

PROCEDIMENTOS EXECUTÓRIOS DAS DECISÕES DO TCE/RN

José Anderson Souza de Salles¹
Henrique Batista de Araújo Neto²

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar as controvérsias existentes na doutrina e na jurisprudência dos Tribunais Superiores acerca da natureza jurídica, eficácia e limites da revisão judicial das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas. Assim, através de uma pesquisa teórico-descritiva, e verificando a situação em concreto do TCE/RN, também serão analisados os possíveis procedimentos executórios aptos a efetivar a atuação do órgão de controle externo, inclusive quanto ao ressarcimento do dano causado ao erário e/ou obrigação imposta aos responsáveis.

Palavras chave: Natureza jurídica. Eficácia. Revisão judicial. Decisões condenatórias. Procedimentos de execução.

PROCEDURES OF IMPLEMENTATION OF DECISIONS OF TCE/RN

ABSTRACT

This paper aims to analyze the controversies in the doctrine and in the case law of the Superior Courts, about the legal nature, effectiveness and limits of judicial review of decisions with condemnation handed down by Courts of Auditors. Thus, using a theoretical-descriptive research and verifying the specific situation of TCE/RN, this study will also analyze the possible executory proceedings able to accomplish the activities of the external control authority, including what refers to compensation for the damage caused to the public treasury and/or obligation imposed to the responsible.

Keywords: Legal nature. Effectiveness. Judicial review. Convictions. Enforcement procedures.

¹ Discente do Curso de Pós-graduação em Direito Processual Civil do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. (anderson.ssalles@gmail.com).

² Docente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. (hbaneto@yahoo.com).

1 – INTRODUÇÃO

Por força do Princípio da Simetria Constitucional, consagrado no artigo 75 da Constituição Federal, é imposto, no que couber, aos demais entes federados, o modelo jurídico-constitucional desenhado para o Tribunal de Contas da União - TCU quanto à organização, composição e competências.

As regras estabelecidas para o Tribunal de Contas da União deverão ser observadas pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – onde existirem.

Inferre-se, assim, que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN retira o fundamento de validade de suas atribuições, das prescrições contidas nos artigos 71, 72, 73, 74 e 75 da Constituição da República e que estão concretizados na Constituição Estadual, na Lei Complementar Estadual nº 464, de 5 de Janeiro de 2012 (Lei Orgânica do TCE/RN) e nas resoluções (atos normativos) expedidas pela própria Corte.

Convém ressaltar que os artigos 70 e 71 da Constituição Federal e 22, § 1º, e 53 da Constituição Estadual atribuem, como regra, competência ao TCE/RN para julgar as contas de gestão dos administradores públicos, por meio de um julgamento técnico sob o prisma da legalidade, legitimidade e eficiência. Apenas julgamentos de caráter predominantemente político, nos casos das contas de Governo, são realizados pelo próprio titular do Controle Externo, ou seja, o Poder Legislativo, dos quais recebem um Parecer Prévio da Corte de Contas.

No entanto, o entendimento acerca destas competências encontra controvérsias na doutrina e na jurisprudência dos Tribunais Superiores, o que resulta em imperfeitas definições que tornam imprescindíveis o aprofundamento deste Trabalho no que tange a natureza jurídica, eficácia, limites aplicáveis à revisibilidade judicial das decisões condenatórias proferidas pelas Cortes de Contas, para, assim, compreender-se melhor as controvérsias existentes sobre a titularidade para promover a cobrança judicial da dívida e o rito processual a ser adotado para a execução forçada do título executivo lavrado pelo Tribunal.

É no deslinde destas incongruências que este trabalho se desenvolverá, através de uma pesquisa teórico-descritiva, que realizará um exame técnico na legislação vigente acerca das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas e os

possíveis procedimentos de execução adotados para dar efetividade a atuação do TCE/RN.

Apesar de que o ponto angular deste trabalho seja a execução, insta esclarecer que o tema não foi abordado com profundidade no aspecto do processo de execução em si, por frontal incompatibilidade com o procedimento adotado no processo administrativo de controle externo. Por conseguinte, o tema foi analisado sob o prisma do direito público e o estudo de seus impactos, quanto a uma atuação eficaz e eficiente da Corte de Contas Potiguar, consagrando os princípios que norteiam a Administração Pública.

Tal finalidade ganhará relevância ao evidenciar que apesar do progressivo reconhecimento dado as competências constitucionais outorgadas aos Tribunais de Contas, o recolhimento do dano causado ao erário público e das multas cominadas aos responsáveis por suas decisões condenatórias é realizado de modo praticamente inexpressivo, tornando reduzidos os efeitos da atuação destas Cortes.

Para tanto, o trabalho foi dividido em três partes: na primeira analisa-se a eficácia de título executivo extrajudicial constitucionalmente conferido as decisões do Tribunal que resultem em imputação de débito ou multa e sua necessidade de inscrição em Dívida Ativa; já na segunda é realizado um exame acerca da natureza jurisdicional administrativa e os limites aplicáveis à revisibilidade judicial destas decisões condenatórias à luz da doutrina e jurisprudência pátria; e, por fim, na terceira parte aborda-se os procedimentos adotados no âmbito administrativo e judicial para dar efetividade a atuação do TCE/RN, salientando alternativas para contribuir com um desenvolvimento profícuo ao atual cenário.

2 – A EFICÁCIA DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS DO TCE/RN

Uma vez que os atos administrativos são revestidos de propriedades jurídicas decorrentes da supremacia do interesse público sobre o privado, em especial o atributo da presunção de legitimidade, os processos de contas visam a promulgação de Acórdãos pelo Tribunal de Contas comprovando a regular aplicação dos recursos públicos pelos responsáveis, estando a atuação de ambos voltada à consecução de tal fim, sem que haja conflito de interesses, mas sim conjugação de esforços.

Isto porque, conforme ensina Hely Lopes Meirelles (2002, p. 670), “o *controle externo* visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda

e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos”, sendo a primeira competência do Poder Legislativo e o segundo dos Tribunais de Contas.

Nesse mesmo sentido Zymler (apud NASCIMENTO, 2011, p. 21) explica que os processos convencionais no âmbito desses Tribunais não têm, via de regra, caráter contencioso, ou seja, estabelece-se relação processual entre a Administração e o administrado, pela qual este deve prestar contas de sua gestão.

Leciona ainda que quando a regularidade das contas é questionada, a natureza do processo transmuta-se com o surgimento de conflito de interesses entre o administrado e a Administração, emergindo a natureza contenciosa informada pelo princípio do contraditório e da ampla defesa, da qual o Tribunal se utiliza de seu Corpo Técnico para instruir o processo com a realização de auditorias, inspeções, apurações de denúncia e demais instrumentos técnicos que lhe são inerentes para se apurar a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário Público. (apud NASCIMENTO, 2011, p. 21).

Nessa esteira, o TCE/RN positivou por meio do artigo 69 de sua Lei Orgânica a classificação de suas decisões em preliminares, definitivas e terminativas. Das quais, apenas as decisões definitivas julgam o mérito das contas, considerando-as regulares, regulares com ressalva, ou irregulares.

Das decisões definitivas que julgarem as contas irregulares, o TCE/RN dará oportunidades aos interessados para que se utilizem do princípio do contraditório e da ampla defesa, para que, querendo, possam se utilizar dos recursos previstos no artigo 125 de sua Lei Orgânica, os quais são os de reconsideração, agravo, recurso de revista, pedido de reexame e embargos de declaração.

Uma vez garantidos o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos insertos nas garantias constitucionais do devido processo legal insculpidos no artigo 5º, inciso LV, da Carta Magna, caso o Tribunal entenda que a irregularidade persiste, a Corte tomará providências judiciais ou administrativas para ver satisfeito, por parte dos responsáveis, o ressarcimento ou cumpram a obrigação imposta pelo acórdão proferido.

Neste ponto, é relevante destacar que consagrando o procedimento legal que estas Cortes desenvolvem, inovadoramente a Constituição Federal de 1988, por meio de seu artigo 71, § 3º, concedeu às decisões condenatórias dos Tribunais de Contas, a eficácia de título executivo. Lecionando sobre o tema, Costa Júnior (2001) leciona que quando o Tribunal de Contas imputa débito ao gestor ou lhe aplica multa

no cumprimento das competências delineadas no artigo 71, II e VIII, da Constituição Federal, esta proferindo uma decisão de caráter eminentemente condenatório.

A caracterização dessas decisões como título executivo institui a presunção de obrigação certa, líquida e exigível, permitindo ao titular propor a correspondente ação executiva para fins de cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida voluntariamente no prazo pelo responsável (CARRILHO CHAVES, 2009).

Destarte, conhecida a eficácia de título executivo, inovadoramente consagrada pelo legislador constituinte de 1988, o ilustre professor Carrilho Chaves, uma vez convicto de que os Tribunais de Contas possuem função judicante, dizendo o direito no caso concreto – quando se tratam da competência do Inciso II, do art. 71, da CF – leciona que estas decisões condenatórias devem ser classificar como título executivo extrajudicial, pelo simples fato de que foram constituídos fora do Poder Judiciário (2009).

Sob a ótica do direito administrativo, tais créditos oriundos das decisões condenatórias das Cortes de Contas devem obediência ao que estabelece os §§ 1º e 2º do artigo 39 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, devendo a Administração promover sua inscrição na Dívida Ativa da Fazenda Pública e escriturá-los com natureza não tributária.

Isto porque, com substância de título executivo extrajudicial, presume-se que, nos termos do § 2º, do art. 39, da supramencionada Lei, a certeza e a liquidez já foram apuradas.

A partir do texto legal, infere-se que todos os aspectos da conduta a ser adotada pelos titulares dos créditos estão definidos sem atribuir margem de liberdade para que o agente público escolha a melhor forma de agir. Nos dizeres da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro “onde houver vinculação, o agente público é um simples executor da vontade legal” (2012, p. 219).

No entanto, conforme será visto no decorrer deste trabalho, este não é o entendimento mais aceito pelos Tribunais Superiores, em especial o Supremo Tribunal Federal.

Nada obstante a isso, apesar de ambos serem expressos em pecúnia, os débitos e as multas possuem natureza jurídica distinta e conforme ensina Carrilho Chaves (2009), o débito possui natureza de responsabilização civil pelo prejuízo causado ao erário (e por isso deve ser recolhido aos cofres do ente lesado), a multa

possui natureza de sanção (razão pela qual, deverão ser revertidos, *in casu*, em favor do Fundo de Reparelhamento e Aperfeiçoamento - FRAP do TCE/RN, legalmente constituído para esse fim).

O débito é o dano quantificado em termos monetários, cuja imputação visa recompor o patrimônio lesado, seu ressarcimento aos cofres públicos faz com que o patrimônio retorne ao mesmo estado que possuía antes da lesão. Já a multa é penalidade de natureza pecuniária que deve ser recolhida ao patrimônio do ente federado ao qual pertença o Tribunal de Contas sancionador (CARRILHO CHAVES, 2009).

Resta ainda fazer mais uma distinção acerca do débito e da multa, agora quanto a prescritibilidade da pretensão punitiva aos agentes que praticaram atos ilícitos e/ou ilegítimos.

No que concerne a imputação das multas aos gestores responsáveis, identifica-se que o fenômeno prescricional se apresenta como corolário do direito-garantia fundamental da segurança jurídica, tendo por alvo, em especial, a sua íntima vocação para impedir a perpetuação aleatória dos conflitos individuais, possibilitando, neste diapasão, tanto a estabilização temporal das relações sociais, como também, ao lado disso, a racionalização da própria ordem jurídica.

Contrapondo a presente reflexão à realidade processual dos Órgãos de Controle Externo, emerge a plena obrigatoriedade de que o exercício da pretensão executória das multas impostas pelos Tribunais de Contas ante o cometimento, no universo dos seus jurisdicionados, de atos contrários às normas protetivas do Erário se condicione à observância de limites prescricionais previamente estabelecidos em Lei.

Dissertando acerca da enfocada temática, Jacoby Fernandes (2008, p. 639) assevera que:

Após o julgamento que imputa a penalidade, é dever da Administração Pública procurar efetivar o comando legal oriundo da determinação do Tribunal de Contas. Caso não promova, após o decurso de certo tempo, não mais poderá aquela buscar a penalização, pois o tempo exonera a responsabilidade.

Corroborando a pertinência jurídica de que as pretensões de cunho executório venham a ser objeto de períodos prescricionais, sem prejuízo das correlatas hipóteses de suspensão e interrupção, a Lei Orgânica do TCE/RN – Lei

Complementar Estadual nº 464/2012 – disciplinou o prazo aplicável a esta pretensão neste Tribunal:

Art. 115. Após o trânsito em julgado da decisão condenatória, prescreve em cinco anos a pretensão executória relativa a crédito decorrente da aplicação de multa. Parágrafo único. O prazo previsto no caput interrompe-se pela citação da parte, inclusive por meio de edital, e suspende-se pelo período de cumprimento do parcelamento.

Portanto, observando que determinado processo tenha ficado parado por mais de cinco anos, após o trânsito em julgado da decisão condenatória, não havendo ocorrido qualquer fato ensejador da suspensão ou interrupção da fluência dos prazos da prescrição contido nos artigos 112, 113 e o parágrafo único do artigo 115 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, a pretensão executória exercitável, a princípio, pela Corte Potiguar fulmina pela norma prescricional contida no artigo 115, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012.

Por outro pórtico, no caso particular de imputação de débito fruto de lesões ao patrimônio público decorrentes de atos ilícitos, a Constituição Federal estabeleceu a imprescritibilidade de seu ressarcimento.

Nesse sentido, o constitucionalista José Afonso da Silva (2009, p. 673), defende que a prescritibilidade, como forma de perda da exigibilidade de direito, pela inércia de seu titular, é um princípio geral do direito, sendo o ressarcimento ao erário expressamente ressalvado, *in verbis*:

Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus no succurrit ius*). Deu-se assim à Administração inerte o prêmio da imprescritibilidade na hipótese considerada.

Apesar da expressa previsão constitucional, somente no ano de 2008 o Tribunal de Contas da União pacificou seu entendimento quanto à presente problemática. Instaurado o incidente de uniformização de jurisprudência, a questão foi decidida em Plenário, em que se assentou a tese da imprescritibilidade da ação de ressarcimento por danos ao erário:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU n. 56/2007; [...]

Nessa esteira, a Lei Complementar nº 464/2012, ao tratar da prescrição no âmbito do TCE/RN excetuou a aplicação dos prazos prescricionais à verificação da ocorrência de dano ao erário, *in verbis*:

Art. 116. O disposto neste Título não se aplica às infrações de natureza funcional, aos atos de pessoal sujeitos a registro e à atuação fiscalizadora do Tribunal para a verificação da ocorrência de dano ao erário.

Portanto, vislumbra-se que em obediência ao artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, não prescreve a pretensão para cobrar judicialmente ressarcimento de dano causado ao erário reconhecido em decisão proferida pelo TCE/RN, característica essa que não deve se estender à pretensão de cobrar judicialmente uma multa aplicada pela Corte.

Neste ponto, verifica-se a existência de uma interessante divergência de entendimento nos Tribunais Superiores acerca da competência para ajuizar a cobrança dos débitos e das multas aplicadas pelas Cortes de Contas.

Há decisões como a proferida no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1065785/RS, em que o Superior Tribunal de Justiça – STJ, julgou sustentando a ausência de legitimidade ativa por parte do Estado do Rio Grande do Sul para interpor ação de cobrança de multa imposta a servidor municipal pelo TCE/RS, uma vez que o Município é o verdadeiro detentor dos valores imputados. De outra forma, em outros decisórios, como no Recurso Especial nº 1229609/RS, esta Egrégia Corte Superior entendeu que o valor da multa deve ser revertida em favor do Estado que o Tribunal de Contas tenha ligação, mesmo quando imposta contra gestor municipal.

Embora também existam precedentes do Poder Judiciário reconhecendo a legitimidade do Ministério Público na execução de decisão do Tribunal de Contas visando à proteção do erário, como pode ser observado no Recurso Extraordinário nº 699986/RJ, o STF já firmou o entendimento acerca do tema sob a acepção de

que os Tribunais de Contas não possuem titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto sobre suas decisões condenatórias e mesmo dotadas com força de título executivo, não podem ser interpostas diretamente por eles, devendo, para tanto, valer-se dos ente público beneficiário da condenação.

O entendimento do Pretório Excelso encerra a intrincada polêmica da legitimidade ativa das Cortes de Contas, ao passo que conclui por decidir que suas decisões devem ser executas por aquele ente que teve o patrimônio lesado ou aquele para o qual será destinado o valor arrecadado com a multa.

Assim, por simetria, no que concerne as decisões condenatórias do TCE/RN, o ressarcimento dos valores imputados como débito aos Cofres Municipais ou Estadual e o recolhimento dos valores referentes as multas cominadas, devem ser comprovados perante a Corte, em favor da Fazenda Pública Estadual, Municipal e do Fundo de Reparelhamento e Aperfeiçoamento – FRAP do Tribunal, por intermédio da Procuradoria Geral do Estado, Procuradorias dos Municípios, ou Departamentos Jurídicos de Autarquias e Empresas Públicas.

3 – NATUREZA JURÍDICA E REVISÃO DAS DECISÕES DO TCE/RN

Desenvolvido o estudo no tocante a eficácia executiva extrajudicial das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas, insta realizar aprofundamento quanto a sua natureza jurídica e os limites aplicáveis à revisibilidade judicial de suas decisões, para somente no próximo capítulo tratarmos dos procedimentos executórios.

Antes de adentrar no tema, entretanto, imperioso destacar inicialmente que a natureza jurídica dos Tribunais de Contas e sua relação com os Poderes, em especial Poder Legislativo, haja vista a relação de colaboração e auxílio desenvolvido, é fruto de controvérsias na doutrina e na jurisprudência desde a criação do primeiro Tribunal.

A Constituição Federal dispõe sobre esta Corte em capítulo dedicado ao Poder Legislativo, em seção referente ao controle externo da Administração Pública, estabelecendo, em seu artigo 71, que este controle será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Apesar de o artigo 71, II, da Constituição Federal ter conferido função judicante as Cortes de Contas, por dedução lógica, estas não fazem parte do Poder

Judiciário, pois não constam do artigo 92, da Constituição Federal, que trata sobre os órgãos deste Poder.

Em verdade os Tribunais de Contas não possuem natureza própria de órgãos do Judiciário, mas a Constituição, por meio de seus artigos 73 e 96, realiza uma equiparação entre as atribuições destas instituições para fins de organização interna, garantias, prerrogativas e impedimentos.

Entretanto, o entendimento está distante de pacificação.

Alguns autores consideram o Tribunal mero apêndice auxiliar do poder legislativo. A esse respeito preconiza o ilustre Jacoby Fernandes (2008, p. 95) “esse pensamento desconsidera completamente a estrutura técnica das Cortes de Contas, sua autonomia administrativa e financeira”.

O principal argumento contrário às decisões judicantes dos Tribunais de Contas encontra supedâneo no princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional.

Partindo da premissa de que as decisões das Cortes de Contas têm natureza administrativa, os doutrinadores partidários desta corrente – como é o caso de José dos Santos Carvalho Filho, José Afonso da Silva e Odete Medauar – defendem a possibilidade de controle jurisdicional dessas decisões, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro, através da norma insculpida no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, adota o sistema de jurisdição una e por isso, as decisões administrativas dos Tribunais de Contas, enquanto atos administrativos, estão sujeitas ao controle jurisdicional.

Vejamos o posicionamento de Odete Medauar (1990. p. 125) acerca do tema, *in litéris*:

(...) nenhuma lesão de direito poderá ficar excluída da apreciação pelo Poder Judiciário; qualquer decisão do Tribunal de Contas, mesmo no tocante à apreciação de contas de administradores, pode ser submetida ao reexame pelo Poder Judiciário se o interessado considerar que seu direito sofreu lesão; ausente se encontra, nas decisões do Tribunal de Contas, o caráter de definitividade ou imutabilidade dos efeitos inerentes aos atos jurisdicionais.

O Colendo Superior Tribunal de Justiça – STJ – já se manifestou nesse sentido ao julgar o Recurso Especial 1032732/CE, sob Relatoria do Ministro Luiz Fux, estabelecendo que à luz do princípio constitucional da inafastabilidade do

controle jurisdicional, consagrado no art. 5º, inc. XXXV, da CF/88, a atividade das Cortes de Contas é meramente fiscalizadora e em decorrência de sua natureza auxiliar do Poder Legislativo, de forma que suas decisões são passíveis de revisão do Poder Judiciário, pois possui caráter meramente técnico-administrativo, o que resulta na impossibilidade de produzir coisa julgada.

Em que pese os argumentos expendidos pelos doutrinadores e pelo STJ, existe uma outra corrente no sentido de defender que as decisões dos Tribunais de Contas que julgam as contas dos administradores públicos, fazem efetivamente coisa julgada, ao menos nos seus aspectos técnicos, competências das quais a Constituição conferiu expressamente às Cortes de Contas por meio dos artigos 70 e 71.

Além disso, não é assim que entende o Supremo Tribunal Federal – STF, que na condição de guardião da Constituição, conforme poderá ser visto adiante, tem conferido o devido valor às competências constitucionais outorgadas às Cortes de Contas.

Não se esta querendo dizer que o Brasil tenha adotado o contencioso administrativo – como um órgão administrativo, com competência para dar a última palavra sobre questões que envolvam a Administração Pública, sem que as partes possam recorrer ao Poder Judiciário – posto que indubitavelmente o Brasil adotou o sistema da unidade da Jurisdição.

As Cortes de Contas Brasileiras não estão situadas formal ou materialmente no âmbito do Poder Judiciário.

Quanto ao aspecto formal, prevalece o entendimento de que não são, realmente, órgãos judiciários. No aspecto material é que se encontram as maiores discussões, pois parte da doutrina entende que, apesar de as referidas Cortes não integrarem o Poder Judiciário, exercem funções jurisdicionais.

Este argumento encontra respaldo em doutrinadores respeitados como Jacoby Fernandes, Seabra Fagundes e Carrilho Chaves, que inclusive leciona (CARRILHO CHAVES, 2009, p. 98):

Se há atribuições expressas na Carta Magna de determinadas competências a um órgão, sem que seja delimitada qualquer competência concorrente ou suplementar, a boa e mais pura hermenêutica exige que elas sejam excluídas das matérias atinentes aos demais órgãos.

Por sua vez, Jacoby Fernandes (2008, p. 149) defende que o Tribunal de Contas não tem competência para dizer o direito no caso concreto, com força de coisa julgada, entretanto, por exceção, detém essa competência quando se trata da norma do artigo 71, II, da Constituição Federal.

Já o saudoso jurista Seabra Fagundes (1979, p. 139) avança na questão em seu posicionamento quando afirma que:

A força jurisdicional da decisão do Tribunal de Contas não ocorre pelo simples emprego da palavra “julgar”, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a irregularidade das contas pudesse dar lugar à nova apreciação pelo Judiciário, o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo.

Nesse mesmo diapasão, Carrilho Chaves (2009, p. 108), defende inclusive a impossibilidade de revisão destes julgados pelo Poder Judiciário, nos seguintes termos:

O STF somente admite pronunciamento de mérito pelo judiciário quanto a deliberações de Cortes de Contas nos casos em que, do pedido, o juízo de deliberação restringir-se à anulação de um ato administrativo (decisão ou acórdão), fundado em nulidade formal ou ilegalidade manifesta. Todavia, não se admite que o Poder judiciário reveja o julgamento de mérito proferido por tribunal de contas, modificando o julgamento das contas.

Nada obstante aos entendimentos esposados pelos renomados administrativistas, o sistema brasileiro de controle só admite o exercício da função jurisdicional para órgãos do Judiciário, e excepcionalmente para outro órgão, quando a Constituição o autoriza. Nestes casos, diferentemente do que ocorre no processo administrativo, todas as vias recursais dos processos de fiscalização das contas dos administradores no âmbito do Tribunal que proferiu a decisão devem se esgotar.

É cediço de todos que a titularidade do Controle Externo cabe ao Poder Legislativo, no entanto a supracitada decisão do STJ nega aos Tribunais de Contas o exercício da função jurisdicional, que se encontra presente na competência descrita no inciso II do artigo 71 do comando Constitucional, da qual se extrai que todas as demais competências ficam a cargo dos Tribunais de Contas e por isso o ordenamento jurídico não autoriza a previsão de recurso contra suas decisões, seja ao Poder Judiciário, seja ao Parlamento, à Assembleia, à Câmara, conforme o caso.

Nesses termos já se posicionou o Pretório Excelso em diversos julgamentos, sempre na direção de que estabelecer a possibilidade de recurso ao Legislativo viola materialmente as competências estabelecidas na Lei Fundamental, precedente que pode ser observado no julgado da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.715/TO, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, quando teve o referido dispositivo questionado.

De forma antagônica ao posicionamento assumido pelo STJ, nesse mencionado julgado, o STF realizou um instrutivo discernimento entre as competências constitucionalmente atribuídas pelos incisos I e II, do artigo 71, classificando, de um lado, a apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo mediante a emissão de parecer prévio emitido pelo TCE/TO, e do outro, a competência institucional da Corte para julgar as contas de responsáveis por recursos públicos que, *in casu*, a função judicante do TCE/TO não ficou subordinado ao crivo posterior da Assembleia Legislativa daquele Estado.

Nesse íterim, uma vez consagrados os princípios do contraditório e da ampla defesa em processos de contas, a apreciação pelo Judiciário fica reduzida aos aspectos atinentes a nulidade formal ou ilegalidade manifesta, a exemplo da não observância de quórum mínimo nas sessões colegiadas, da inclusão de processo em pauta sem a devida publicidade, da citação inválida e do cerceamento à ampla defesa e ao contraditório – posto que estes atos devem ser anulados por meio de ação ordinária (CARRILHO CHAVES, 2009).

Ao lecionar a respeito da ampliação das atribuições dadas pelo texto constitucional vigente, o festejado administrativista Hely Lopes Meirelles (2002, p. 671), leciona que “As atividades dos Tribunais de Contas do Brasil expressam-se fundamentalmente em funções *técnicas opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas*”.

Com efeito, se o Tribunal profere um Acórdão sobre as contas de responsáveis por recursos públicos – questão jurídica atribuída pelo Inciso II, do artigo 71, da CF, e esse julgamento carece de revisão pelos órgãos do Judiciário, por decorrência lógica, estamos a falar, tecnicamente, de coisa julgada e em autêntico exercício de função jurisdicional.

Conhecida a natureza jurisdicional administrativa, os limites aplicáveis à revisibilidade judicial e a eficácia executiva extrajudicial das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas, é incontestável que o TCE/RN é um órgão

constitucional de controle externo, que presta auxílio de natureza técnica especializada ao Poder Legislativo, sem qualquer subordinação hierárquica ou institucional, e que exerce poder judicante sobre a gestão da coisa pública como forma de inibir a prática de irregularidades e garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente.

Nessa esteira, conforme será visto adiante, para fazer valer tais competências institucionais atribuídas pela Constituição, o TCE/RN utiliza-se de ritos processuais próprios, conforme definido em sua Lei Orgânica e deliberações de caráter normativo previstas em seu Regimento Interno, aplicando-se subsidiariamente, nos pontos em que com ela não colidirem, o Código de Processo Civil – CPC.

4 – PROCEDIMENTOS DE EXECUÇÃO DAS DECISÕES DO TCE/RN

Tendo em vista o que foi abordado na primeira parte do trabalho, a função judicante dos tribunais de contas ficou constitucionalmente determinada como exceção ao princípio da unicidade da jurisdição, de modo que suas decisões condenatórias possuem eficácia de título executivo extrajudicial.

Em atenção ao processo de executivo, Fredie Didier Junior *et al* (2012) esclarecem que este tem o objetivo de materializar a condenação imposta no processo de conhecimento para lhe dar efetividade.

Ocorre que, buscando atingir sua finalidade, a Administração Pública se utiliza de diversificados procedimentos, que recebem a denominação comum de processo administrativo. Por isso, impõe-se distinguir e esclarecer, inicialmente, que processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia – Seja no âmbito judicial ou administrativo – e o procedimento, por seu turno, é o modo de realização do processo.

Nas palavras de Hely Lopes Meireles (2003, pág. 152), procedimento administrativo:

(...) é a sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela Administração. É o iter legal a ser percorrido pelos agentes públicos para a obtenção dos efeitos regulares de um ato administrativo principal.

Com efeito, o ato final a ser alcançado é o adimplemento das obrigações impostas ao gestor responsável, o que envolve uma sucessão ordenada de atos e

operações em âmbito administrativo e judicial para alcançar o ato administrativo principal que é dar efetividade a competência atribuída pelo inciso II, do artigo 71, da Constituição Federal, aos Tribunais de Contas.

Por oportuno, vale lembrar o que foi tratado, quanto a intrincada polêmica da legitimidade ativa das Cortes de Contas encerrada pelo Pretório Excelso, ao decidir que aquelas decisões devem ser executas pelo ente que teve o patrimônio lesado ou aquele para o qual será destinado o valor arrecadado com a multa.

Demais disso e considerando que no País não existe um código de direito administrativo, o TCE/RN fez valer sua função normativa, prerrogativa constitucional contida no artigo 96, I, “a”, da Constituição Federal, para em 13 de novembro de 2012, expedir a Resolução nº 028/2012 – TCE, com o objetivo de regulamentar os procedimentos de execução de suas decisões com as peculiaridades do direito público que lhe são inerentes.

Levando em conta que nem sempre o Poder Legislativo consegue editar leis auto-executáveis, o renomado administrativista José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 57), ensina que à Administração cumpre criar mecanismos indispensáveis a sua complementação e efetiva aplicação.

Através deste poder-dever, o Tribunal deve regulamentar as matérias de sua alçada, dentre elas, os procedimentos executórios no âmbito de sua jurisdição, com o objetivo de assegurar o cumprimento de suas decisões condenatórias que imponham sanções de natureza pecuniária e/ou imputação de débitos, com instrumentos hábeis a uma atuação mais célere e eficiente.

Nesse ponto, é imperioso destacar que todas as Resoluções elaboradas pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte possuem força normativa e se coadunam com o que dispõem a Constituição Federal de 1988, a Lei 4.320/1964 (lei que estabelece normas gerais de direito financeiro), a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Federal nº 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais) e a Lei Complementar Estadual nº 464/2012 (Lei Orgânica do TCE/RN).

Este derradeiro diploma normativo, inclusive, em seu art. 1º, § 3º, delegou aos atos normativos expedidos pelo Tribunal, a atribuição de estabelecer as regras inerentes ao exercício do Controle Externo, dispondo nos seguintes termos:

Art. 1º. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

(...)

§ 3º. Ao Tribunal, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos normativos sobre matéria de sua atribuição e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando os jurisdicionados ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

O Superior Tribunal de Justiça – STJ já se posicionou acerca da matéria no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 24043/GO, julgado em 04/09/2007, sob relatoria do Min. José Delgado, reconhecendo que a função normativa é conferida Constitucionalmente aos Tribunais de Contas em decorrência do poder regulamentar conferido à Administração Pública, pelo exercício da qual estas Cortes expedem instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório, sob pena de responsabilidade do infrator.

Vale dizer, as instruções normativas, decisões normativas e resoluções são as deliberações de caráter normativo previstas no Regimento Interno do TCE/RN. Tais atos têm frequentemente um círculo de aplicação mais restrito, mas veiculando normas gerais e abstratas para a explicitação das leis, não deixam de ser, a seu modo, meios de formalização do poder regulamentar.

Seguindo a sistemática estabelecida na supramencionada Resolução nº 28/2012 – TCE, a disciplina do tramite processual da execução das decisões da Corte de Contas Potiguar pode ser dividido, para efeitos didáticos, em duas fases. A fase inicial, que esta regulamentada dos artigos 10 a 18 e trata do cumprimento da obrigação que é exigida por parte do gestor responsável de forma voluntária, ainda no âmbito do Tribunal, e que por essa razão se diz ser uma fase administrativa. Já na segunda fase, que regulamentada por meio dos artigos 19 e seguintes da mesma Resolução, a Corte Potiguar de Contas toma providências para a satisfação da decisão de forma compulsória.

Denota-se que a fase inicial é preliminar à segunda, no sentido de que o Tribunal deve tomar as providências jurídicas e administrativas cabíveis para ver satisfeito o crédito público, mas havendo pagamento voluntário por parte do devedor, a fase de execução forçada nem sequer deve ser iniciada.

Nos termos do artigo 2º da mencionada Resolução, após o trânsito em julgado da decisão, faz-se necessário a instauração de processo autônomo de execução.

Por sua vez, o artigo 4º estabelece que o processo originário da decisão exequenda será digitalizado e armazenado no sistema do Tribunal, com a posterior remessa ao órgão de origem, de sorte que, com o objetivo de dar maior agilidade, transparência e segurança à gestão dos documentos, os processos autônomos de execução tramitaram preferencialmente por meio eletrônico.

A Corte dá início a primeira fase do procedimento de execução da decisão com a citação do interessado para, em conformidade com os artigos 117 da Lei Orgânica e 10 da supramencionada Resolução, no prazo de cinco dias, efetuar e comprovar o recolhimento voluntário da quantia correspondente ao débito que lhe tiver sido imputado e/ou da multa que lhe houver sido cominada.

Caso não recolha a dívida, a unidade administrativa do Tribunal responsável pelos atos de execução constituirá, com fulcro no artigo 3º da mesma Resolução, o processo autônomo de execução com a imediata inclusão do responsável no cadastro informativo de créditos não quitados – CADINQ do Tribunal, bem como com a confecção de certidão narrativa dos principais eventos do processo originário.

Esta certidão deve observar o índice utilizado para atualização dos créditos da Fazenda Pública do Estado e tem como principal função materializar o Acórdão em instrumento hábil à propositura da ação de execução, tornando a dívida certa, líquida e exigível, como manda o artigo 580 do CPC.

Já o instrumento de citação do responsável, por sua vez, deve atender as exigências do §1º do artigo 10 da Resolução nº 028/2012 – TCE, devendo indicar o prazo, o valor, a identificação dos credores, bem como o meio de realização da quitação da dívida, mediante documento de arrecadação do ente credor.

Na hipótese de ocorrer o recolhimento do valor no prazo legal, ou ainda se o responsável pela dívida requerer o seu parcelamento com fulcro nos artigos 17 e 18 da Resolução, será extraída, por meio da unidade administrativa competente para os atos de execução, a certidão declaratória de identificação dos valores devidos e aqueles efetivamente recolhidos.

Outrossim, a certidão deve indicar a forma de recolhimento, cujas informações e pagamentos serão controlados, permanecendo registrado no sistema eletrônico, o que viabiliza consultas posteriores. Finalizado o processo de

recolhimento integral ou parcelamento, será extraído o nome do responsável do Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados – CADINQ e o processo será arquivado.

Entretanto, se o responsável quedar inerte, iniciar-se-á a segunda fase do tramite processual, com a execução forçada da decisão do TCE/RN.

Neste momento, em se tratando de multa cominada, o Tribunal realizará consulta sobre a existência de vínculo do responsável com a Administração Pública, devendo-se proceder, em caso positivo, à notificação do titular do órgão responsável pela elaboração da folha de pagamento para realizar o desconto integral da dívida em seus respectivos subsídios, salários ou proventos, observando os limites legais.

Caso inviabilizada a execução da multa cominada mediante desconto em folha ou em se tratando de débito imputado, o processo autônomo de execução será remetido ao Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte – MPC/RN, órgão que atua na defesa dos interesses da sociedade no que concerne ao gasto do dinheiro público.

Faz-se mister consignar que, no Estado do Rio Grande do Norte, o Ministério Público de Contas foi instituído pela Lei Complementar nº 3, de 3 de maio de 1973. Desde então, o Ministério Público de Contas tem atuado no exercício do controle externo da Administração Pública, com plena autonomia e independência funcionais, exercendo o papel de fiscal da lei na defesa da ordem jurídica.

Nessa linha, a Resolução nº 28/2012 – TCE, consagrou o rol de atribuições conferidas pela Lei Complementar Estadual nº 178/2000 ao MPC/RN no momento de sua incorporação à estrutura básica do TCE/RN, por meio de seus artigos 23 e 46, com as respectivas competências para: (i) intermediar a cobrança judicial da dívida, encaminhando o processo de execução às autoridades legitimadas para fins de inscrição na Dívida Ativa e propositura da ação de execução judicial; e (ii) realizar o acompanhamento das providências adotadas pelo responsável, que devem prestar informações pormenorizadas acerca do que foi adotados no prazo de trinta dias, contados do recebimento das informações.

Sob pena de apuração de responsabilidade, uma vez diante de omissão, inércia ou ineficácia do agente responsável pelo cumprimento dos procedimentos executórios, o *Parquet* de Contas encaminhará representação ao TCE/RN para exame dos fatos, bem como ao Ministério Público Estadual – MP/RN, para apuração de eventual ocorrência de ato de improbidade administrativa ou de ilícito penal.

Na exata medida que o atual modelo se desenhou, deixando os Procuradores do ente público beneficiário, não raras vezes, subordinados àqueles contra os quais as execuções forçadas serão promovidas, o cumprimento das decisões com o respectivo recolhimento dos valores vem sendo realizado de modo praticamente inexpressivo no âmbito Estadual e de forma ainda mais grave nos Municípios, que muitas vezes sequer possuem procuradores em seu quadro funcional e realizam a contratação de escritórios de advocacia privados, tornando reduzidos os efeitos da atuação do TCE/RN.

Ocorre ainda que, conforme pode ser observado no julgamento do agravo de instrumento nº 760678/RS contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário, sob relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, a jurisprudência do STF é pacífica acerca da conveniência dos Procuradores do ente público beneficiário do crédito valerem-se diretamente da Certidão de Decisão da Corte de Contas para o ajuizamento da execução comum pelo rito do Código de Processo Civil – CPC, ou realizarem a extração de Certidão da Dívida Ativa, caso queiram valer-se do rito especial da execução fiscal previsto na Lei de Execuções Fiscais – LEF.

A competência atribuída ao MPC/RN para acompanhar as providências adotadas pelas autoridades legitimadas é uma medida tomada pela Corte que visa aumentar a efetividade da recuperação destes créditos, uma vez que a admissão de um ou outro rito pelos Procuradores do ente público beneficiário propicia, dentre outros aspectos, diferentes mecanismos de defesa por parte do executado e por sua vez, uma maior ou menor efetividade na recuperação dos créditos oriundos das condenações do Tribunal.

É nesse sentido que a Resolução nº 28/2012 – TCE, por meio do parágrafo único, de seu artigo 23, deixa em evidência que “o ajuizamento de execução judicial independente de inscrição em Dívida Ativa”.

No que concerne ao tema, Fredie Didier Junior *et al* (2012) lecionam que a execução pode ter como base tanto os títulos executivos judiciais elencados no artigo 475-N do CPC, como os extrajudiciais, com base nos documentos arrolados no artigo 585 do CPC. Entre esses últimos, destaca-se a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei.

Explicam ainda os autores que o procedimento das execuções encontra variação a depender de seu título. Se judicial, aplicam-se as regras do cumprimento da sentença dos artigos 475-J a 475-R do CPC. Sendo, por sua vez, extrajudicial o

título executivo, a execução é disciplinada pelas normas contidas no Livro II do CPC, com procedimento ditado a partir do art. 652 (DIDIER JUNIOR *et al*, 2012).

Por seu turno, o processo de execução fiscal é um processo especial em relação à sistemática do processo de execução comum, já que consta com regras específicas, aplicadas tão somente para ele, justificável face à natureza pública de seu crédito. Assim sendo, em regra, ele não observa o disposto nos artigos 566 e seguintes do CPC, mas sim as disposições contidas na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, a denominada Lei de Execuções Fiscais - LEF.

Para detectar algum desvio de poder estranho a qualquer interesse público, cumpre realizar análise sobre todo o conjunto de circunstâncias que envolvam o rito processual a ser adotado, verificando-se, assim, se a discricionariedade alegável foi bem usada ou se correspondeu apenas a um pretexto para violar o fim legal a saciar objetivos pessoais.

Realizando tal ponderação, é possível inferir que, caso a autoridade legitimada adotasse do rito comum do artigo 652 e seguintes do CPC, o gestor responsável poderia alegar por meio de embargos à execução, qualquer matéria que lhe fosse lícito deduzir no processo de conhecimento (art. 745 do CPC), sendo estes opostos a partir da citação (art. 738 do CPC) e mais, sem necessidade de garantia do juízo (art. 736 do CPC).

Por outro lado, a adoção do rito das execuções fiscais acarretaria na obrigatoriedade de garantia do juízo por parte do embargante (artigo 16 da LEF) e de igual sorte que no rito comum, o gestor responsável poderia alegar uma ampla quantidade de matérias, porém, a reconvenção e a compensação ficariam vedadas (artigo 16, §§ 2º e 3º, da LEF).

Conforme analisado à luz do direito positivo, o rito processual das execuções fiscais se mostra, tecnicamente, a escolha que melhor se coaduna com o interesse público, especialmente por impedir a protelação do procedimento executório e evitar a rediscussão do que foi julgado no processo de conhecimento no âmbito do Tribunal de Contas.

Outrossim, o status de título executivo atribuído pela Lei Maior a estas decisões condenatórias, institui presunção de obrigação certa, líquida e exigível. Com tal substância e sob a ótica do direito administrativo, tais créditos devem obediência ao que estabelece os §§ 1º e 2º do artigo 39 da Lei nº 4.320, de 17 de

março de 1964, devendo a Administração promover sua inscrição na Dívida Ativa e escriturá-los com natureza não tributária.

Esse entendimento encontra guarida na doutrina do renomado professor Jorge Ulysses Jacoby Fernandes (2014), que leciona:

Embora à luz da regência das regras do processo judiciário esteja coerente a aplicação do rito do CPC, à luz do direito financeiro, não esta. Se é necessário, para conhecimento e contabilização das receitas, a inscrição em dívida ativa, se tal necessidade é reconhecida por lei — no caso, art. 39, §1º, da Lei nº 4.320/1964 — e se os débitos inscritos em dívida ativa devem seguir o rito da execução fiscal, por força de lei — art. 1º da Lei nº 6.830/1980 — o entendimento que deve prevalecer é outro: a execução dos débitos e multas imputados pelos Tribunais de Contas deve ser feita pelo rito da execução fiscal e não do CPC. Qualquer outra interpretação se faz sem arrimo em lei e, portanto, sujeita a merecer evolução dos respectivos intérpretes.

Resta demonstrado que o art. 39, §1º, da Lei 4.320/1964 definiu todos os aspectos da conduta a ser adotada pelos titulares dos créditos, sem atribuir margem de liberdade para que o agente público escolha a melhor forma de agir. Nesse sentido, Jacoby Fernandes (2014) conclui sua doutrina acerca do tema afirmando brilhantemente que “somente por lei específica se poderia definir de modo diferente”.

Vale dizer, muito embora o Pretório Excelso consigne tamanha margem de conveniência e oportunidade na escolha do rito de execução que deve ser seguido para a execução forçada do título lavrado pelo Tribunal de Contas, é imperioso lembrar que esta discricionariedade pode se esvaír por completo diante do caso concreto, pois a Administração Pública deve obediência ao princípio constitucional da eficiência, o que impõe, segundo afirma José dos Santos Carvalho Filho (2014, pág. 31) “a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, com a execução de ações com presteza, perfeição e rendimento funcional”.

Tal obediência obriga o gestor responsável buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei, o que requer, nesse momento, uma melhor e maior ponderação entre os ritos processuais possíveis no que tange à defesa do executado na execução pelo rito comum de títulos executivos extrajudiciais e na execução fiscal, concluindo ao fim, qual seria o trâmite mais adequado ao interesse público.

Em notável aprofundamento no tema, Celso Antônio Bandeira de Mello em sua consagrada obra “Discrecionalidade e Controle Jurisdicional”, leciona que a discrecionalidade realmente existe, somente e apenas quando o administrador não conseguir provar, nem saber, qual seria a providência idônea para atender com exatidão o interesse almejado pela norma no caso concreto (BANDEIRA DE MELLO, 2003).

Convém ressaltar que, ainda que se trate de poder discricionário da Administração, o ato pode ser revisto e anulado pelos Órgãos de Controle, sempre que, sob o rótulo de mérito administrativo, seja objetivamente demonstrável que a conduta adotada não foi a melhor providência possível, pois haverá ocorrido pura e simplesmente violação de Direito que resulta em excesso e desvio de poder.

Portanto, a partir do disposto no artigo 39, § 2º, da Lei nº 4.320/1964, bem como em função do contido no art. 71, § 3º, da Constituição Federal, conclui-se que o crédito da Fazenda Pública oriundo das decisões condenatórias proferidas pelo TCE/RN deve ser inscrito na dívida ativa do ente beneficiário e classificado como dívida ativa não tributária, seguindo, por conseguinte, o rito especial prescrito na LEF.

Por outro pórtico, também se deve levar em conta a existência de créditos cujos valores são menores que o custo da própria execução fiscal, ou seja, a grosso modo, o processo judicial acaba por tornar-se mais caro que o próprio valor cobrado, e por essa razão o TCE/RN poderá, na forma do artigo 16 de sua Resolução nº 28, determinar o arquivamento do processo de execução, muito embora a dívida continuará a existir e o nome do responsável permanecerá inscrito no CADINQ, até a data do seu efetivo pagamento.

Isto porque, não se pode, contudo, mesmo sendo crédito de “pequeno valor”, retirar-lhes a importância que tem no cumprimento de suas competências constitucionalmente impostas aos Tribunais de Contas.

Assim, conforme estabelece o enunciado 452 da Súmula do STJ: “a extinção das ações de pequeno valor é faculdade da Administração Federal, vedada a atuação judicial de ofício”. De forma que, não cabe ao juiz fixar limites à propositura da ação, ficando o juízo desta competência a cargo do ente público beneficiário.

Por simetria, necessário se faz, nesses casos, a busca por alternativas para o recebimento destes montantes, sempre tendo em conta os princípios da legalidade, eficiência, segurança jurídica dentre outros.

Em atenção a esta situação, as Fazendas Públicas, de um modo geral, têm buscado formas alternativas de cobranças destes pequenos créditos. Exemplo disso é a promoção de protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa até determinado valor, bem como a inscrição do nome dos devedores em cadastros informativos de inadimplentes privados, como é o caso do SERASA, SPC, entre outros.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ponto central deste trabalho foi o exame acerca dos procedimentos de execução das decisões condenatórias proferidas pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte – TCE/RN, porém, antes de adentrar ao tema, foram abordados com profundidade os aspectos do processo especial do controle externo e a natureza jurisdicional administrativa desta Corte sob o prisma do direito público e os princípios que lhe são inerentes.

Observou-se que as regras estabelecidas constitucionalmente para composição, organização e competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União são também conferidas por simetria ao TCE/RN.

Vencidas as divergências existentes na doutrina e na jurisprudência dos Tribunais Superiores e traçados os limites aplicáveis à revisibilidade judicial, a natureza jurisdicional administrativa e a eficácia executiva extrajudicial das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas, é incontestável que o TCE/RN é um órgão constitucional de controle externo, que presta auxílio de natureza técnica especializada ao Poder Legislativo, sem qualquer subordinação hierárquica ou institucional, e que exerce poder judicante sobre a gestão da coisa pública como forma de inibir a prática de irregularidades e garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente.

Para fazer valer tais competências institucionais, o TCE/RN fez valer sua função normativa, prerrogativa constitucional contida no artigo 96, I, “a”, da Constituição Federal, para em 13 de novembro de 2012, expedir a Resolução nº 028/2012 – TCE, com o objetivo de regulamentar os procedimentos de execução de suas decisões com as peculiaridades do direito público que lhe são inerentes.

A disciplina do tramite processual das execuções estabelecida na supramencionada Resolução esta dividida em duas fases. A fase inicial, que trata do cumprimento voluntário das obrigações e a segunda fase, quando a Corte toma

providências para a satisfação da decisão por parte dos responsáveis de forma compulsória.

Ademais, cabe ao Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte – MPC/RN intermediar a cobrança judicial da dívida, encaminhando o processo de execução às autoridades legitimadas e acompanhando a devida inscrição na Dívida Ativa e propositura da ação de execução fiscal.

No tocante a intrincada polêmica da legitimidade ativa das Cortes de Contas, observou-se que o Pretório Excelso encerrou as divergências existentes, ao decidir que aquelas decisões devem ser executas pelo ente que teve o patrimônio lesado ou aquele para o qual será destinado o valor arrecadado com a multa.

Quanto à discricionariedade de ponderação por parte dos Procuradores do ente público beneficiário do crédito para a escolha do procedimento de execução comum ou valerem-se do rito especial da execução fiscal, concluiu-se à luz do direito positivo, que o rito processual das execuções fiscais se mostra o procedimento que melhor se coaduna com o interesse público, especialmente por impedir a protelação da execução e evitar a rediscussão do que foi julgado no processo de contas.

Por fim, no tocante a cobrança de pequenos créditos, necessário se faz, nesses casos, a busca por formas alternativas de cobranças como a promoção dos protestos extrajudiciais, bem como a inscrição do nome dos devedores em cadastros informativos de inadimplentes privados, sem perder de vista os princípios da legalidade, eficiência e da segurança jurídica.

Seja pelo fato de que na atual sistemática destas execuções, não raras vezes, o agente responsável pelo dano causado ao erário se confunde com o titular do direito de cobrança, ou pela larga margem de conveniência e oportunidade na escolha do rito processual de execução forçada a ser seguido, o certo é que, atualmente o recolhimento destes valores é realizado de modo praticamente inexpressivo, tornando reduzidos os efeitos da atuação da Corte de Contas Potiguar.

Com a devida vênia e em homenagem aos princípios da legalidade, eficiência e responsabilidade na gestão fiscal, é inevitável concluir que o entendimento pela desnecessidade de inscrição dos créditos oriundos das decisões proferidas pelo TCE/RN na dívida ativa do ente beneficiário e a possibilidade de adoção do rito comum do CPC para sua execução, são temas que merecem reforma e aprofundamento para melhor adequação, inclusive, ao próprio direito positivo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 30 maio. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, Senado, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 30 maio. 2015.

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. Brasília, DF, Senado, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm> Acesso em: 30 maio. 2015.

BRASIL. **Lei n. 5.869**, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF, Senado, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869compilada.htm> Acesso em: 30 maio. 2015.

BRASIL. **Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF, Senado, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm> Acesso em: 30 maio. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar Estadual nº 464**, de 5 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande Norte. Natal, RN, Palácio de Despachos de Lagoa Nova, 2012. Disponível em: <[https://arearestrita.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/Lei_Complementar_n%C2%BA_4642012__Lei_Org%C3%A2nica_do_TCERN_\(Alterada_pela_LCE_n%C2%BA_5312015\).pdf](https://arearestrita.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/Lei_Complementar_n%C2%BA_4642012__Lei_Org%C3%A2nica_do_TCERN_(Alterada_pela_LCE_n%C2%BA_5312015).pdf)> Acesso em: 30 maio. 2015.

BRASIL. **Resolução nº 028/2012 – TCE**, de 13 de novembro de 2012. Dispõe sobre a regulamentação do processo de execução no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Natal, RN, Sala das Sessões do Tribunal Pleno, 2012. Disponível em: <https://arearestrita.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/RES0282012.pdf> Acesso em: 30 maio. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **Recurso Especial nº 1032732/CE**. R.S. e outros; e MPF. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ, 03 dez. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.065.785/RS**. Estado do Rio Grande do Sul e José Ênio Brandeburski. Relator: Rel. Min. Francisco Falcão, DJ: 21 mai. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **Recurso Especial nº 1.229.609/RS**. Estado do Rio Grande do Sul e Juvandir Leotte Pinheiro. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJ: 10 mai. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **Recurso em Mandado de Segurança nº 24.043/GO**. Abelardo Vaz Filho e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Relator: Ministro JOSÉ DELGADO, DJ: 04 set. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3715**. José Macêdo e Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ, 24 mai. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário nº 699.986/RJ**. Estado do Rio de Janeiro e Josely Ferreira de Siqueira. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ, 25 out. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Agravo de Instrumento nº 760678 contra decisão que inadmitiu Recurso Extraordinário**. Município de Barão e Valério José Calliari. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. DJ, 14 abr. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.709, de 2008 – Plenário**. Incidente de Uniformização. Relator: Cons. Benjamin Zymler. Diário Oficial da União. nov. 2008.

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIDIER JUNIOR, Fredie. *et al.* **Curso de Direito Processual Civil: Execução**, V. 5. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

FAGUNDES, Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulysses. **Tribunais de Contas do Brasil, Jurisdição e Competência**, 2ª Ed. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2008.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulysses. **Cobrança e execução judicial de débitos imputados pelos Tribunais de Contas**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 14, n. 157, p. 14-23, mar. 2014.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas**. Brasília: Imprensa Nacional, Revista de Informação Legislativa, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros Editores, 15ª Edição.

NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. **Os tribunais de contas e a execução judicial de suas decisões**. 2011. 95 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília/DF.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.