sup>29</sup> ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, com fundamento no art. 16, inciso II, do Regimento Interno, em: 9.1. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex que oriente suas unidades técnicas a: 9.1.1. nas instruções de mérito, nos casos de ocorrência de débito solidário entre particulares e servidores públicos, proporem determinação de desconto da dívida na remuneração destes últimos concomitantemente com autorização para cobrança judicial da dívida dos demais responsáveis solidários; [...].

Quanto a isso, parece suficiente que seja incluída, na redação da determinação expedida pelo tribunal de contas, a expressão “observados os limites previstos na legislação pertinente”.

Feitas todas estas considerações, vale destacar que tais sugestões de parâmetros não têm a pretensão de esgotar a matéria, servindo apenas como forma de estimular o debate, com vistas ao fomento da aludida rotina de cobrança pelos órgãos de controle externo do país.

Também ficam em aberto questões relacionadas à operacionalização e ao acompanhamento das determinações de desconto, a serem definidas por cada tribunal de contas e respectivo ministério público de contas, de acordo com as conformações e peculiaridades locais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O monitoramento realizado pela ATRICON desde 2013, no âmbito do Marco da Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), indica que o acompanhamento do cumprimento das decisões precisa ser melhorado pelos tribunais de contas do país, não só para que tenham maior controle da efetividade de suas decisões, mas também para que cobrem dos entes públicos a adoção de medidas cada vez mais tempestivas e eficazes de cobrança dos créditos oriundos das condenações.

Além das deficiências de acompanhamento por parte das cortes de contas, contribuem para o baixo patamar de adimplemento das condenações do controle externo os notórios problemas e limitações da execução fiscal no Judiciário brasileiro, seguidamente apontados nos relatórios do CNJ, destacando-se a excessiva morosidade dos procedimentos, a possível prescrição de créditos - inclusive oriundos de condenações por dano ao erário (BRASIL, 2020a) -, e o baixo percentual de execuções extintas pelo integral adimplemento da dívida.

Na tentativa de melhorar tal quadro, certamente são bem-vindas iniciativas administrativas que induzam os agentes responsabilizados a quitar suas dívidas, a exemplo do protesto das Certidões de Dívida Ativa em cartório (Lei n. 12.767/2012), do incentivo à instituição de cadastros públicos de créditos estatais não quitados (a exemplo do CADIN - Lei Federal n. 10.522/2002), e da inserção do nome do devedor por dívida ativa em cadastros de órgãos de proteção ao crédito (BRASIL, 2019b).

Sem embargo, consoante visto, o ordenamento jurídico pátrio comporta outra medida com potencial de incrementar o adimplemento das condenações dos tribunais de contas: o desconto compulsório na folha de pagamento do agente responsabilizado.

Todavia, conforme levantamento realizado em todos os 33 (trinta e três) Tribunais de Contas do país, 24 (vinte e quatro) atualmente possuem autorização normativa para realizar o desconto em folha, dos quais apenas 5 (cinco) se valem rotineiramente de tal modalidade de execução administrativa forçada.

Os números sugerem a conveniência de que, à semelhança dos Tribunais que já adotam tal prática (TCU, TCE/GO, TCE/AM, TCE/RR e TC/DF), e do que recentemente decidiu o MPC/SC, os demais tribunais e ministérios públicos de contas do país busquem determinar e acompanhar o desconto em folha autorizado em suas respectivas legislações, no intuito de incrementar a efetividade das condenações oriundas do controle externo, devendo-se atentar para os acórdãos do TCU acerca da matéria, bem como para o teor da recente Decisão Normativa n. TCU-189/2020.

Já no que tange aos tribunais de contas que não possuem autorização em seus respectivos arcabouços normativos, afigura-se recomendável, ou mesmo “imperioso” (FERNANDES, 2016, p. 392), o estudo de propostas com vistas à positividade da modalidade executória em comento.

## REFERÊNCIAS

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Resolução nº 11, de 30 de novembro de 2018. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3220/2018 relacionadas à temática “Acompanhamento das decisões dos Tribunais de Contas”. Brasília, DF: ATRICON, 2018. Disponível em: <<http://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Resolucao-Atricon-11-2018-Diretrizes-3220-Acompanhamento-decisoes.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2020.

ATRICON. Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil. Brasília: ATRICON, 2013. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/ATRICON\\_-\\_Diagnostico-Digital.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/ATRICON_-_Diagnostico-Digital.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2020.

ATRICON. Avaliação dos Tribunais de Contas: MMD-TC 2017. Brasília: ATRICON, 2017. Disponível em: <<http://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Resultados-MMD-TC-2017-vers%C3%A3o-sintetica.pdf>>. Acesso em 30 set. 2020.

ATRICON. Manual de Procedimentos do Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC). Brasília: ATRICON, 2019(a). Disponível em: <<http://qatc.atricon.org.br/mmd-tc/mmd-tc-edicoes-antiores/>>. Acesso em: 30 set. 2020.

ATRICON. Avaliação dos Tribunais de Contas: MMD-TC 2019. Brasília: ATRICON, 2019(b). Disponível em: <<http://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/04/apresenta%C3%A7%C3%A3o-MMD-TC-ciclo-2019-XXX-Congresso-da-Atricon-I-Congresso-Internacional-dos-TCs-13-11-2019-prezi.pdf>>. Acesso em 30 set. 2020.

BAHIA. Lei Complementar Estadual n. 5, de 4 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia: Salvador, 5 dez. 1991. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-005-de-04-de-dezembro-de-1991>>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União: Brasília, 12 dez. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 17 jul. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8443.htm#:~:text=Lei%20N%C2%BA%208.443%2C%20DE%2016%20DE%20JULHO%20DE%201992.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica,Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm#:~:text=Lei%20N%C2%BA%208.443%2C%20DE%2016%20DE%20JULHO%20DE%201992.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica,Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias)>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 11 set. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm)>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 22 jul. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10522.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm)>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa nº 19, de 24 de junho de 1998. Aprova procedimentos destinados à viabilização do ressarcimento ao erário, mediante desconto em folha de pagamento, de débitos ou multas apurados em Acórdãos Condenatórios do Tribunal de Contas da União. DOU, 29 jun. 1998. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/\\*/NUMATO%253A19%2520NUMANOATO%253A1998/score%2520desc/0/%2520?uuid=6b9a3b90-f830-11ea-b933-17ec22270721](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/*/NUMATO%253A19%2520NUMANOATO%253A1998/score%2520desc/0/%2520?uuid=6b9a3b90-f830-11ea-b933-17ec22270721)>. Acesso em 30 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). Acórdão nº 1778/2012. Tomada de contas especial. Convênio entre a FUNASA e o município de Caroebe/RR. Acórdão 3379/2011 - 2ª câmara. Determinação ao INCRA para recolhimento do débito e da multa nos vencimentos do responsável. Embargos de declaração opostos pela União. Ilegitimidade. Ausência de erro, omissão, obscuridade ou contradição. Não conhecimento. Relator: Min. Augusto Sherman, 20 mar. 2012. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1778%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uuid=15683f80-0661-11eb-8d90-2978d8de1bb2](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1778%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uuid=15683f80-0661-11eb-8d90-2978d8de1bb2)>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). Acórdão nº 1960/2014. Tomada de contas especial. Condenação em débito dos responsáveis. Descontos em folha de pagamento insuficientes para quitação da dívida. Determinação para suspensão dos descontos e instauração de cobrança executiva. Relatora: Min. Ana Arraes, 13 mai. 2014(a). Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1960%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uuid=345c90e0-0728-11eb-99ca-3d6d5e617aa6](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1960%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uuid=345c90e0-0728-11eb-99ca-3d6d5e617aa6)>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 1658/2015. Consulta. Recursos de pedidos de reexame. Conhecimento em caráter excepcional. Possibilidade de inscrição das decisões do tribunal que resultem na imputação de débito e multa em dívida ativa. Ato discricionário do órgão responsável pela execução dos créditos oriundos dos acórdãos do TCU. Impossibilidade de disciplinamento da matéria por parte do tribunal. Recursos parcialmente providos. Relator: Min. Benjamin Zymler, 8 jul. 2015. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1658%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=1cd0edb0-074e-11eb-b19f-236ca0f024ed](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1658%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=1cd0edb0-074e-11eb-b19f-236ca0f024ed)>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Boletim de Jurisprudência nº 193/2017. Enunciado: A determinação para o desconto integral ou parcelado de dívida na remuneração de responsável somente pode ser dirigida a servidor regido pela Lei nº 8.112/1990. Publicado em: 23 out. 2017(b). Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/publicacao/%2522desconto%2520integral%2520ou%2520parcelado%2522/PUBLICACAO%253A%2522Boletim%2520de%2520Jurisprud%2523%2525Ancia%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/%2520?uuid=42a95390-f7a1-11ea-8d0d-4db7947492be>>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 2193/2017. Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos valores monetários disponibilizados por meio de convênio que teve por objeto a construção de unidade de saúde em Macapá/AP (2ª etapa da construção do hospital do câncer). Análise das respostas às citações e às audiências. Relator: Min. Benjamin Zymler, 4 out. 2017(c). Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2193%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=bee1fe20-0689-11eb-8315-c7279f494426](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2193%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=bee1fe20-0689-11eb-8315-c7279f494426)>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 1486/2017. Representação que objetiva a orientação à Segecex, quanto a propostas de cobrança de débitos, com fundamento no art. 28 da LOTCU, feitas nas instruções de suas unidades técnicas. Relatora: Min. Ana Arraes, 12 jul. 2017(d). Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1486%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1486%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 2827/2020. Processo administrativo que trata de proposta de Decisão Normativa acerca dos procedimentos destinados à viabilização do ressarcimento ao erário, mediante desconto em folha de pagamento, de multas ou débitos aplicados por acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União, em substituição à Decisão Normativa-TCU nº 19, de 24/6/1998. Relator: Min. Aroldo Cedraz, 21 out. 2020(c). Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/COLEGIADO:%28%22Plen%25C3%A1rio%22%29%20NUMACORDAO:2827%20ANOACORDAO:2020/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/COLEGIADO:%28%22Plen%25C3%A1rio%22%29%20NUMACORDAO:2827%20ANOACORDAO:2020/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20)>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa nº 189, de 21 de outubro de 2020. Aprova os procedimentos destinados à viabilização do ressarcimento ao erário, mediante desconto em folha de pagamento, de multas ou débitos aplicados por acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União. Boletim do TCU nº 198, de 23 out. 2020(d). Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo\\*/TIPO:%22Decis%25C3%A3o%20Normativa%22%20NUMATO:189%20NUMANOATO:2020/DTRELEVANCIA%20desc,NUMATO%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo*/TIPO:%22Decis%25C3%A3o%20Normativa%22%20NUMATO:189%20NUMANOATO:2020/DTRELEVANCIA%20desc,NUMATO%20desc/0/%20)>. Acesso em 12 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Tese Repetitiva nº 777. Informativo de Jurisprudência n. 643, 29 mar. 2019 (a). Certidão da Dívida Ativa - CDA. Protesto. Possibilidade. Art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 9.492/1997 com a redação da Lei n. 12.767/2012. Legalidade. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/informativos/ramosdedireito/informativo\\_ramos\\_2019.pdf](https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/informativos/ramosdedireito/informativo_ramos_2019.pdf)>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). REsp n. 1801946/RS. Julgamento: 14 mai. 2019. Publicação: 28 mai. 2019 (b). Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=94931046&num\\_registro=201900641533&data=20190529&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=94931046&num_registro=201900641533&data=20190529&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). MS 24.544. Decorrendo o desconto de norma legal, despicienda é a vontade do servidor, não se aplicando, ante o disposto no artigo 45 da Lei nº 8.112/90 e no inciso I do artigo 28 da Lei nº 8.443/92, a faculdade de que cuida o artigo 46 do primeiro diploma legal - desconto a pedido do interessado. Relator: Min. Marco Aurélio, 4 out. 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86159>>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). MS 25.643. O desconto em folha decorrente de norma legal, como o previsto no art. 28, I, da Lei 8.443/1992, não depende de aquiescência do servidor. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 2 ago. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626702>>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). MS 31.914 AgR. Possibilidade de desconto, na remuneração do servidor público responsável, da dívida apurada – existência de expressa autorização legal (Lei nº 8.443/92, art. 28, inciso i). Relator: Min. Celso de Mello, 26 ago. 2014(b). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7147665>>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). ADI 5.135. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, inserido pela Lei nº 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos

a protesto, é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material. Relator: Min. Roberto Barroso, 9 nov. 2016(a). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14308771>>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). MS 30.248 AgR. A Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) autoriza o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos (art. 28, I). Não obstante, fixado o percentual do desconto pelo TCU, a sua majoração exige a observância prévia do contraditório e da ampla defesa. Relator: Min. Roberto Barroso, 7 out. 2016(b). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11916685>>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). MS 34.648 AgR. Tribunal de Contas da União. Tomada de contas especial. Ressarcimento ao erário. Desconto em folha. Art. 28, I, da Lei 8.443/1992. Possibilidade. Precedentes do STF. Relator: Min. Gilmar Mendes, 23 jun. 2017(a). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13119489>>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema nº 768. Repercussão Geral: Boletim, v. 1 n. 1, fev.-jul. 2013. Legitimidade ativa para a propositura de ação executiva decorrente de condenação patrimonial imposta por Tribunais de Contas. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoInformativoRG/anexo/Repercussao\\_Geral\\_4\\_web.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoInformativoRG/anexo/Repercussao_Geral_4_web.pdf)>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema nº 899. Repercussão Geral: DJE nº 157, 23 jun. 2020(a). Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4046531&numeroProcesso=636886&classeProcesso=RE&numeroTema=899>>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em número – 2020. Brasília: CNJ, 2020(b). Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2020.

COUTINHO, Doris de Miranda. O ovo da serpente: as razões que levaram a corrupção a se alastrar pelo Brasil, 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/ RP\\_Custo\\_2012.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/ RP_Custo_2012.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2020.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: Coleção Jacoby de Direito Público. v. 3. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1648/1705/7432>>. Acesso em: 30 set. 2020.

FRANCO, Marcelo Veiga. A cobrança extrajudicial de dívida ativa como meio de enfrentamento do 'gargalo' das execuções Fiscais. Brasília: Revista CNJ, v. 3, n. 1, p. 65-73, jan/jun. 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/33/3>> Acesso em: 17 ago. 2020.

FURTADO, Lucas Rocha. *As Raízes da Corrupção No Brasil: Estudos de Casos e Lições para O Futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Pág. 104. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1322/1371/3343>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão pública, 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Projeto Execução Fiscal Eficiente. Minas Gerais: TJ/RS, 11 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/execucao-fiscal-eficiente.htm#.X3ovFWkjiU>>. Acesso em: 30 set. 2020.

NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas. Brasília, Revista do TCU, set/dez. 2012. Disponível em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZTGrijNzuxKUJ:https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/111/108+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>> Acesso em: 30 set. 2020.

OLIVEIRA, Raphael Maués; D'OLIVEIRA, Paula Melo e Silva. Perspectivas presentes e futuras para a busca da efetividade das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas: o monitoramento das ações pós-julgamento e a atuação em rede. Revista Técnica dos Tribunais de Contas, ano 4, n. 1, nov. 2019. Curitiba: Instituto Rui Barbosa, 2019. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/RTTC-ano4.pdf>>. Acesso em 30 set. 2020.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Diretoria de Comunicação Social. Protesto em cartório de sanções do TCE leva R\$ 196 mil a caixa de prefeituras em setembro. Paraná: TCE/PR, 13 out. 2014. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/protesto-em-cartorio-de-sancoes-do-tce-leva-r-196-mil-a-caixa-de-prefeituras-em-setembro/2806/N>>. Acesso em: 30 set. 2020.

QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira. Execução fiscal: eficiência e experiência comparada. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/28759>>. Acesso em: 29 set. 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas. Resolução nº 13, de 24 de setembro de 2015. Dispõe sobre a regulamentação da execução das decisões proferidas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, que imponham multa e/ou ressarcimento ao erário. Disponível em: <[http://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao\\_site/download/resolucoes\\_tce\\_rn/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_0132015\\_Disp%C3%B5e\\_sobre\\_a\\_execu%C3%A7%C3%A3o\\_das\\_decis%C3%B5es\\_TCERN\\_multaressarcimento.pdf](http://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/Resolu%C3%A7%C3%A3o_0132015_Disp%C3%B5e_sobre_a_execu%C3%A7%C3%A3o_das_decis%C3%B5es_TCERN_multaressarcimento.pdf)>. Acesso em 30 set. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria Geral do Estado. Protesto de certidões de multas impostas pelo TCE evitou a judicialização em 70% dos casos. Rio Grande do Sul: PGE/RS, 10 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.pge.rs.gov.br/protesto-de-certidoes-de-multas-impostas-pelo-tce-evitou-a-judicializacao-em-70-dos-casos>>. Acesso em: 30 set. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. Cartilha de Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa Municipal. Rio Grande do Sul: TCE/RS, dez. 2014. Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/destaques/doc/Cartilha\\_racionalizacao\\_dez\\_2014.pdf](https://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/destaques/doc/Cartilha_racionalizacao_dez_2014.pdf)> Acesso em: 30 set. 2020.

SANTA CATARINA. Lei Estadual nº 202, de 15 de dezembro de 2000. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina: Florianópolis, 15 dez. 2000. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2000/202\\_2000\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2000/202_2000_lei_complementar.html)> Acesso em: 30 set. 2020.

SANTA CATARINA. Lei Estadual nº 15.856, de 2 de agosto de 2012. Institui o Programa Catarinense de Revigoração Econômica (REVIGORAR IV), dispõe sobre a transação de créditos tributários inscritos em dívida ativa, altera as Leis nº 3.938, de 1966, nº 5.983, de 1981, nº 10.297, de 1996, e nº 13.342, de 2005, e adota outras providências. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina: Florianópolis, 3 ago. 2012. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2012/15856\\_2012\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2012/15856_2012_lei.html)> Acesso em: 30 set. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Resolução nº 112, de 20 de maio de 2015. Disciplina a constituição de processo administrativo eletrônico de acompanhamento de cobrança a cargo dos órgãos e entidades responsáveis pela execução das deliberações condenatórias emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e dá outras providências. Diário Oficial do TCE/SC, 25 mai. 2015 (a). Disponível em: <[https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%20112-2015%20CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%20112-2015%20CONSOLIDADA.pdf)>. Acesso em 30 set. 2020.





SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Resolução nº 114, de 27 de maio de 2015. Atualiza o valor máximo da multa a que se refere o art. 70 da Lei Complementar n. 202/2000. Diário Oficial do TCE/SC, 3 jun. 2015 (b). Disponível em: <[https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%20114-2015%20CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%20114-2015%20CONSOLIDADA.pdf)> Acesso em 30 set. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Servidores do TCE/SC participam de publicação sobre racionalização da cobrança fiscal. Santa Catarina: TCE/SC, 22 set. 2020(a). Disponível em: <<https://www.tcesc.tc.br/servidores-do-tcesc-participam-de-publicacao-sobre-racionalizacao-da-cobranca-fiscal-0>>. Acesso em: 30 set. 2020.

SANTA CATARINA. Ministério Público de Contas. Relatório anual de atividades: Núcleo de Monitoramento das Ações do Ministério Público de Contas e das Decisões do Tribunal de Contas (NUMAD). Santa Catarina, dez. 2019.

SANTA CATARINA. Ministério Público de Contas. Ata de Reunião do Colégio de Procuradores. Aprova proposta de inclusão, nos pareceres ministeriais, da sugestão de determinação de desconto em folha das dívidas decorrentes de decisões condenatórias do TCE/SC, nos termos do item “c” da conclusão do estudo realizado nos autos. Diário Oficial do Tribunal de Contas de Santa Catarina nº 2937, 15 jul. 2020(b). Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/Diario/dotc-e2020-07-15.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2020.



**Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais**

Av. Raja Gabaglia 1315, 5º andar - Luxemburgo - Belo Horizonte - Minas Gerais. CEP 30380-435

Telefone: (31)3348-2628 - email: [faleconosco@mpc.mg.gov.br](mailto:faleconosco@mpc.mg.gov.br)

Horário de atendimento ao público: 07:00 às 12:00 e 13:00 às 17:00