



COMISSÃO ESPECIAL – MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 4.850/2016

Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate ao enriquecimento ilícito de agentes públicos

A inserção do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas nos avanços propostos pelo projeto de lei

Dr. Lucas Rocha Furtado

O TCU E O MP/TCU NA LEI ANTICORRUPÇÃO

O convite dessa Comissão Especial veicula orientação no sentido de que sejam apresentadas considerações sobre o projeto nos aspectos singulares do Ministério Público junto ao TCU e, por consequência, relativos ao próprio exercício do controle externo por parte do Tribunal, tendo em vista que, como já assinalado pelo STF, o MP especial integra a intimidade estrutural das Cortes de Contas (ADI 789/DF).

Cumprindo, portanto, assinalar algumas questões que estão contempladas no projeto de lei anticorrupção e que também merecem ser refletidas na atuação dessas instituições.

O TCU E O MP/TCU NA LEI ANTICORRUPÇÃO

Afinal, os Tribunais de Contas e o Ministério Público de Contas são órgãos fundamentais que integram a rede de combate à corrupção no país e não foram contemplados da maneira devida no projeto de lei em questão.

Apresentam-se, a seguir, cinco pontos que merecem a reflexão dessa Comissão, no intuito de aperfeiçoar o projeto.

1) PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

Uma das tônics do projeto é o aumento dos prazos prescricionais e o estabelecimento de maior rigor na fixação do início da contagem desses prazos.

A lei orgânica do TCU não estabelece prazo prescricional para a aplicação de sanções aos responsáveis (multa pecuniária, declaração de inidoneidade para licitar, inabilitação para o exercício de cargo comissionado ou função de confiança).

Assim, o TCU se viu obrigado, recentemente, a adotar o prazo geral de prescrição do Código Civil, de dez anos contados do fato.

Todavia, esse prazo beneficia por demais os responsáveis, pois no geral os atos irregulares praticados pelos gestores de dinheiros públicos demoram a chegar ao conhecimento dos Tribunais de Contas, fazendo que ocorra a prescrição e impedindo a aplicação das sanções, gerando sensação de impunidade.

1) PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

Ao nosso ver, o correto seria estabelecer expressa previsão legal dispondo que o prazo prescricional nesses casos é de cinco anos (prazo usualmente utilizado pela legislação administrativa para a prescrição do interesse punitivo da Administração), contados da ciência pelo TCU dos fatos irregulares. Essa previsão – que poderia ser contemplada pelo projeto de lei em discussão – harmonizar-se-ia com o espírito geral das medidas anticorrupção.

2) CELERIDADE NOS PROCESSOS DE TCE

Outro ponto de preocupação do projeto é com o intuito de conferir maior celeridade na tramitação das ações penais e civis que apuram ilícitos, tendo como exemplo a abreviação do rito da ação de improbidade administrativa (arts. 17 e 17-A da Lei nº 8.429/1992).

No mesmo sentido e espraiando essa benfazeja medida para o campo das tomadas de contas especial (que se qualificam como um procedimento específico de recomposição do erário em nível administrativo e na esfera do controle externo), deveriam ser contemplados dispositivos que acelerassem a identificação, por parte dos órgãos federais repassadores de recursos públicos, da necessidade de se instaurar processo de TCE, abreviando ritos e acelerando sua tramitação interna, de modo a possibilitar sua remessa o mais breve possível ao Tribunal de Contas, para julgamento.

2) CELERIDADE NOS PROCESSOS DE TCE

São corriqueiras as situações em que a TCE chega à Corte de Contas passados mais de 10, 15 anos dos fatos que causaram prejuízo ao erário.

Uma sugestão para abreviar os ritos no âmbito interno da TCE seria proibir (ou ao menos restringir) o órgão repassador de efetuar novos repasses enquanto não analisada uma quantidade percentual mínima das prestações de contas dos repasses ocorridos em anos anteriores. Evita-se, assim, o acúmulo de prestações de contas sem análise, minimizando o risco de danos ao erário de difícil e custosa recuperação futura.

3) REGRAS DE ACCOUNTABILITY PARA OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os arts. 41 a 47 do projeto preveem a criação de regras de *accountability* no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e respectivos Ministérios Públicos, de modo a demonstrar a eficiência, eficácia e efetividade no julgamento de ações criminais e de improbidade administrativa. Regras semelhantes poderiam ser estabelecidas também para os processos que tramitam junto aos tribunais de contas.

4) ACORDO DE LENIÊNCIA

O Brasil dispõe de arsenal legislativo voltado ao combate à corrupção, nas diversas esferas de responsabilidade (criminal, civil, administrativa e política), podendo-se afirmar a existência de um verdadeiro sistema anticorrupção.

É sabido que um único fato pode deflagrar a instauração de diversas esferas de responsabilidade, possibilitando a aplicação de sanções criminais, cíveis, administrativas e políticas.

Todavia, é necessário, para garantir integridade e coerência no sistema, que as diversas esferas de responsabilidade conversem entre si e permitam uma aplicação da qual se possa retirar o máximo de efetividade da norma com o maior grau de segurança jurídica possível.

4) ACORDO DE LENIÊNCIA

Tendo isso em mente, o projeto de lei em discussão prevê a regulamentação do acordo de leniência no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa (inserção do art. 17-A na Lei nº 8.429/1992), no intuito de prevenir a ocorrência de incoerências no sistema.

Um mesmo fato pode gerar consequências sancionadoras nas diversas instâncias, o que pode gerar um certo temor ao potencial colaborador de entregar provas em troca de benefício numa instância e se autoincriminar em outra instância em troca de nenhum prêmio.

4) ACORDO DE LENIÊNCIA

Ocorre que o projeto de lei se esquece de outro órgão que também apura – de forma autônoma e independente – os prejuízos causados aos cofres públicos: o Tribunal de Contas. Assim, nada impede que um delator firme acordo de leniência em ação de improbidade administrativa e com isso afaça certa vantagem no desfecho do processo, e acabe por ser condenado integralmente pelo TCU, por exemplo. Existindo essa possibilidade, ele ficará inseguro de firmar o acordo. Então, para conferir total coerência ao sistema, é imprescindível que a legislação estenda a possibilidade dos acordos de leniência aos Tribunais de Contas, prevendo rito que disponha expressamente sobre a necessária participação do Ministério Público de Contas nesses acordos.

5) EFICÁCIA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O projeto da lei anticorrupção preocupa-se, em diversos pontos, com a busca de maior efetividade na recomposição dos danos ao patrimônio público oriundos de atividades ilícitas.

São exemplos: a abreviação do rito da ação de improbidade administrativa; a possibilidade dos acordos de leniência no âmbito de ação de improbidade administrativa; a previsão, como efeito da condenação penal, da perda do patrimônio oriundo dos crimes de corrupção; o estabelecimento de mecanismos mais céleres para a obtenção de informações de quebra de sigilo bancário e tributário na lei dos crimes de lavagem de dinheiro; a perda civil de bens que sejam produtos de atividade ilícita.

No mesmo sentido, existe mais uma medida simples que pode incrementar de forma surpreendente a recomposição de dinheiros desviados dos cofres públicos. Refiro-me à natureza dos acórdãos condenatórios dos tribunais de contas.

5) EFICÁCIA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Atualmente, as decisões das Cortes de Contas têm mera eficácia de título executivo extra-judicial. Ou seja, valem a mesma coisa que uma nota promissória ou um cheque.

Para incrementar a eficácia na recuperação dos dinheiros desviados é indispensável dar às decisões dos Tribunais de Contas uma nova roupagem, transformando-as de simples título executivo extrajudicial em título executivo com força judicial.

A par desse objetivo, não se afigura razoável fomentar injustificável e exagerado apego ao formalismo, segundo o qual só o Judiciário pode constituir título executivo judicial. Na França, por exemplo, os Tribunais Administrativos expedem tais título sem a possibilidade de os mesmos serem reexaminados no Judiciário. No Brasil, as sentenças de tribunais arbitrais já têm força de título executivo judicial (art. 515, inciso VII, do novo CPC).

5) EFICÁCIA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Conferir às decisões dos Tribunais de Contas força de título executivo judicial significa evitar a repetição de procedimento no Judiciário e conferir maior coerência ao sistema, garantindo maior brevidade à recomposição dos danos causados pelo malversador de dinheiros e bens públicos.

O atual sistema é um prêmio para o mau gestor, pois, embora a ele sejam garantidos todos os meios indispensáveis à sua defesa, ao final, após o trânsito em julgado da decisão, o condenado pode, e muitas vezes com o único propósito de postergar a cobrança, rediscutir a questão no Judiciário.

Certamente essa mudança, aliada às disposições do novo CPC que aceleram a cobrança dos títulos executivos, atenderá aos propósitos buscados pela lei anticorrupção na intenção da recuperação mais rápida possível dos valores públicos desviados.



FIM

OBRIGADO!