

Abordagem constitucional dos tribunais de contas: uma análise acerca da evolução de suas competências para alcance da avaliação qualitativa

Constitutional approach of accounting courts: an analysis of their
competence evolution to reach qualitative evaluation

Bibiana Helena Freitas Camargo¹

RESUMO

Este artigo aborda a atuação e as competências dos tribunais de contas no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da estrutura do controle externo, levando em consideração a força normativa e a natureza jurídica das decisões emanadas. Apresenta-se como objetivo inicial investigar não somente o papel desempenhado pelo controle externo a partir de suas competências constitucionalmente definidas ao longo da história, verificando quais são as possibilidades de aperfeiçoamento e limites desse controle realizado pelos tribunais de contas, mas também verificar a ampliação de atribuições constitucionais, passando de um controle de contas *a posteriori*, de verificação da aplicação dos recursos, para um controle preventivo e concomitante, capaz de interferir a tempo na gestão dos recursos e, por conseguinte, na efetividade do gasto público.

Palavras-Chave: Tribunais de Contas. Controle Externo. Competências Constitucionais. Efetividade do Gasto Público.

ABSTRACT

This paper addresses the performance and competence of accounting courts in Brazil based on the structure of external control, taking into account the normative force and the legal nature of their decision-making. The main objective is to instigate not only the role played by external control based on its constitutionally-defined

¹ Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com pós-graduação em Política e Representação Parlamentar (Cefor/Câmara dos Deputados). Atualmente, é diretora da Escola Paulista de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e mestranda em Direito Constitucional na Universidade de São Paulo (USP). E-mail: bibianah.camargo@gmail.com

competences throughout history, verifying the possibilities for improvement and limits of this control, but also to verify the expansion of constitutional attributions, moving from *a posteriori* control of legal verification in resource expenditure to preventive and concomitant control, capable of interfering in the management of resources in time and, therefore, in the effectiveness of public spending.

Keywords: Accounting Courts. External Control. Constitutional Competences. Effectiveness of Public Spending.

Recebido: 13-12-2019

Aprovado: 13-02-2020

1 INTRODUÇÃO: CONCEITOS INICIAIS

É inevitável a assertiva de que o controle – de qualquer tipo – sempre existiu na vida em sociedade, já que é inerente à natureza humana a tendência ao abuso quando da incorporação de poder. No âmbito das instituições republicanas, tem-se no controle a perspectiva da diminuição da arbitrariedade no processo decisório e, como consequência, o fortalecimento da legitimidade de um governo democrático.

Sobre a importância do controle na sociedade, destacamos a memorável passagem de James Madison:

But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place, oblige it to control itself. A dependence on the people, is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions (MADISON, 2001)².

2 Em português, a passagem pode ser traduzida da seguinte forma: “Mas o que é o governo senão o maior dos reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se anjos governassem os homens, não seriam necessários controle externo ou interno sobre os governos. Ao moldar um governo que deve ser administrado por homens, a maior dificuldade reside no seguinte: é necessário primeiramente capacitar o governo para controlar os governados; e, em seguida, forçá-lo a controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primário que se exerce sobre o governo; mas a experiência também adverte para a necessidade de precauções auxiliares”.

O controle externo, nessa perspectiva de controle da sociedade, caracteriza-se pela atuação, de forma desvinculada, por parte de um poder ou órgão a outro poder que se está verificando. A dinâmica de controle de um poder ou órgão sobre outro remete à noção de tripartição dos poderes e ao sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

Nesse sentido, tendo a premissa da separação de poderes, infere-se a necessidade de limitação do poder como forma do convívio e organização estrutural da sociedade. Diversos autores ao longo da história teorizaram a respeito – desde Platão, em *A República*, de aproximadamente 380 a.C., com a descrição da pólis perfeita a partir da distribuição de funções. Sem delinear contornos específicos de como seria essa divisão, pode-se considerar Platão pioneiro no sentido de esboçar a desconcentração de poder a partir da divisão entre os entes da comunidade, ou seja, a cada pessoa caberia uma função social: aos guerreiros, caberia a proteção da cidade; aos magistrados, o governo; e aos mercadores, a produção e o comércio dos bens de consumo (PLATÃO, 2012, p. 54-61).

Na seqüência histórica, foi com Aristóteles, discípulo de Platão, em *A Política*, que houve uma divisão tripartite, com a ressalva de que não havia nesse momento a concepção de atribuição dos poderes a órgãos independentes e especializados. Nesse sentido, Aristóteles, na busca pelas formas de governo capazes de assegurar o que ele denomina felicidade coletiva, dividiu teoricamente entre funções (a) *deliberante*: responsável pelos negócios do Estado, que, por meio de uma assembleia de cidadãos, teria funções específicas, como decidir sobre guerra e paz e ser responsável pelas alianças e decretação de pena de morte; (b) *executiva*: que o filósofo atribui às magistraturas governamentais, responsáveis pelas deliberações sobre os negócios do Estado, ou seja, por executar as deliberações públicas; e (c) *judiciária*: atribuída aos que forem tratar da justiça, já que o autor considera o bem político indissociável do interesse público (ARISTÓTELES, 1998, p. 96-97).

Dentre os autores mais conceituais da separação de poderes, antes de adentrar na contribuição clássica de Montesquieu, cumpre ressaltar o legado de John Locke, fundador do empirismo – corrente da qual o conhecimento é extraído da experiência e da reflexão –, que trata da separação dos poderes na investigação do estado de natureza em *Segundo tratado do governo civil* (que Norberto Bobbio considera a primeira e mais completa formulação do Estado liberal). É importante destacar, quando se fala de Locke, a contextualização histórica de seus escritos, que datam da Revolução Gloriosa. A Inglaterra passou por um longo período de

disputa de poder entre a Coroa e a burguesia. Locke nessa obra aponta que para que “a lei seja imparcialmente aplicada é necessário que não sejam os mesmos homens que a fazem, a aplicá-la”. A partir daí percebe-se uma evolução da teoria em relação a Aristóteles, já que a partir desse autor há a previsão de órgãos independentes e especializados (LOCKE, 2008).

No capítulo 12 do *Segundo tratado do governo civil*, Locke fez a divisão das funções estatais a serem divididas entre o Parlamento e a Coroa em (a) *legislativa*: considerado o poder supremo, responsável por fixar as diretrizes para decidir como a força pública deve ser empregada; (b) *executiva*: poder permanente que cuida da execução das leis na ordem interna, assegurando ordem e direito, e usando a força, se necessário; (c) *federativa*: incumbido das relações externas, de administrar a comunidade, do poder de guerra e paz e de promover alianças e relações com outros Estados; e (d) *prerrogativa*: tomada de decisão em casos de exceção à constituição. Destaca-se ainda que o autor não faz referência ao poder judiciário, pois o considera como atividade do poder legislativo.

O terceiro autor para tratar da evolução da separação de poderes é Montesquieu, com a obra *O espírito das leis*, de 1748. Foi a partir da concepção deste autor que a separação de poderes ganhou a dimensão que mais repercute até os dias atuais, pois foi Montesquieu quem expressamente estruturou sob perspectiva teórica que não se pode deixar nas mesmas mãos as tarefas de legislar, administrar e julgar. Montesquieu não somente organizou a noção de separação de poderes, adotada a partir de então pela maioria dos países, como também demonstrou preocupação em sua obra em delimitar tais competências:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o poder de julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares (MONTESQUIEU, 2004, p. 153, grifos nossos).

Embora se possam admitir estruturas de controle em quaisquer tipos de regimes políticos, é justamente na democracia que os desdobramentos são mais nítidos, dadas a características de interação social, o alto fluxo de informações e a organização na forma de tripartição de poderes. Dessa forma, tendo a premissa da separação de poderes, infere-se a necessidade de limitação do poder, como forma de convívio e organização estrutural da sociedade.

No âmbito da história das finanças públicas, o exercício do controle vinculado a esse teor democrático passa inevitavelmente pela concepção do orçamento como forma de controle da gestão pública. Nesse sentido, discorre Torres (2014, p. 453) ao apresentar tal instrumento como “o mais antigo, e quicá o mais eficiente, meio de controle político externo, e igualmente jurídico, que se tem para vigilância dos gastos estatais”. Nessa perspectiva, assevera ainda que “o Estado Democrático de Direito deve submeter-se aos controles da sua atividade financeira em toda a extensão” (TORRES, 2014, p. 453).

Dessa forma, além do estreito vínculo do controle com a democracia, encontra-se o paralelo de mecanismos republicanos de controle da atividade estatal, nas quais as instituições superiores de controle (ISCs ou SAIs, em inglês) ou tribunais de contas adquirem grande relevância como garantidores do dever republicano de prestação e acompanhamento das contas públicas. Nessa linha, Canotilho (2008, p. 25) destaca os tribunais de contas em Portugal como “instâncias dinamizadoras do princípio republicano”.

A vinculação, portanto, do Estado de Direito na ótica republicana com a necessidade de aparatos específicos de controle da atividade estatal, incluindo-se entre tais o controle das despesas públicas, pode ser elucidada a partir da análise do professor Celso Antonio Bandeira de Mello, quando da abordagem das funções do Tribunal de Contas na *Revista de Direito Público*:

Se o Estado de Direito supõe que todas as condutas estatais mantenham-se aprisionadas aos parâmetros pré-traçados que lhe regulam os comportamentos, para que o princípio da legalidade se imponha como um todo íntegro, sem fissuras, é indispensável não apenas a sua submissão ao controle judicial, quando sua conduta seja agressiva aos direitos subjetivos, mas é requisito também que exista um mecanismo controlador de toda a ação estatal, graças ao quê possa ser reconduzido à legalidade, mesmo quando de sua conduta não haja resultado violação de direito individual (BANDEIRA DE MELLO, 1984, p. 133).

Pela definição de Hely Lopes Meirelles (2005, p. 613): “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 728) complementa ao apresentar “a finalidade do controle [como sendo] assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade”.

Em termos de divisão de modelos de auditoria das finanças públicas, na perspectiva das estruturas de controle, destaca-se a clássica análise desenvolvida por Dye e Stapenhurst (1998) da qualificação desse tipo de instituições como *pilares da integridade*, apresentando como possibilidades classificatórias: (a) o modelo de Westminster ou auditoria/controladoria-geral monocrática; (b) o modelo napoleônico, similar ao sistema das cortes de contas; e, por fim, (c) o modelo colegiado de auditoria ou controladoria-geral.

As cortes de contas, nessa perspectiva de enquadramento comparativo dos modelos, inserem-se como componente da clássica separação de poderes, na medida em que são reconhecidas como instituições independentes e dotadas de competências constitucionalmente previstas. Esse acentuado grau de autonomia encontra-se, portanto, na própria essência do *modus operandi* das instituições de controle externo. O sistema de fiscalização previsto na Constituição Financeira englobando o controle das despesas públicas está previsto, de modo disperso, entre os artigos 52, 163 a 169, e, de modo mais específico, entre os artigos 70 a 75 da *Constituição Federal*.

O principal traço distintivo entre o modelo de auditoria/controladoria-geral e as cortes de contas reside no grau de autonomia e na competência de emanar decisões. Enquanto nos primeiros há forte vinculação ao poder legislativo, restando às instituições de controle a competência de emissão de recomendações a serem deliberadas pelo parlamento; nas segundas, os tribunais exercem a supervisão financeira com competências judiciais ou quase judiciais, examinando e julgando diretamente as contas dos gestores públicos.

No que se refere à ampliação das competências de uma postura de análise de contas para um controle externo preventivo e concomitante, capaz de evitar em tempo o desperdício ou a má aplicação de recursos, tal autonomia faz-se ainda mais evidente, já que nessa seara, especialmente em relação às contratações públicas, não há necessidade de convalidação do poder legislativo.

2 A EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL

A noção de controle de como se administram os recursos públicos encontra registros ao longo da história da humanidade – desde os primórdios do Egito, quando a arrecadação de tributos era controlada pelos escribas, passando pelos legisperitos em Atenas, na Grécia Antiga (ARAUJO, 2012, p. 30). Com a evolução do mundo moderno, passa-se a uma maior institucionalização do controle, na forma de órgãos especializados, por exemplo, a partir da criação de um órgão central francês, datado de 1190, designado *cúria in compotis*, ou seja, câmara de contas.

A peculiaridade do caso brasileiro reside na sua estrutura constitutiva. No Brasil, o sistema de controle externo foi inspirado, mesmo que de forma híbrida, no modelo francês de Court de Comptes, ou seja, de estrutura de órgão com caráter colegiado de decisões e poder coercitivo de imposição de sanções – em contraponto ao modelo unipessoal anglo-saxão de Audit General, adotado pela Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia de auditoria ou controladoria-geral, que, dentre outras diferenciações, apresenta o exercício do controle associado a decisões de caráter opinativo ou consultivo.

No histórico do desenvolvimento das estruturas de controle no Brasil, faz-se essencial retomar nosso processo de desenvolvimento imperial, dependente da relação colônia-metrópole com Portugal. Assim, as estruturas incipientes de controle serviram à finalidade de registro das capitânias hereditárias e de arrecadação pela exploração das terras.

Em 1516, o rei D. Manoel emitiu o Regimento da Fazenda, obrigando os registros assumidos com a metrópole de todos os atos arrecadatários e designando para tanto agentes de fiscalização e cobrança. Assim, embora tenham ocorrido mudanças ao longo da história colonial, dadas as peculiaridades da época, Portugal ora exerceu o poder de metrópole ora, por meio da União Ibérica com a Espanha, manteve, de modo geral, a extensão do controle das finanças, como reflexo da prestação de contas.

Somente com a vinda da família real, a partir de 1808, é que se vislumbra, a partir do Conselho da Fazenda, uma gerência sobre as contas no âmbito doméstico. Tal Conselho tinha como propósito *coordenar e controlar todos os dados referentes ao patrimônio e fundos públicos*, a partir do registro das en-

tradas de rendas e despesas do erário. No título VI do Alvará, de 28 de junho de 1808, explicita-se a transferência do controle para o cenário interno: “Hei por bem outrosim crear e erigir nesta Capital um Conselho da minha Real Fazenda, o qual terá as mesmas prerogativas, honras, privilegios, autoridade e jurisdição no Estado do Brazil e Ilhas adjacentes, que tinha e exercitava o Conselho da Fazenda de Portugal” (BRASIL, 2002).

Com a proclamação da Independência em 1822 e com a respectiva Constituição de 1824 alterou-se o Erário Régio para o Tesouro Nacional, ainda sob a égide do Ministério da Fazenda:

Da Fazenda Nacional.

Art. 170. A Receita, e despeza da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de ‘Thesouro Nacional’ aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio. (Vide Lei de 12.10.1832) [...]

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despezas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despezas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas (BRASIL, 1824).

Muito embora não tenha sido dotado de autonomia, já que vinculado ao Ministério da Fazenda, a criação do Tesouro representa um marco no desenvolvimento do controle, pois estabeleceu diretrizes para o orçamento público e para balanços gerais publicados anualmente, possibilitando a compilação das informações.

Durante o período do Primeiro Reinado, em 1826, foi apresentada pela primeira vez a proposta de criação de um tribunal de contas, por meio de Projeto de Lei apresentado por Felisberto Caldeira Brant Pontes Oliveira e Horta, senador e ministro da Fazenda, conhecido como Visconde de Barbacena. A proposta não foi aprovada, mas serviu como incentivo para a ideia de um órgão específico para o controle.

O debate acerca da criação de um tribunal de contas autônomo foi travado por um longo período até que, capitaneado por Rui Barbosa, então ministro da Fa-

zenda, em 1890, foi criado o Tribunal de Contas da União, por meio do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, tendo sido efetivamente instalado somente em 1893. Nesse sentido, justificou Rui Barbosa:

À medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislação que, *colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil* [...]. Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância ou prevaricação, para as punir (BARBOSA, 1893 apud FERNANDES, 2016, p. 653, grifos nossos).

Em 1891, com a primeira *Constituição da República*, percebe-se um avanço, na medida em que o Tribunal de Contas é elevado ao nível constitucional no ordenamento jurídico brasileiro, como auxiliar na verificação e no julgamento das contas, por meio do art. 89:

Art. 89 – É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Parágrafo único – Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença (BRASIL, 1891).

Desde então, muito embora com alguns ajustes, esse dispositivo foi mantido em todos os textos constitucionais, mantendo, com menor ou maior grau de autonomia, a característica de órgão responsável pelo controle externo da administração pública.

Nessa perspectiva histórica, a *Constituição* de 1934 apresentou uma ampliação das competências dos tribunais de contas, no capítulo destinado ao poder judiciário, tendo como inovação a atribuição das mesmas garantias dos ministros da Corte Suprema e retorno da exigência de registro prévio, ou seja, qualquer pagamento que onerasse o Estado deveria ser objeto de registro prévio frente à Corte:

Do Tribunal de Contas

Art. 99 – É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

Art. 100 – Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema.

Parágrafo único – O Tribunal de Contas terá, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários.

Art. 101 – Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo.

§ 1º – Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.

§ 2º – Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para a Câmara dos Deputados.

§ 3º – A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita pela forma prevista nas leis que os estabelecerem.

Art. 102 – O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado (BRASIL, 1934).

A *Constituição* de 1937, tida como um retrocesso gerado pelo Estado Novo, previu um único artigo destinado ao tribunal de contas:

Art. 114 – Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar

das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único – A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei (BRASIL, 1937).

A partir do parágrafo único que previa a regulação por meio de lei, foi editada, sob égide da Constituição Polaca, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, por meio do Decreto-Lei nº 426, de 12 de maio de 1938 (depois alterado pelo Decreto-Lei nº 475, de 8 de junho de 1938).

Na *Constituição* de 1946, o tribunal de contas passa a constar no subcapítulo legislativo “Do orçamento”, dentro do capítulo reservado ao poder legislativo, englobando nova atribuição – julgar legalidade de aposentadorias, reformas e pensões. Dentre as competências, destacam-se os seguintes artigos:

Art. 22 – A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.

[...]

Art. 77 – Compete ao Tribunal de Contas:

I – acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II – julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

III – julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

§ 1º – Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§ 2º – Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste.

§ 3º – Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo

no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para o Congresso Nacional.

§ 4º – O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutra caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado (BRASIL, 1946).

Em 1967, sob auspício da ditadura militar, a nova *Constituição* retirou da esfera do tribunal o exame dos atos prévios e contratos capazes de onerar o Estado, de modo que tornou o controle, em regra, posterior, sem impedimento da possibilidade de realização de um controle concomitante, conforme disposto no seguinte artigo:

Art. 71 – A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º – *O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas* e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos (BRASIL, 1967, grifos nossos).

Com a retomada da democracia em vigência da *Constituição* de 1988 (CF/88), os tribunais de contas continuam a ter previsão constitucional, estando vinculados ao legislativo — mas sem qualquer espécie de subordinação.

No ordenamento jurídico constitucional brasileiro, a competência dos tribunais de contas encontra respaldo no texto constitucional atual, na abordagem dos arts. 70 e 71 da CF/88, que delinea o papel do controle externo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, bem como explícita o âmbito do auxílio a ser prestado pelo Tribunal de Contas da União no desempenho do controle externo.

A abrangência do texto constitucional na previsão de auxílio do tribunal de contas ao poder legislativo, visando a exercer o controle externo das atividades administrativas do poder executivo, do judiciário e do próprio legislativo merece destaque. Embora utilize a expressão de auxílio, faz-se necessário esclarecer que não se trata de uma relação de subordinação, uma vez que os tribunais de contas não estão em posição hierarquicamente inferior ou dependente de qualquer outro órgão.

Na definição de Hely Lopes Meireles (2005, p. 71):

órgãos independentes são os originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado – legislativo, executivo e judiciário – colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. Por isso, são também chamados de órgãos primários do Estado [...]. Nessa categoria encontram-se as corporações legislativas, as chefias do executivo, os tribunais judiciários e os juízes singulares. De se incluir, ainda, nesta classe, o Ministério Público federal e estadual e os Tribunais de Contas da União, dos Estados-membros e dos municípios, os quais, embora não sejam órgãos representativos dos Poderes a que pertencem, são funcionalmente independentes e seus membros integram a categoria dos agentes políticos, inconfundíveis com os funcionários das respectivas instituições.

Diante do papel assumido pelos tribunais de contas como essenciais ao Estado democrático de direito na perspectiva federativa, tem-se analisado a natureza jurídica daqueles para além do verbete *auxiliar* mencionado na *Constituição*. Nesse sentido, destaca Torres (2014, p. 460):

Não é correto supor que seja, o Tribunal de Contas, um órgão meramente auxiliar, preposto ou secundário do Congresso Nacional, no exercício do controle externo, o que se faz a partir da interpretação literal do texto constitucional do art. 71, ao dizer que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. O Tribunal não é preposto do legislativo. Na designação de suas competências, deveras, nada confirma qualquer submissão das decisões do Tribunal de Contas à vontade legislativa, excetuadas as hipóteses expressamente as mencionadas.

Nessa esteira, além de terem os tribunais suas funções de competência de controle expressamente previstas na *Constituição Federal*, como órgãos com competência para fiscalização prévia, concomitante e *a posteriori* do orçamento e das respectivas despesas públicas, na forma dos arts. 70 e 71 supracitados. Faz-se a ressalva, entretanto, dos casos em que há a participação mais efetiva do legislativo sobre o controle político das contas do chefe do poder executivo, hipótese em que, efetivamente, o Tribunal de Contas atua como órgão de auxílio, emitindo pareceres prévios favoráveis ou desfavoráveis que deverão ser votados pelas respectivas câmaras de vereadores de cada município.

No que se refere à apreciação das contas do chefe do poder executivo, destacam-se os dizeres do ministro Alexandre de Moraes:

No ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, a competência para julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, seja Federal, Distrital, Estadual ou Municipal, é exclusiva do Poder Legislativo respectivo. Dessa forma, nessa hipótese, a função do Tribunal de Contas é opinativa, atuando como órgão auxiliar do Parlamento. Assim, apesar de caber ao Tribunal de Contas a apreciação das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo (CF, arts. 25,31,71, inciso I, e 75), somente ao Poder Legislativo caberá o julgamento das mesmas (CF, art 49, inciso IX) (MORAES, 2013, p. 1170).

O artigo 71 da *Constituição Federal* elucida as funções consultiva de (a) apreciar as contas prestadas pelo chefe do poder executivo e (b) de julgar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. No caso das contas apresentadas pelos prefeitos, os tribunais infranacionais julgam os atos de gestão, enquanto o prefeito atua como ordenador de despesa, mas não julga as contas anuais, emitindo sobre elas somente um parecer prévio³.

Nesse sentido, recentemente tivemos a discussão da matéria no âmbito do Supremo Tribunal Federal, ocasião em que o relator, ministro Luís Roberto Barroso, votou pelo reconhecimento da competência dos tribunais de contas para julgar em definitivo as contas de gestão dos prefeitos, podendo levar à inelegibilidade. No entanto, a maioria, por seis votos a cinco, divergiu, prevalecendo o entendimento de que as contas do executivo municipal submetem-se ao julgamento das respectivas câmaras de vereadores, com redação de um dos verbetes

3 Nesse sentido, dispõe o art. 24, §3º e §4º, da Lei Complementar nº 709/93, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

das teses de repercussão geral: “Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, alterado pela Lei Complementar 135/2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas câmaras legislativas, com auxílio dos tribunais de contas, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores” (BRASIL, 2016a)⁴.

Dessa forma, quem irá decidir soberanamente sobre a aprovação ou rejeição das contas será a respectiva casa legislativa do município. O tribunal, portanto, emite um parecer técnico. Nesse sentido, destaca-se entendimento do Supremo Tribunal Federal:

O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 31). Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela Câmara de Vereadores, eis que – devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo – está subordinada à necessária observância, pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao prefeito municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório. A deliberação da Câmara de Vereadores sobre as contas do chefe do Poder Executivo local há de respeitar o princípio constitucional do devido processo legal, sob pena de a resolução legislativa importar em transgressão ao sistema de garantias consagrado pela Lei Fundamental da República. (RE 682.011, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 8-6-2012, DJE de 13-6-2012) (BRASIL, 2019).

A interpretação do termo *auxílio* da atuação dos tribunais de contas em relação ao poder legislativo também pode ser encontrada no Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 1.175-8/DF:

Quando a Constituição diz competir ao Congresso Nacional exercer o controle externo com auxílio dos Tribunais de Contas, no caso do Tribunal de Contas da União, ela não o faz um mero

4

Sessão de 10 de agosto, processos RE 848.826 e RE 729.744, em repercussão geral.

auxiliar, não o coloca no plano da subalternidade hierárquica. Ela diz não poder haver controle externo senão com auxílio do Tribunal de Contas. Ou seja, esse auxílio é indiscartável. Apenas para reforçar o entendimento de Vossa Excelência, no ponto, de que não se trata de uma Casa de Contas meramente auxiliar, como se isso envolvesse um vínculo de subalternidade entre os dois órgãos. Não existe esse vínculo (Ministro Relator Carlos Ayres Britto. DJ, 19 de dezembro de 2006) (BRASIL, 2016b).

Quanto à natureza dos tribunais de contas, para finalizar, a análise do professor Régis de Oliveira os define como órgãos de grandeza constitucional e administrativa, com competências políticas. Dessa forma, expõe que:

Não é o Tribunal de Contas órgão meramente auxiliar, tanto que dotado de estrutura própria e de competência especificada na Constituição da República. Ainda que sua atribuição seja o estrito exame das contas públicas, sua dignidade é insita na estrutura republicana e democrática [...]. Em consequência, o Tribunal de Contas é o órgão constitucional ao qual cabe: fiscalização e controle das contas de todas as pessoas jurídicas e físicas que lidam com recursos públicos, apreciação da legalidade dos serviços, podendo impor sanções em caso de infração. Não é órgão integrante de qualquer poder, possuindo dignidade político administrativa própria. Pode parecer que tal afirmação quebra o princípio da tripartição de poderes. Evidente que a teoria da pureza concebida por Montesquieu que não existe mais. Continua afirmação de que o poder é o uno e incindível, uma vez que é visto como possibilidade jurídica de intervenção na esfera jurídica de outrem, criando direitos ou obrigações. O que se coloca em xeque hoje é o centro de seu exercício, que não mais se triparte nos tradicionais poderes. Por isso é que se pode dizer que o atende a uma matriz constitucional, sendo órgão politicamente essencial. Guarda, pois, dignidade constitucional isso organização, sua independência administrativa e financeira, bem como tem atribuições fixadas na lei maior (OLIVEIRA, 2019, p. 759).

Em relação às competências dos tribunais de contas, aponta-se que, verificadas ilegalidades, há a previsão constitucional para a aplicação aos responsáveis das sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa

proporcional ao dano causado ao erário. Há ainda a possibilidade de assinatura de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; a representação ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Além das previsões constitucionais, extraem-se as competências oriundas da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) acerca das competências dos tribunais de contas, conforme demonstra a letra da referida lei:

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 das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: I – atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; II – limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; III – medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23; IV – providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; V – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar; VI – cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver (BRASIL, 2000).

Essa configuração jurídico-institucional dos tribunais de contas na CF/88, com estabelecimento de um aparato institucional de controle externo de caráter nacional, irradiou seus efeitos para as esferas subnacionais, o que, irremediavelmente, apresenta implicações federativas, especialmente em relação à fiscalização dos municípios. Essa conceituação encontra seu cerne na repartição de competências entre a União e os estados federados, também dotados de autonomia; a capacidade de regular seus próprios interesses e o direito de representatividade dos estados em relação à Federação, por exemplo no modo como se constitui o Senado Federal (OLIVEIRA, 2019, p. 89). Alguns autores apontam como requisito essencial para a configuração do Estado federativo a fixação constitucional de receita própria para os estados federados, de modo a garantir o exercício da autonomia, efetivamente possibilitando a atuação do ente, a partir do financiamento daquilo que estiver sob sua competência.

Para além das concepções teóricas gerais de organização federativa a respeito da perspectiva financeira, temos a expressão do federalismo fiscal como medida de descentralização, coerente com as finalidades do Estado democrático de direito. O federalismo de equilíbrio, com perfil cooperativo, foi implantado pela *Constituição de 1988* e implicou o fortalecimento da União para o planejamento das políticas públicas, com interface com as unidades periféricas. Assim, vincula-se diretamente a estruturação desse federalismo com o abastecimento de recursos, devidamente controlados, para cumprimento dos objetivos fundamentais da República. Nos dizeres do professor Heleno Torres:

A Constituição Financeira não cria um federalismo novo. Pela interconstitucionalidade integradora da Constituição Financeira com a Constituição Político-Federativa, formula-se uma hermenêutica coerente com os valores do federalismo cooperativo, mas sem qualquer isolamento. Diante disso, a Constituição de 1988, ao adotar um modelo federativo centrípeto e cooperativo de financiamento das unidades do federalismo, permite-nos falar, quanto ao federalismo fiscal, de uma Constituição Financeira cooperativa de equilíbrio (TORRES, 2014, p. 245).

3 TRIBUNAIS DE CONTAS: ANÁLISE QUALITATIVA DO GASTO PÚBLICO

As instituições de controle externo vêm assumindo postura cada vez mais ativa, protagonizando importantes debates sobre administração pública. Em momentos de desconfiança dos cidadãos nas instâncias representativas e clamor por maior eficiência na gestão pública, os órgãos de controle apresentam-se, no âmbito do direito constitucional financeiro, como instrumentos essenciais para garantir a efetividade dos direitos fundamentais, por meio da verificação da integridade das finanças e da consecução do interesse público, conferindo a este estudo relevância e atualidade temática.

Conforme apresentado, muito embora o Tribunal de Contas (da União) seja uma das instituições mais antigas do Brasil, esses órgãos de controle permaneceram por muito tempo pouco explorados enquanto matéria de estudo. No entanto, em face das ampliações de competências, bem como do impacto

da legislação infraconstitucional de licitações e contratos estabelecida pela Lei nº 8.666/1993, houve o aumento da proeminência da atuação dos tribunais de contas em nossa sociedade.

Além da abordagem prática de um viés ainda pouco explorado do controle externo sob a perspectiva do direito constitucional financeiro, destaca-se a relevância do controle dos gastos públicos e monitoramento do exercício dos tribunais de contas como partícipe do processo de fortalecimento democrático e republicano.

No que se refere à atuação dos tribunais de contas, destaca-se no âmbito dos estados a competência para, no julgamento tanto das contas das câmaras de vereadores quanto das prefeituras, emitir “recomendações” e/ou “alertas” sobre matérias, expressando o caráter não somente punitivo, mas também pedagógico.

Sobre tais alertas e recomendações, incidirá a análise da Justiça Eleitoral, que atribui como improbidade dolosa o gestor que ignora esses alertas e/ou recomendações do tribunal, resultando em inelegibilidade do agente político a vagas de representação política ou a algum mandato público eletivo, consoante dispõe o art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei de Inelegibilidades (LC nº 64/90 e LC nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa):

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensão ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição (BRASIL, 2010).

Assim, a abrangência dos impactos das contas municipais, tanto na verança, quanto na prefeitura, engloba não somente o resultado finalístico das contas per se, mas também esses alertas e recomendações. Dentre os motivos que reforçam o parecer desfavorável ou geram advertências e recomendações destacam-se, a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo publicados no *Diário Oficial do Estado de São Paulo* (Comunicados SDG⁵):

5

Cf. <https://www.tce.sp.gov.br/comunicados>.

- I. Controle interno inoperante.
- II. Insatisfatório planejamento orçamentário.
- III. Precária transparência dos atos financeiros.
- IV. Falta das cautelas fiscais nas ações de criação, expansão e aprimoramento da ação governamental.
- V. Ausência dos procedimentos fiscais requeridos na renúncia de receita.
- VI. Desrespeito à ordem cronológica de pagamentos.
- VII. Controle insuficiente de tesouraria.
- VIII. Controle insuficiente de almoxarifado.
- IX. Controle insuficiente dos bens de caráter permanente.

Além dessa atuação direta nas orientações dos jurisdicionados, destaca-se a adoção de critérios qualitativos nas decisões emanadas pelos tribunais, com uso inclusive de indicadores de efetividade da gestão pública. De modo geral, a tendência na análise das contas municipais é de maior flexibilização, de modo a incorporar dados qualitativos, ao invés de somente quantitativos. Inegável, nesse contexto, é a repercussão da Lei da Ficha Limpa em tornar o gestor público, diante de um quadro de rejeição das contas, inelegível por oito anos.

Nessa perspectiva, tende-se a analisar a situação global das contas, além dos limites estritamente numéricos da aplicação dos limites constitucionais e legais. Muito embora seja necessária a utilização das aplicações para verificação da boa ordem das contas, a análise não deve ser limitada, mas sim conter a situação global das contas do respectivo município e a análise conjuntural da realidade.

Sobre tal mudança paradigmática, a título exemplificativo, aponta-se o julgamento no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo do TC 001991/026/12, em sessão de 11 de novembro de 2015, no exame das contas da Prefeitura de Santo Antonio da Alegria do exercício de 2012, sob relatoria da conselheira Cristiana de Castro Moraes, a manifestação do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho no seguinte sentido:

Parafrazeando Eros Grau: “ao afirmar que podemos descrever o direito de várias formas e desde várias perspectivas, estou a dizer que o direito se manifesta, para nós, de várias formas e desde várias perspectivas. E, também, que não descrevemos o direito, porém os nossos modos de ver o direito”. Nessa linha, agora na condição de julgador, me vejo na obrigação de trazer para meus votos toda minha experiência como agente do direito,

não só da experiência acadêmica e como promotor de justiça, mas também como legislador. E assim fazendo, *discordo*, com todo o respeito, *que o exame do artigo 42 mereça uma análise puramente objetiva*, afastando-se de uma interpretação sistemática e/ou teleológica da norma. [...]A gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Município situa-se dentro dos padrões aceitáveis pela jurisprudência desta E. Corte de Contas, apresentando déficit orçamentário amparado, em sua maior parte, pelo superávit financeiro retificado do exercício anterior, e déficit financeiro que representa parcela ínfima em relação ao valor mensal de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida. Soma-se a isso o registro de evolução do resultado econômico e do saldo patrimonial, e a diminuição da dívida de curto prazo, em relação a 2011.

Observo, ainda, que o *Município atingiu um elevado percentual de investimentos*, equivalente a 22,13% da Receita Corrente Líquida, ou R\$3.348.982,77, *valor que supera em mais de 07 (sete) vezes a referida iliquidez*. Apenas para que se tenha uma dimensão comparativa, como embasamento para um julgamento justo, segundo dados do Sistema AUDESP, esse índice se mostra muito acima da média de investimentos apurados em todo o Estado de São Paulo no mesmo exercício (12,99%), e em municípios da mesma região (11,93%).

Em outros termos, não fosse tal investimento, deixaria a comunidade local de ser beneficiada com obras, instalações e equipamentos direcionados, especialmente, para a área da Educação (R\$1.339.560,58 – 40%), Urbanismo (R\$705.191,19 – 21%), Saúde (R\$300.477,68 – 9%), Saneamento (R\$219.218,86 – 7%) e Desporto e Lazer (R\$76.742,54 – 2%). No mais, o Município cumpriu com folga os limites constitucionais e legais no tocante às aplicações no ensino (29%) e na saúde (28,29%); atendeu ao percentual máximo permitido para despesas com pessoal (50,93%), bem como quitou os passivos judiciais exigíveis no exercício.

Portanto, *a situação global das contas apresentadas não permite afirmar que a Origem tenha agido em detrimento do planejamento orçamentário*. Ao contrário, conforme demonstrado pela instrução processual, a origem deu adequado tratamento aos principais aspectos constitucionais e legais como o ensino, saúde e despesa pessoal; não apresentou desequilíbrio da execução orçamentária e passivo financeiro

capaz de comprometer a gestão subsequente; além de ter realizado investimentos em percentual extraordinário quando comparado com a média dos Municípios da região e do próprio Estado de São Paulo.

Com a devida vênia, a aplicação fria da norma, sem parâmetros de realidade e de conjuntura, nos levará a um julgamento contrário ao que ela própria objetivou.

O art. 42 tem como objetivo evitar que o Administrador contraia obrigações que não possam ser pagas até o final do mandato, ou sem suficiente provisão de recursos. E no caso, repito, a iliquidez de 0,35% de um mês de arrecadação, embora friamente se subsuma ao tipo legal, quando analisamos o contexto geral das contas, não nos permite um julgamento desfavorável.

Se assim fosse Excelências, (penso que nossa função aqui estaria esvaziada), bastaria o sistema AUDESP acusar contabilmente o descumprimento do art. 42, e automaticamente as contas estariam rejeitadas, independentemente de estarmos ou não fazendo justiça ou dando interpretação finalística à norma legal. Entendo que aqui devemos ir um pouco além, buscar o que Norberto Bobbio chama de “vontade objetiva da Lei” ao invés de nos atermos apenas a aplicação objetiva da Lei. Sinceramente, a análise global das contas me permite afirmar, no caso concreto, que não estamos diante de uma gestão irresponsável do ponto de vista fiscal. [...]

Por todo o exposto, e porque, nos dizeres de Tércio Sampaio Ferraz Jr., a “exigência moral de justiça é uma espécie de condição para que o direito tenha um sentido”, mantenho meu posicionamento, e voto pela emissão de parecer favorável às contas da Prefeitura de Santo Antonio da Alegria do exercício de 2012 (SÃO PAULO, 2014, grifos nossos).

Muito embora o posicionamento de análise das contas globais em detrimento da análise exclusivamente da aplicação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal não tenha prevalecido, este caso concreto representa uma incipiente mudança na cultura dos mecanismos de controle na incorporação dos debates de análises qualitativas, que expressem a conjuntura como um todo.

De outro modo, cumpre ressaltar que, caso as decisões dos tribunais de contas fossem meramente de dados numéricos, de atendimento de determinados percentuais ou descumprimento contábil, bastaria uma análise computadorizada

para a avaliação, sem a necessidade da ponderação humana para dar interpretação às normas legais em busca de uma decisão justa.

De forma a elucidar tal aspecto da necessidade de uma análise mais abrangente das matérias, destaca-se o voto apresentado pelo conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, em sessão da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em 14 de outubro de 2014, quando da análise das Contas Anuais da Prefeitura de São José do Barreiro, exercício de 2012, com ênfase na qualidade do gasto público no setor educacional, conforme disposto no item 2.6. do voto:

115 TC-002000/026/12

Prefeitura Municipal: São José do Barreiro.

Exercício: 2012.

2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO BARREIRO.

2.2. Os recursos obtidos no transcorrer do exercício foram assim distribuídos

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	32,20%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	77,30%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,0%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	22,73%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”)	58,18%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
Encargos Sociais: recolhimentos efetuados		

[...]

2.4. O Município não elaborou o Plano de Saneamento Básico e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Apurou a Fiscalização que os serviços de coleta e tratamento de esgoto são executados diretamente pelo Município, assim como os serviços de coleta e disposição final dos resíduos sólidos. A Administração também não promoveu as adaptações necessárias com vistas à acessibilidade aos prédios públicos. Quanto ao Serviço de Informação ao Cidadão, o Responsável noticiou que está providenciando os mecanismos para a implantação e cumprimento da lei da transparência fiscal, dispondo de forma plena o acesso à informação aos usuários.

Em decorrência das justificativas prestadas, entendo que as falhas, nestes aspectos, podem ser relevadas e alçadas ao campo das *recomendações*.

2.5. A respeito do Controle Interno, explicou a autoridade que a municipalidade manteve servidor responsável, e editou portaria recente designando responsável efetivo. Assim sendo, a Fiscalização deverá verificar, na próxima inspeção, a efetiva adoção das providências noticiadas.

2.6. No que toca à aplicação de recursos na área de Educação, a despeito das glosas promovidas pela Fiscalização, alcançou a Municipalidade os mínimos constitucionais e legais exigidos. À Saúde, foram destinados 22,73% da arrecadação, atendendo-se aos termos da ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III.[...]

Por fim, no setor de ensino, vejo que, apesar de ter investido 32,20% das receitas de impostos, mais que o mínimo constitucional obrigatório, o Município não vem aplicando com qualidade esses recursos.

É que no último estudo realizado pelo IDEB (2013), os alunos dos anos iniciais como dos anos finais do ensino fundamental não atingiram a meta estabelecida pelo IDEB e, além disso, os alunos ficaram abaixo da nota dos alunos do sistema estadual de ensino.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB	
Anos iniciais do Ensino Fundamental	Anos finais do Ensino Fundamental

	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Redes:								
Municipal	4,7	4,9	4,2	4,5	3,8	3,8	3,5	3,9
Brasil								
Privada	6,5	6,7	6,6	6,8	6,0	5,9	6,2	6,5
Brasil								
Estadual	5,4	5,7	5,3	5,5	4,3	4,4	4,2	4,6
São Paulo								
Estadual	-	-	-	-	-	-	-	-
Município								
Município	4,8	4,8	4,8	5,0	4,2	4,0	3,7	4,1

Sendo assim, deverá a Origem reavaliar suas políticas educacionais, visando à obtenção de melhores notas, em relação aos alunos do ensino fundamental, já para os próximos estudos do INEP. 2.12. Ante o exposto, no mérito, VOTO pela emissão de Parecer DESFAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO BARREIRO, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte (SÃO PAULO, 2015, grifos nossos).

De forma a atender a essa modificação de postura na análise das contas, com incorporação de critérios qualitativos de análise, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo lançou no dia 5 de outubro de 2015 o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM/TCESP), indicador inédito no Brasil para a avaliação da efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores das 644 prefeituras paulistas, a partir de informações prestadas pelos próprios jurisdicionados e validadas por amostragem pelas equipes de fiscalização do tribunal.

Tal instrumento foi apresentado na esteira da concepção de auditoria de resultados para verificar se os objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados de forma efetiva, a partir de sete índices setoriais: Educação⁶; Saúde⁷;

6 I-Educ: refere-se à medição dos resultados na área da educação, notadamente, no ensino infantil e fundamental, com foco na infraestrutura escolar;

7 I-Saúde: mede o resultado das ações da gestão de saúde por meio de quesitos que englobam processos realizados pelos municípios na atenção básica, equipes da saúde da família, conselho municipal de saúde, campanhas

Planejamento⁸; Gestão Fiscal⁹; Proteção ao Meio Ambiente¹⁰; Cidadãos¹¹; e Tecnologia da Informação¹².

Esses índices são avaliados e classificados por faixas de resultado que oscilam de A, B+, B, C+ e C, sendo a gradação deles, respectivamente: altamente efetiva, muito efetiva, efetiva, em fase de adequação e baixo nível de adequação¹³.

Além das informações dos municípios e das regiões do estado para fins de diagnóstico, o instrumento possibilita a comparação de desempenho de municípios seja por características semelhantes, seja por análises regionalizadas, além de identificar as melhores práticas nos eixos em exame, contribuindo para melhoria das gestões municipais.

O sucesso da iniciativa foi propagado por meio da criação do IEGM-Brasil, capitaneada pelo Instituto Rui Barbosa, em 2016. No site da instituição, ele apresenta-se:

O Instituto Rui Barbosa apresenta o IEGM Brasil 2016, com o objetivo de oferecer um diagnóstico completo da gestão municipal do país. Para tanto disponibilizou aos Tribunais de Contas brasileiros a metodologia de apuração de indicadores – finalísticos, destinados a compor o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. A valiosa ferramenta parte de 7 dimensões e 143 quesitos de avaliação e permite a mensuração dos serviços públicos e da efetividade de políticas públicas, a medição da qualidade dos gastos e dos investimentos realizados (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2016).

No anuário divulgado do IEGM-Brasil¹⁴, a utilização da ferramenta em escala nacional teve o propósito de auxiliar e instrumentalizar o controle social¹⁵.

de vacinação e orientação aos cidadãos.

8 I-Planejamento: verificação da consistência entre o que foi planejado e o que foi efetivamente executado e qual foi o resultado das ações.

9 I-Fiscal: análise da execução financeira e orçamentária, transparência e obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal.

10 I-Amb: análise das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade de vida das pessoas, englobando temáticas de resíduos sólidos, educação ambiental, conselho ambiental e estrutura ambiental.

11 I-Cidade: medição do grau de envolvimento do município na proteção dos cidadãos, em relação a sinistros e desastres.

12 I-Gov TI: análise do conhecimento e uso dos recursos de tecnologia da informação em prol da sociedade.

13 Para mais informações sobre o IEGM/TCESP, Cf. <http://www4.tce.sp.gov.br/node/53442>.

14 Cf. http://iegm.irbcontas.org.br/base/anuario_2015.pdf

15 Muito embora não seja o foco deste estudo, considera-se pertinente a informação de que, em 2017, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo lançou o IEGE-SP, focado na medição da eficiência da gestão estadual, a partir da análise de 342 quesitos. Para mais informações, Cf. <https://www4.tce.sp.gov.br/6524-manual-iege-metodologia>.

A utilização da efetividade como norteadora permite ainda a geração de dados a partir do cruzamento com outros índices que embasam a tomada de decisão em termos de políticas públicas.

A importância da utilização desses tipos de critérios para a avaliação da efetividade das políticas adquiriu, no âmbito do estado de São Paulo – foco do presente estudo –, contornos internacionais, a partir da aproximação entre o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio da assinatura de um termo de cooperação técnica em 22 de junho de 2017 que, entre outras ações de aproximação, previa a criação de um grupo de estudos para tratar especificamente da implementação dos chamados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos municípios paulistas (PARCERIA..., 2017).

Os ODS fazem parte de uma agenda aprovada, em 2015, por 193 países, a partir de dezessete objetivos e 169 metas amparadas em três pilares de desenvolvimento sustentável (crescimento econômico, inclusão social e proteção ao meio ambiente), relacionadas a direitos básicos (educação, saúde, redução da desigualdade e trabalho digno), bem como a medidas emergenciais para a preservação da natureza (industrialização sustentável e preservação da biodiversidade e dos oceanos). Em vigor desde 1º de janeiro de 2016, esse pacto global deve ser implementado até 2030.

Em 31 de janeiro de 2018, este mesmo tribunal, para atender ao propósito formado pela capacitação dos entes e a verificação do cumprimento do pacto global de desenvolvimento sustentável por meio das ODS, criou o Observatório do Futuro¹⁶.

A partir dos dados coletados pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), pretende-se, de modo organizado, acompanhar a efetividade das políticas e atividades desenvolvidas por agentes públicos. O IEG-M será utilizado pelo Observatório do Futuro como ferramenta de acompanhamento da incorporação dos ODS nas políticas públicas, bem como de seus resultados.

Conforme cartilha do Observatório do Futuro:

Desde 2015, o Tribunal de Contas vem criando indicadores para avaliar o resultado das políticas públicas e o real impacto dessas iniciativas na vida dos cidadãos. O IEG-M (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) e o IEG-E (Índice de Efeti-

16 Cf. <https://www4.tce.sp.gov.br/observatorio/>

vidade da Gestão Estadual) medem a eficiência das Prefeituras e do Governo do Estado a partir da análise de quesitos sobre educação, saúde, gestão fiscal, defesa civil, planejamento, meio ambiente, tecnologia da informação e segurança pública. Assim como os ODS, esses indicadores são ferramentas que podem auxiliar os administradores no planejamento da gestão e instrumentos que refletem a eficiência e a efetividade dos governos. Por isso, representam também um mecanismo de transformação e de desenvolvimento social. A convergência entre os índices e os objetivos da Agenda 2030 é enorme. Dos 17 ODS internacionalmente definidos, 9 estão no IEG-M. Além disso, outros 31 quesitos abordam assuntos diretamente ligados às metas estabelecidas pelo pacto. Diante dessa afinidade, o indicador será usado como ferramenta oficial da ONU para o monitoramento da evolução da Agenda 2030 em todo o Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2018).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na obra *Levando os direitos a sério*, Ronald Dworkin faz uma interessante abordagem do cenário norte-americano quando o presidente Richard Nixon posicionou-se sobre a nomeação dos ministros para a Suprema Corte, dizendo que indicaria para tais cargos o que denominou de *strict constructionists*. O que o renomado autor da Filosofia do Direito pretendeu ao invocar os construcionistas estritos foi ressaltar uma categoria de pensamento de interpretação literal dos diplomas legais, “baseada em uma valorização da letra da lei [e] muito especialmente, recusando-se a ampliar a esfera de aplicação das leis, seja a partir da análise de suas implicações, seja através da introdução de considerações de equidade, objetivos sociais, etc.” (DWORKIN, 2002, p. 205).

Assim, os parâmetros constitucionais e infralegais continuam a nortear o juízo de convicção para as contas; no entanto, englobam outros aspectos que permitem avaliar o conjunto da gestão e o alcance dos resultados pretendidos. Dessa forma, a tendência é a concretização dos objetivos previstos pelo Direito Constitucional Financeiro da aplicação formal dos recursos em conjunto com a qualidade do gasto público, de modo a examinar se os recursos empenhados estão, de fato, atingindo bons resultados – por exemplo, incorporando evolução do município no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) ou ainda

taxas de mortalidade infantil, dados que permitem verificar de modo qualitativo a aplicação dos recursos na educação e saúde, respectivamente.

Dessa forma, o objetivo de uma abordagem mais ampla é justamente englobar a conjuntura, de forma que se imprimam, de fato, as condições da gestão orçamentária, de déficit, de evolução da dívida de curto prazo, dos níveis de investimentos, a aplicação dos limites constitucionais e legais no ensino e na saúde, a quitação dos passivos judiciais, dos índices de endividamento, de comparações do município com a região e o restante do Estado, ou seja, uma série de elementos que permitem verificar a responsabilidade financeira de determinado município.

A partir de tais elementos, na análise de cada caso concreto, será possível verificar se a gestão foi responsável, dentro do contexto de uma conjuntura econômica nacional, incorporando a perspectiva social dos gastos, se foram legítimos e necessários à população, dotando a atuação de controle externo exercida pelos tribunais de contas de efetividade e justiça, e cumprindo os propósitos de sua criação constitucional.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, J. L. O poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 42, n. 168, p. 7-17, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/38E1Ajp>. Acesso em: 18 fev. 2020.

ARAUJO, J. C. M. **O controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.

ARAUJO, L. A. D. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Verbatim, 2012.

ARISTÓTELES. **A Política**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. Funções do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, Brasília, DF, v. 17, n. 72, p. 133-150, 1984.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, N. **Da estrutura à função: novos estudos de Teoria do Direito**. Barueri: Manole, 2007.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. Constituição política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824). Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. **Coleção de Leis do Império do Brasil**: Rio de Janeiro, p. 7, 1824. Disponível em: <https://bit.ly/2H-Cibba>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Constituição de 1891. **Diário do Congresso Nacional**, Rio de Janeiro, p. 523, 24 fev. 1891. Disponível em: <https://bit.ly/38CRPBO>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <https://bit.ly/2wnVIBO>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <https://bit.ly/2SXpqjg>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: <https://bit.ly/2SY1EUB>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <https://bit.ly/2HCslIR>. Acesso em: 7 jul. 2019.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <https://bit.ly/32b4OZ1>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Leis históricas: Alvará – de 28 de junho de 1808. Cria o Erário Régio e o Conselho da Fazenda. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 3, n. 35, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/39JKjVV>. Acesso em: 14 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. A Constituição e o Supremo. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2V0fTdQ>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o §9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3bN-TRkG>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Competência para julgar contas de prefeito é da Câmara de Vereadores, decide STF. **Notícias STF**, Brasília, DF, 10 ago. 2016a. Disponível em: <https://bit.ly/37DbvEk>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 1.175-8/DF. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 19 dez. 2016b. Disponível em: <https://bit.ly/38HPI5o>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. A Constituição e o Supremo: item 32 de 378. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2P4G7rY>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRITTO, C. A. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 9, p. 1-12, 2001.

BUGARIN, P. S. O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. **Revista do TCU**, Brasília, DF, v. 32, n. 87, 2001. Disponível em <https://bit.ly/324kkpw>. Acesso em: 14 jun. 2019.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CANOTILHO, J. J. G. Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano. **Revista do Tribunal de Contas de Portugal**, Lisboa, n. 49, p. 23-39, 2008.

CITADINI, A. R. **O controle externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

DALLARI, D. **A constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013 .

DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Juspodivm, 2002.

DYE, K.; STAPENHURST, R. **Pillars of integrity: the importance of Supreme Audit Institutions in curbing corruption**. Washington, DC: The Economic Development Institute of the World Bank, 1998.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERRARI, S. **Constituição estadual e Federação**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução F. B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2.

- HART, H. L. A. **O conceito de direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- INSTITUTO RUI BARBOSA. IEGM. **Instituto Rui Barbosa**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2V9eeTD>. Acesso em: 18 fev. 2020.
- LIMA, L. H. **Controle externo**: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. São Paulo: Método, 2018.
- LOCKE, J. **Segundo tratado do governo**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2008.
- LOEWENSTEIN, K. **Teoría de la Constitución**. Tradução A. Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1970.
- MADISON, J. The federalist papers, n. 51, 1788. **Yale Law School**, New Heaven, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2SUQ0th>. Acesso em: 18 fev. 2020.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MENDES, C. H. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- MIRANDA, J. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MONTESQUIEU, C.-L. S. **O espírito das leis**. Tradução P. V. Mota. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- MONTESQUIEU, C.-L. S. **Do espírito das leis**. Tradução E. Binai. São Paulo: Edipro, 2004.
- MORAES, A. **Constituição do Brasil interpretada e Legislação Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NALINI, J. R. **O juiz e o acesso à justiça**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

OLIVEIRA, R. F. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Malheiros, 2019.

PARCERIA TCE-ONU incentivará desenvolvimento sustentável em municípios. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 jun. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3bW8pPp>. Acesso em: 10 mar. 2018.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Perspectiva, 2012.

SANTANA, H. S. O controle externo da administração pública no Brasil. **Jus**, [s. l.], 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2V4IHC6>. Acesso em: 18 fev. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **O tribunal e a gestão financeira dos prefeitos**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2012. Acesso em: <https://bit.ly/2HMGLqd>. Acesso em: 14 jun. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Teor da decisão. Relator: conselheiro Dimas Eduardo Ramalho. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 out. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2wlxNgS>. Acesso em: 17 out. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Teor da decisão. Relator: conselheiro Dimas Eduardo Ramalho. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 18 nov. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2V0ABu6>. Acesso em: 18 fev. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Observatório do futuro**: núcleo de monitoramento dos ODS. São Paulo: TCESP, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2vMESad>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUSA JUNIOR, J. G. **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2006.

STRAPAZZON, C. L. Presunção de não culpabilidade em matéria político eleitoral: evolução jurisprudencial do STF e valores constitucionais atuais. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 11-35, 2010.

TORRES, H. **Direito Constitucional Financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

VILE, M. J. C. **Constitutionalism and the separation of powers**. Indianapolis: Liberty Fund, 1998. Disponível em: <https://bit.ly/39LyWg6>. Acesso em: 18 fev. 2020.

WHITAKER, F. Lei da Ficha Limpa. **bresserpereira.org**, [s. l.], 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3bR05Qy>. Acesso em: 7 jul. 2019.