

NECESSIDADE DE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA RECONHECIMENTO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA OMISSÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

NEED FOR THE ACTION OF THE COURTS OF ACCOUNTS FOR RECOGNITION OF THE ACT OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY IN THE OMISSION OF ACCOUNTABILITY

Fábio Manoel Fragoso Bittencourt Araújo¹

Resumo: os Tribunais de Contas são órgãos que auxiliam o Poder Legislativo na fiscalização da utilização de recursos públicos pela Administração, razão pela qual é importante estudar a necessidade de atuação desses Tribunais para reconhecimento de ato de improbidade administrativa na omissão de prestação de contas. Até porque, o uso de recursos públicos sem a devida justificativa é um fato jurídico que traz prejuízos à gestão das finanças públicas, principalmente no aspecto da transparência. Diante disso, o objetivo do estudo é discutir sobre o papel dos Tribunais de Contas no contexto da omissão de prestação de contas. A metodologia utilizada foi a pesquisa de tipo bibliográfico, sendo feita uma revisão de literatura. Os resultados encontrados apontaram que cabe aos Tribunais de Contas representar à autoridade administrativa competente quando constatada a omissão de prestação de contas. A conclusão é no sentido de que os Tribunais de Contas exercem papel fundamental no reconhecimento da falta de prestação de contas como ato de improbidade administrativa.

Palavras-chave: Prestação de Contas; Omissão; Improbidade Administrativa; Tribunais de Contas.

Abstract: the Courts of Accounts are bodies that assist the Legislative Power in the supervision of the use of public resources by the Administration, reason why it is important to study the need to act these Courts to recognize the act of administrative improbity in the omission of accountability. Also, the use of public resources without proper justification is a legal fact that damages the management of public finances, especially in the aspect of transparency. Therefore, the aim of the study is to discuss the role of the Courts of Accounts in the context of the omission of accountability. The methodology used was bibliographic research, and a literature review was made. The results showed that it is up to the Courts of Accounts to represent the competent administrative authority when the omission of accountability is found. The conclusion is that the Courts of Accounts play a key role in the recognition of the lack of accountability as an act of administrative misconduct.

Keywords: Accountability; Omission; Administrative Improbity; Courts of Accounts.

¹Advogado e Procurador-Chefe Adjunto do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas – TCE/AL. Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Pós-graduado em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1501-2640>. Endereço: Av. Dr. Antonio Gomes de Barros, 625, 209, Jatiuca, Maceio/AL. Telefone: (82) 99907-4435. E-mail: fabio@escritoriomartins.adv.br.

Sumário: Introdução. 1. A prestação de contas como instrumento de transparência da gestão fiscal. 2. A omissão de prestação de contas como ato de improbidade administrativa. 3. O papel do tribunal de contas na constituição do ato de improbidade administrativa por omissão de prestação de contas. Conclusão.

INTRODUÇÃO

O presente artigo científico tem como foco um estudo de cunho jurídico sobre a necessidade de atuação dos Tribunais de Contas para reconhecimento de ato de improbidade administrativa na omissão de prestação de contas.

A problemática reside no fato de que a omissão na prestação de contas é um fato jurídico que afeta a gestão das finanças públicas, sobretudo no que diz respeito ao aspecto da transparência e dos princípios norteadores da Administração Pública.

A hipótese levantada pela pesquisa é de que os Tribunais de Contas necessitam representar à autoridade administrativa competente quando verificarem a omissão de prestação de contas, possibilitando o reconhecimento do ato de improbidade administrativa.

O objetivo geral é discutir sobre o papel dos Tribunais de Contas no contexto da omissão de prestação de contas. Dentre os objetivos específicos, destacam-se: a) refletir sobre a transparência na gestão fiscal; b) abordar sobre a importância da prestação de contas; c) estudar o ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública.

O trabalho se justifica em razão da contribuição relevante para a sociedade, no sentido de realçar a importância da prestação de contas como instrumento de controle da dívida pública, possibilitando a fiscalização por parte das autoridades públicas competentes, além da contribuição significativa para a comunidade acadêmica, agregando conhecimento e fomentando a produção de novos estudos sobre o tema em questão.

A pesquisa foi realizada a partir de uma abordagem empírico-analítica, alicerçada na base metodológica de natureza qualitativa, sendo reunidas e analisadas informações provenientes de produções científicas na área do Direito Público. Desse modo, o tipo de pesquisa selecionado foi a bibliográfica, sendo realizada uma revisão de literatura.

A fim de proporcionar uma leitura mais didática e harmoniosa, o artigo foi estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo se destina ao estudo da prestação de contas como instrumento de transparência da gestão fiscal. O segundo capítulo trata da omissão de prestação de contas como ato de improbidade administrativa. O terceiro e último capítulo busca entender

o papel do Tribunal de Contas na constituição do ato de improbidade por omissão de prestação de contas.

1. A PRESTAÇÃO DE CONTAS COMO INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL

No dia 4 de maio de 2000 foi sancionada a Lei Complementar nº 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal de 1988, que trata das normas gerais de finanças.

De acordo com Oliveira (2015, p. 39), a Lei de Responsabilidade Fiscal “foi saudada pelos que a apoiavam como um ‘código de conduta para os administradores públicos’, ‘um marco histórico’, ‘uma revolução nas finanças públicas’”.

A edição da LC nº 101/2000 foi reflexo da preocupação com a gestão descontrolada das finanças públicas no Brasil e suas consequências. Para tanto, o Poder Público buscou regulamentar a gestão do dinheiro público por meio de um instrumento legal, e assim o fez com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Acerca disto, Oliveira (2015, p. 43) informa que:

Na raiz do processo inflacionário que o Brasil viveu nas décadas de 1980 e 1990 estava o descontrole fiscal, com repercussão no aumento da dívida pública. As consequências negativas para o desenvolvimento econômico advindas da constatação e percepção de descontrole fiscal pelos agentes econômicos são conhecidas: aumento da taxa de juros requerida pelos compradores de títulos públicos, redução dos níveis de investimentos, redução da taxa de criação de empregos, e, conseqüentemente, diminuição do bem-estar social.

O advento da LC nº 101/2000 caracterizou uma evolução importante nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Além disso, ao ressaltar a necessidade da *accountability*, designou caráter imprescindível à gestão das finanças públicas na ação racional do Estado Moderno, ratificando a noção de ética do interesse público, direcionada para o regramento fiscal como forma de melhorar o desempenho das atividades constitucionais do Estado (MENDES, 2003).

O cerne da Lei de Responsabilidade Fiscal é moralizar o uso do dinheiro público com o controle da dívida pública. Com efeito, a Lei trouxe regras gerais que modernizaram o direito financeiro, sobretudo no tocante ao ganho da receita pública, execução de despesas públicas, arrumação dos orçamentos e aprovação da dívida pública.

A exposição de motivos do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, no parágrafo décimo, evidencia que a finalidade é “construir compromisso em favor de um regime fiscal

capaz de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, entendido como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira” (BRASIL, 1999).

Nessa perspectiva, ao contrário do que a população pode pensar, a Lei de Responsabilidade Fiscal não tem como objetivo combater a corrupção, restaurar a moral e a ética, consertar o Brasil, resguardar a moralidade pública, entre outras concepções idealísticas. A causa essencial que originou a Lei foi a necessidade histórica e imediata de constituir processos estruturais de controle da dívida pública, de modo direto ou indireto (OLIVEIRA, 2015).

Um dos meios de conter o endividamento público é com transparência, conforme se observa na leitura do art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 1º [...]

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A transparência é um componente fundamental para que a gestão fiscal seja realizada de modo responsável, pois permite que o cidadão fiscalize a atuação da Administração, fornecendo maior segurança e controle das contas públicas. A transparência é tão importante no contexto da gestão fiscal que foi alçada ao patamar de princípio constitucional pela Carta Magna de 1988.

O princípio da transparência ou clareza foi definido pela Lei Maior como pedra de toque do Direito Financeiro. Aliás, tal princípio constitucional pode ser associado à noção de segurança orçamentária, pois a transparência demonstra a imprescindibilidade da função de propiciar subsídios para a discussão sobre as finanças públicas. A partir daí, torna-se possível uma maior fiscalização das contas públicas pelos órgãos competentes e, de modo mais amplo, pela própria sociedade, razão pela qual a busca pela transparência é equivalente a busca pela legitimidade (MENDES, 2013).

Ao lado da legalidade, a transparência na execução do orçamento é uma imposição do Estado Democrático de Direito, pois proporciona o controle dos gastos públicos pela sociedade, que é a maior responsável pela existência de recursos no orçamento com o pagamento de tributos. Ademais, a existência de mecanismos que garantam o efetivo controle das contas públicas reforça o senso de cidadania fiscal, conscientizando o cidadão comum do dever de colaborar na vida financeira do Estado (PISCITELLI, 2018).

Como bem destaca Abraham (2018, p. 428), “um dos grandes méritos da Lei de Responsabilidade Fiscal foi o de estimular o exercício da cidadania na área financeira, através dos mecanismos de transparência que criou e regulamentou”.

Os instrumentos de transparência da gestão fiscal estão previstos no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Ao analisar os instrumentos de transparência da gestão fiscal, destaca-se a prestação de contas, que tem como objetivo fornecer aos cidadãos acesso aos documentos que sustentam a realização de gastos públicos e, conseqüentemente, permite o controle das despesas. Logo, a prestação de contas assegura a transparência, pois fornece publicidade aos gastos públicos (PISCITELLI, 2018).

Ressalta-se, que a publicidade não consiste em um princípio específico do Direito Financeiro. Não obstante, é um princípio expresso no texto constitucional, direcionado especificamente à Administração Pública, nos termos do *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Por este motivo, a prestação de contas deve ser divulgada para leitura e análise dos órgãos competentes e dos demais cidadãos.

É o que estabelece o art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal: “as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade”.

Como princípio norteador da conduta da Administração, a publicidade é um meio de garantir a transparência, proporcionando a fiscalização das receitas e despesas públicas. Para tanto, a prestação de contas se apresenta como instrumento idôneo para tornar a gestão fiscal transparente, deixando o cidadão municiado das informações necessárias para exercer o direito de fiscalizar as contas públicas.

De acordo com o art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Resta evidente, pois, que o legislador escolheu a prestação de contas como um mecanismo de transparência da gestão fiscal, demonstrando a situação financeira, contábil e orçamentária para permitir a fiscalização e controle na utilização dos recursos financeiros pela Administração Pública.

2. A OMISSÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS COMO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A obscuridade no manuseio do dinheiro público pela Administração constitui um risco para a sociedade, no sentido de conferir liberdade total para o administrador utilizar os recursos públicos, isto é, sem quaisquer critérios e limites, além de impedir ou dificultar o controle das finanças públicas e a fiscalização pelos administrados. Neste contexto, o legislador considerou que o descumprimento do dever de prestar contas constitui ato de improbidade administrativa.

Conforme o art. 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as infrações aos dispositivos dessa lei serão punidas segundo a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve várias modificações legislativas que repercutiram no modo como o Estado interage com a receita, a despesa e o orçamento. Como exemplo, destaca-se a aprovação da Lei nº 8.429/1992, que institui o combate à improbidade administrativa (PISCITELLI, 2018).

Consoante as lições de Abraham (2018, p. 481):

Improbidade é a ausência da qualidade de probidade, que deságua na desonestidade. Pode-se conceituar o ato de improbidade administrativa como sendo aquele praticado por agente público responsável por recursos públicos, em violação à lei, aos bons costumes, à ética e à moral, capaz de gerar seu enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. O princípio da moralidade administrativa e a probidade administrativa se relacionam. Aquele é gênero, do qual a probidade administrativa é espécie.

Aprofundando essa linha de raciocínio, Favreto (2017, p. 344) leciona que “a probidade é própria do indivíduo *probus*, que tem retidão de conduta, honradez, lealdade, integridade, virtude e honestidade”. Em contrapartida, a improbidade tem origem “do latim *improbitas*, que significa desonestidade, mau caráter, má conduta, e possui derivação da moral, relacionada aos costumes e à própria ética”.

Em síntese, como bem definem Araújo e Lopes (2020, p. 80), “a improbidade administrativa se configura com a prática de qualquer ato contrário à probidade”.

Diante disto, a Lei de Improbidade Administrativa busca enfrentar os atos que afetam a probidade no âmbito da Administração Pública, isto é, àquelas condutas que não apenas violam a legislação, mas também os valores que devem nortear a conduta do administrador no trato da coisa pública, notadamente a honestidade, a transparência, a ética, a moral, os bons costumes.

A opção do legislador em considerar a omissão no dever de prestação de contas como ato de improbidade administrativa é fruto não apenas da violação do princípio da legalidade, haja vista o descumprimento de uma imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também da afronta aos valores que devem pautar a conduta do agente público na gestão das finanças públicas.

A caracterização da omissão de prestação de contas como ato de improbidade administrativa encontra amparo na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa.

Na redação original da Lei de Improbidade Administrativa, o art. 11, inc. VI, estabelecia o seguinte:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:
[...]
VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

Convém registrar, que a Lei de Improbidade Administrativa passou por diversas alterações com a promulgação da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que modificou, inclusive, o inc. VI do art. 11, que passou a vigorar com a seguinte redação: “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades”.

A partir de agora, para que a omissão na prestação de contas caracterize ato ímprobo, faz-se necessário o preenchimento de dois pressupostos cumulativos, notadamente: i) que o administrador tenha condições para realizar a prestação de contas; ii) que a omissão tenha como objetivo a ocultação de irregularidades.

Caso esses requisitos sejam preenchidos, o administrador incorrerá em improbidade, sobretudo pelo fato de que a omissão na prestação de contas é um ato que ofende os princípios da Administração Pública.

Os princípios expressos relativos à Administração Pública estão dispostos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, notadamente, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ressalta-se, a existência de outros princípios explícitos e

implícitos no texto magno e na legislação infraconstitucional, tendo como função direcionar a conduta do administrador.

Acerca disto, Garcia e Alves (2017, p. 284) destacam a força normativa dos princípios, principalmente àqueles concernentes a Administração Pública:

Hodiernamente, tem-se um período pós-positivista, em que os princípios deixaram de ser meros complementos das regras, passando a ser vistos como formas da expressão da própria norma, a qual é subdivida em regras e princípios. [...] Especificamente em relação aos princípios regentes da atividade estatal, é importante lembrar que estão eles inseridos, em profusão, no texto constitucional. Este fato, longe de representar a mera constatação da força legitimante da Constituição, por ocupar ela o ápice da pirâmide normativa, torna cogente que aos princípios sejam conferidas a normatividade e a imperatividade inerentes a todo e qualquer comando contido na norma fundamental.

Nessa esteira de entendimento, a ausência de prestação de contas pelo agente público que tinha a obrigação de prestá-la consiste em uma conduta omissa que viola os princípios da Administração Pública, sobretudo a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de afrontar os valores incutidos nesses princípios, como a probidade, a honestidade, a transparência, a segurança orçamentária, dentre outros.

Por este motivo, a Lei de Improbidade Administrativa, mencionada no art. 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal, estipula as sanções pessoais ao agente público por atos de improbidade. Isto significa que, independentemente das sanções políticas, penais, civis e administrativas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, o agente ímprobo estará submetido às sanções previstas na própria Lei de Improbidade Administrativa, que podem ser aplicadas, isolada ou cumulativamente, conforme a gravidade do fato (ABRAHAM, 2018).

No que diz respeito a aplicação das penalidades previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal no caso de omissão de prestação de contas, assim como o enquadramento dessa conduta como ato de improbidade administrativa e a possibilidade de punição por meio da Lei de Improbidade Administrativa, Garcia e Alves (2017, p. 284) lecionam que:

No direito pátrio, é vasto o sistema normativo de proteção ao patrimônio público e aos valores éticos que devem nortear a atuação dos agentes públicos, qualquer que seja a forma de investidura destes. A natureza dos interesses tutelados e as sanções cominadas àqueles que infringirem o preceito proibitivo previsto, de forma implícita ou explícita, na norma, assumem diferentes contornos, os quais variam em conformidade com a opção política do legislador e os balizamentos do texto constitucional. Não raro ocorrerá que a uma mesma conduta sejam cominadas distintas sanções, cuja consistência e extensão variarão em conformidade com o ramo do Direito a que esteja vinculado o prisma de análise, culminando com a possibilidade de aplicação de reprimendas de natureza política, penal, cível ou administrativa ao agente infrator.

Desse modo, o descumprimento das obrigações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, como é o caso da omissão de prestação de contas, enseja a aplicação das disposições da Lei de Improbidade Administrativa, pois a violação do dever de prestar contas constitui ato ímprobo.

3. O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR OMISSÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Na conjuntura da omissão de prestação de contas como ato de improbidade administrativa, destaca-se o papel dos Tribunais de Contas.

O Tribunal de Contas é um órgão que se propõe a realizar o controle externo das finanças públicas. Inicialmente, pode parecer um simples órgão administrativo, colegiado, que exerce funções jurisdicionais sobre os sujeitos que manuseiam o dinheiro público, garantindo a probidade da Administração. Não obstante, à luz do texto constitucional, sua função é muito mais relevante e profunda, exercendo função essencialmente política, tendo em vista o papel de órgão fiscalizador. No sistema constitucional de freios e contrapesos, o Tribunal de Contas é instrumento técnico do Poder Legislativo (BALEEIRO, 2015).

De acordo com o art. 71 da Constituição Federal de 1988:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

Apesar do dispositivo em comento se aplicar ao Tribunal de Contas da União, que auxiliará o Congresso Nacional no exercício do controle externo, apreciando a prestação de contas anual do Presidente da República, tal competência também abrange, no que couber, os Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal, assim como os Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, nos termos do art. 75 da Carta Magna.

Assim, os Tribunais de Contas de cada ente federativo exercem relevante papel no controle do orçamento brasileiro, atuando no controle externo em conjunto com o Poder Legislativo (ABRAHAM, 2018).

Por ser um órgão técnico auxiliador do Poder Legislativo, com competência para fiscalizar os gastos públicos, os Tribunais de Contas atuam no reconhecimento e apuração de ilegalidades e irregularidades com a produção de pareceres (PISCITELLI, 2018).

Nessa perspectiva, é competência dos Tribunais de Contas a emissão de parecer prévio sobre as prestações de contas dos Chefes do Poder Executivo, nos termos do art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Segundo o art. 57 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o prazo para os Tribunais de Contas emitir parecer prévio conclusivo é de sessenta dias, contados do recebimento da prestação de contas, exceto se outro prazo estiver previsto nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

A finalidade do parecer sobre a prestação de contas do governo é analisar os gastos públicos pelo período de um ano. Entretanto, não cabe ao Tribunal de Contas proferir julgamento sobre essas contas, pois essa atribuição é exclusiva do Poder Legislativo, segundo comando constitucional. Fato é que o parecer não tem poder vinculante, tampouco força impositiva. No entanto, é um instrumento com significativo poder simbólico, tendo em vista a reprovação das contas de 2015, da Presidente Dilma Rousseff, momento em que o parecer foi utilizado como principal fundamento no processo de impeachment (PISCITELLI, 2018).

A apreciação dos gastos públicos da Administração, opinando pela aprovação ou rejeição das contas, é fundamental para assegurar a transparência na gestão fiscal. Daí a importância da função exercida pelo Tribunal de Contas, como órgão fiscalizador da gestão dos recursos públicos.

O papel fiscalizador do Tribunal de Contas foi ratificado pelo art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a:

Com efeito, na ausência de prestação de contas pelo Chefe do Poder Executivo, cabe ao respectivo Tribunal de Contas analisar o fato e exigir o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Acerca disto, convém lembrar que o ato de não prestar contas resulta em infração à Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma do art. 73 da LC nº 101/2000, além de constituir ato de

improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, nos termos do art. 11, inc. VI, da Lei nº 8.429/1992.

Nesse caso, o que se espera dos Tribunais de Contas é o cumprimento do seu papel de órgão fiscalizador dos gastos públicos, atuando de modo efetivo na constituição do ato de improbidade assim que constatada a omissão na prestação de contas.

Para tanto, faz-se necessário que o Tribunal de Contas represente à autoridade administrativa competente, a fim de que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade pelo administrador que deixou de prestar contas dentro do respectivo prazo, conforme o disposto no *caput* do art. 14 da Lei de Improbidade Administrativa.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Agravo em Recurso Especial nº 1.327.393 – MA, reconheceu que a omissão de prestação de contas é um fato jurídico que constitui ato de improbidade administrativa, reforçando a atuação de órgãos fiscalizadores, como os Tribunais de Contas.

No caso em tela, o Ministério Público do Estado do Maranhão propôs ação civil pública por ato de improbidade administrativa, tendo em vista que o então Prefeito do Município de Pandaré-Mirim não prestou contas de convênio realizado para a construção de unidades habitacionais. Ao apreciar as prestações de contas, o STJ verificou que os protocolos aconteceram após os ex-gestor tomar ciência da acusação de improbidade administrativa, possivelmente com a pretensão de assegurar sua impunidade, pois desprezou o dever de justificar o emprego dos recursos recebidos. Portanto, entendeu o Tribunal da Cidadania que houve dolo do agente público em relação à prática da conduta ímprobo tipificada como violadora dos princípios da administração pública, na forma do art. 11, inc. VI, da Lei de Improbidade.

Salientando o papel dos Tribunais de Contas, Lima (2018, p. 107) ensina que:

Os Tribunais de Contas exercem uma função essencial à democracia, que é o controle externo da Administração Pública. Além de guardiões da responsabilidade fiscal e da probidade e eficiência administrativas, os Tribunais de Contas devem atuar como impulsionadores da transparência na gestão pública, da qualidade na execução de políticas públicas e da criação e aperfeiçoamento de mecanismos de participação da cidadania, inclusive mediante o uso das novas tecnologias de comunicação e informação.

Por exigir o manuseio de dinheiro público, a gestão das finanças públicas deve ser transparente, o que ocorrerá por meio da prestação de contas. Ora, como os atos dos gestores se sujeitam ao controle da Administração e do Tribunal de Contas, é inescusável o dever de

representar à autoridade administrativa quando constatada a ausência de prestação de contas, a fim de possibilitar a constituição do ato de improbidade administrativa.

CONCLUSÃO

A omissão na prestação de contas é um fato jurídico que traz prejuízos a gestão fiscal, afetando principalmente a transparência no manuseio dos recursos públicos. Para que a gestão das finanças públicas seja feita de modo responsável, trazendo maior segurança e controle das contas públicas, é fundamental que exista transparência, que só acontecerá por meio da prestação de contas.

A ausência de justificativa pelo administrador na utilização de recursos públicos implica não apenas na falta de transparência da gestão fiscal, como também na violação de dever imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ensejando a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

À luz do art. 11, inc. VI, da Lei de Improbidade, a falta de prestação de contas é um ato tipificado como atentatório aos princípios norteadores da Administração Pública. Além da violação dos deveres de transparência, honestidade e legalidade, o ato constitui uma afronta à moralidade, que abarca em seu conceito a noção de probidade.

Neste cenário, ganha destaque a necessidade de atuação dos Tribunais de Contas para reconhecimento de ato de improbidade administrativa na omissão da prestação de contas. Isto porque, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo devem ser apreciadas para a emissão de parecer prévio pelo respectivo Tribunal de Contas.

Ora, a partir do momento em que o gestor público deixar de prestar contas no prazo legal, cabe ao Tribunal de Contas, como órgão fiscalizador dos recursos públicos, entregar representação à autoridade administrativa competente, possibilitando a instauração de investigação com o objetivo de apurar a prática de ato de improbidade administrativa.

Evidente, pois, o papel significativo exercido pelo Tribunal de Contas, pois como órgão responsável pela apreciação e emissão de parecer sobre as contas públicas, possuirá maiores condições de identificar o eventual descumprimento desse dever pelo administrador. A partir dessa constatação, o reconhecimento do ato de improbidade administrativa pelas autoridades competentes será amparado pela representação feita pelo Tribunal de Contas.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5. ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- ARAÚJO, Fábio Manoel Fragoso Bittencourt; LOPES, Eduardo Antônio de Campos. **Ação de improbidade administrativa**: ausência de justa causa no manuseio e recebimento em face da absolvição do réu em processo penal. *In*: Reflexões sobre o direito público contemporâneo.
- LINS, Fabio; FREITAS, Janaina. (coord). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 19 ed. revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- BRASIL, Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**. Ano Liv nº 47. Quinta Feira, 18 de março de 1999. Brasília-DF. p. 10145-10146. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18MAR1999.pdf#page=110>>. Acesso em: 10 abr. 2021.
- BRASIL, Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 abr. 2021.
- BRASIL, Planalto. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- BRASIL, Planalto. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 8 abr. 2021.
- BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Agravo em Recurso Especial nº 1.327.393 – MA**. Rel. Min. Francisco Falcão. 2ª Turma. Data de julgamento: 9 de abril de 2019. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Decis%C3%A3o-STJ-Presta%C3%A7%C3%A3o-de-Contas.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2021.
- FAVRETO, Rogério. **Improbidade administrativa**: penalidades e reflexos na Lei da Ficha Limpa. *In*: Improbidade administrativa – temas atuais e controvertidos. coord. Mauro Campbell Marques. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- LIMA, Luiz Henrique. **O Controle da Responsabilidade Fiscal e os Desafios para os Tribunais de Contas em Tempos de Crise**. *In*: Lima, Luiz Henrique; Oliveira, Weder de;

Camargo, João Batista (Coord.). *Contas Governamentais e Responsabilidade Fiscal: desafios para o controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. Comentário ao art. 48. *In*: Martins, Ives Gandra da Silva; Nascimento, Carlos Valder (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Lei de Responsabilidade Fiscal**, correlação entre metas e riscos fiscais e os impactos dos déficits públicos para as gerações futuras. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 2, n. 14, p. 1663-1666, fev. 2003.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade fiscal**: direito, orçamento e finanças públicas. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.