



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
LUCAS PEROTA DE ALMEIDA

**A INADEQUABILIDADE DA FORMA DE ESCOLHA DOS MEMBROS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS E SEU IMPACTO NO CONTROLE EXTERNO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Juiz de Fora - MG
2018

LUCAS PEROTA DE ALMEIDA

**A INADEQUABILIDADE DA FORMA DE ESCOLHA DOS MEMBROS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS E SEU IMPACTO NO CONTROLE EXTERNO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Artigo científico jurídico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, na área do Direito Administrativo, sob orientação do Professor Dr. Frederico Augusto D’Ávila Riani, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Juiz de Fora

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

LUCAS PEROTA DE ALMEIDA

A INADEQUABILIDADE DA FORMA DE ESCOLHA DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E SEU IMPACTO NO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Artigo científico jurídico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, na área do Direito Administrativo, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, submetido à Banca Examinadora, composta pelos seguintes membros:

Orientador: Professor Dr. Frederico Augusto D'Ávila Riani
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professora. Dra. Luciana Gaspar Melquíades Duarte
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professora Dra. Elizabete Rosa de Mello
Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

APROVADO

REPROVADO

Juiz de Fora, /MG, 14 de junho de 2018.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Anderson e Daniela, pela educação e amor.

Ao meu irmão, Gustavo, pela paciência e incentivo.

À minha namorada, Letícia, por todo o companheirismo e carinho.

Aos meus familiares e amigos pela torcida e ajuda nos últimos 5 anos.

Aos meus amigos de faculdade por todo apoio durante a graduação.

Ao meu orientador, Frederico Riani, pelo auxílio no desenvolvimento desse trabalho.

A INADEQUABILIDADE DA FORMA DE ESCOLHA DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E SEU IMPACTO NO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Lucas Perota de Almeida¹

RESUMO

A questão central do presente trabalho consiste em analisar a forma de escolha dos membros dos Tribunais de Contas e seu impacto na atuação desses órgãos no controle da administração pública., conforme o caput do artigo 71 da CF e seu parágrafo primeiro. Utilizou-se, para tanto, da metodologia bibliográfica crítica-dialética. O marco teórico é o pós positivismo. Ao final do trabalho, concluiu-se que a forma de escolha dos membros dos Tribunais de Contas é inadequada, diante do histórico de nomeações de cunho estritamente político. Consequentemente, tal prática gera decisões também políticas, e não técnicas, em desacordo com o texto constitucional.

Palavras-chave: tribunais de contas; eficácia; controle externo;

ABSTRACT

The main concern of this work is analyzing the method by which the members of the Courts of Auditors in Brazil are selected, and its reflexes in the overall performance of these as external control mechanisms over the public administration, as prescribed by article 71 of the Brazilian Constitution. To do so, the methodology applied will be the critical-dialectical bibliographical review, having the post-positivist movement as reference. The realization reached upon finishing this work is that the current selection method is inadequate, in light of the history of solely politically-oriented nominations, resulting, consequently, in political decisions, whereas they should be technical, and thus, inconsistent with the constitutional prescription.

Keywords: *courts of auditors; efficiency; external control.*

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO. 2 O CONTROLE EXTERNO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. 2.1 O controle interno. 2.2 O controle externo. 2.2.1 Os Tribunais de Contas. 2.2.1.1 Competências. 3 COMO SÃO ESCOLHIDOS OS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. 4 OS TERMOS DE AJUSTE DE GESTÃO E SEU INDEVIDO USO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS. 4.1 Termo de Ajustamento de Gestão firmado entre o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e o Estado de Minas Gerais. 5 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E SEUS

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a forma de escolha dos membros dos Tribunais de Contas e sua consequência na eficácia desses órgãos, levando em conta suas atribuições constitucionais no controle externo da Administração Pública direta e indireta, bem como de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos

A relevância deste estudo justifica-se na medida de os Tribunais de Contas, em sua atuação conjunta com o Poder Legislativo no controle dos gastos públicos, serem órgãos indispensáveis para o Estado Democrático de Direito e a forma de governo republicana, devendo ter sua eficácia sempre maximizada, a fim de que se tenha um controle mais eficiente, célere, eficaz e capaz de conferir moralização à Administração Pública.

A metodologia utilizada para a pesquisa foi bibliográfica crítico-dialética, já que se busca refletir criticamente acerca da nomeação dos membros que ocupam os cargos de ministros dos Tribunais de Contas. Essa análise é feita por meio de construções doutrinárias publicadas em livros ou periódicos, aliadas a dados estatísticos coletados em pesquisas científicas.

A pesquisa foi orientada pelo viés teórico do pós- positivismo. Nesse contexto, o conjunto de valores e princípios ordenados pelas Constituições dos Estados Democráticos de Direito adquire um caráter de centralidade no ordenamento jurídico. No presente caso, a análise acerca da atuação dos Tribunais de Contas será feita tendo em vista a observância dos princípios que regem a administração pública: moralidade, legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência (GUERRA, 2003).

Assim, proceder-se-á, num primeiro momento, à conceituação do controle externo brasileiro e à demonstração de como os Tribunais de Contas se inserem dentro dessa forma de controle.

Posteriormente, será analisado como são escolhidos os membros dos Tribunais de Contas, bem como a origem destes.

Por fim, serão exemplificados, por meio de casos concretos, que os critérios de seleção dos membros dos Tribunais de Contas corroboram para uma atuação política, e não

técnica, desses órgãos: primeiro, por meio de uma análise dos Termos de Ajuste de Gestão (TAG) e seu uso pelos Tribunais de Contas do Estado, com enfoque no TAG – Processo n. 862.943 – emitido pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais; e, depois, pelo exame dos diferentes posicionamentos do Tribunal de Contas da União acerca da abertura de créditos suplementares nos anos de 2012 a 2014.

2 O CONTROLE EXTERNO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Hélio Saul Mileski (2011) destaca a necessidade de se estabelecer mecanismos de controle para a Administração Pública:

No Estado de Direito a Administração está vinculada ao cumprimento da lei e ao atendimento do interesse público – atendimento ao princípio da legalidade e à supremacia do interesse público – por isso, para eficácia dessa exigência, torna-se imperativo o estabelecimento de condições que verifiquem, constatem e imponham o cumprimento da lei para o atendimento do interesse público, com a finalidade de ser evitado o abuso de poder. (MILESKI, 2011, p. 168).

O sistema de controle adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro é marcado, principalmente, pela imposição de um limite ao administrador da coisa pública, ou seja, à demarcação de uma barreira intransponível para a atuação do gestor público, podendo este sofrer sanções caso ultrapasse tal limite. Desta forma, garante-se que os princípios da Administração Pública sejam aplicados: moralidade, legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência (GUERRA, 2003).

Tal controle é o responsável por garantir que o aparato da Administração Pública seja, de fato, voltado para os interesses da população, sempre com observância dos princípios constitucionais (MILESKI, 2011).

Portanto, no Estado Democrático, esses controles são instituídos para defender os interesses da coletividade, aplicando-se a todos aqueles que lidem com dinheiros públicos, sempre com a observância dos princípios citados acima (GUERRA, 2003).

2.1 O controle interno

Antes de se analisar o controle externo, faz-se necessária uma análise sobre o controle interno da Administração Pública.

O controle interno é um sistema de autofiscalização exercido por órgãos da própria Administração. Nesse sentido, expõe Hélio Saul Mileski:

O controle é interno quando a própria Administração controla os seus atos, por meio do seu poder hierárquico. É a maneira encontrada pela Administração para fiscalizar suas próprias ações, verificando se estes atendem aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, incluindo, ainda avaliação sobre a conveniência administrativa do ato praticado. (MILESKI, 2011, p. 171–172).

O objeto do controle interno deve ser entendido de forma ampla, não sendo limitado apenas a aspectos financeiros e administrativos, mas compreendendo todo o conjunto de ações e métodos criados pela Administração Pública com a finalidade de alcançar os resultados pretendidos, com base na lei e de acordo com o interesse público (GUERRA, 2003).

Segundo os artigos 70² e 74³ da Constituição Federal (BRASIL, [1988] 2017), tal controle se aplica à Administração Pública direta e indireta, nos três poderes, inclusive aos Tribunais de Contas (GUERRA, 2003).

Há de se ressaltar que é dever dos responsáveis pelo controle interno dar ciência aos TCs sobre qualquer irregularidade identificada, sob pena de responsabilidade subsidiária, segundo dispositivo constitucional (BRASIL, [1988] 2017)⁴.

Feita essa breve análise do *controle interno*, resta analisar mais detidamente o *controle externo* e o papel dos Tribunais de Contas nesse sistema.

² “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (EC no 19/98)” (BRASIL, [1988] 2017, p. 56).

³ “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:” (BRASIL, [1988] 2017, p. 58).

⁴ “Art. 74. [...] § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. (BRASIL, [1988] 2017, p. 58).

2.2 O controle externo

O *controle externo* é definido por Mileski (2011) como “a forma de controle em que o órgão controlador não integra a estrutura do órgão controlado” (2011, p. 172). Para Luiz Henrique Lima, tal controle é exigência e requisito para que os ditames impostos pelo regime democrático sejam respeitados, devendo, cada vez mais, ser feito de maneira técnica, de modo a ser um instrumento eficaz da cidadania e contribuir para o aprimoramento da gestão pública (LIMA, 2008). É justamente neste tipo de controle, realizado por um órgão externo sobre o outro órgão, que se dá a atuação dos Tribunais de Contas.

O presente trabalho restringe-se a uma análise sobre a efetividade do tipo de controle externo realizado pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Para José Afonso da Silva (2005),

[...] o controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. (SILVA, 2005, p. 752).

A Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, [1988] 2017), apesar de dispor que o controle externo está a cargo do Poder Legislativo (art. 70), designa a execução deste a um organismo que possui autonomia e independência de atuação sobre os três Poderes do Estado, procedendo à fiscalização com competência própria, exclusivas e indelegáveis (art. 71). Este organismo é o Tribunal de Contas.

Desta forma, infere-se que esse controle externo, embora exercido pelo Poder Legislativo, é realizado de maneira independente pelos Tribunais de Contas. Ambos, Poder Legislativo e Tribunais de Contas, atuam lado a lado, tendo os Tribunais de Contas a incumbência de fiscalizar inclusive o Poder Legislativo.

2.2.1 Os Tribunais de Contas

Para José Afonso da Silva (2005), “[...] os Tribunais de Contas são órgãos fiscalizadores dos atos praticados pela Administração Pública e dos atos praticados por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, quando haja dinheiro público envolvido” (2005, p. 253). A atuação desses órgãos é, em tese, de natureza eminentemente

técnica. Nesse sentido, o mesmo assevera: “Pode-se dizer que o Tribunal de Contas é o olho do povo, na medida em que se verifica se há o regular e legal emprego dos dinheiros públicos e se sua aplicação está direcionada ao interesse coletivo.” (SILVA, 2005, p. 253).

Há de se ressaltar que o Tribunal de Contas é um órgão autônomo e independente, que auxilia o Poder Legislativo, mas não é mero órgão auxiliar e, por via de consequência, não possui qualquer subordinação de natureza hierárquica com aquele Poder (MILESKI, 2011).

A Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, [1988] 2017), em seu art. 71, destinou a execução do controle externo para esse órgão, de natureza eminentemente técnica, conferindo-o de meios e garantias, com autonomia e competência, para que possa cumprir esta função constitucional (MILESKI, 2011).

Logo, pode-se dizer que os TC têm o dever de prover o Poder Legislativo com subsídios técnicos, de maneira independente e autônoma, para que este possa exercer o controle externo previsto na CRFB.

Para definir a natureza jurídica dessas instituições, cita-se Luiz Henrique Lima (2008):

O Tribunal de Contas tem o nome de Tribunal e possui a competência, conferida pela Carta Magna, de julgar contas e aplicar sanções, mas não pertence ao Poder Judiciário. Vincula-se, para efeitos orçamentários e de responsabilidade fiscal, ao Poder Legislativo, mas possui total independência em relação ao Congresso e às suas Casas, inclusive realizando fiscalizações e julgando as contas de seus gestores. (LIMA, 2008, p. 114).

Os TC, assim como o Ministério Público, não pertencem a nenhum dos três Poderes. Primeiramente, não pertencem ao Poder Legislativo, levando em conta que a Constituição Federal define que os órgãos do Congresso Nacional são apenas o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Enquanto o Poder Legislativo realiza o controle externo no âmbito político, os TC realizam controle externo no âmbito técnico. Além disso, também não pertencem ao Poder Judiciário, pois não exercem funções jurisdicionais e suas decisões não são dotadas de definitividade, podendo ser revistas pelo próprio Judiciário (LIMA, 2008).

Os Tribunais de Contas insurgem-se, então, como órgãos semelhantes ao Ministério Público, no que tange ao aspecto de ser uma instituição que goza de independência e autonomia, sendo uma inovação à tripartição clássica dos poderes criada por Montesquieu. Como observa Guerra, “[...] a clássica tripartição de Montesquieu já não basta à organização

das funções do Estado, em face da evolução da sociedade e do direito” (GUERRA, 2003, p. 32).

2.2.1.1 Competências

Os artigos 71 e 72 da CF atribuem as competências do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, [1988] 2017). Para Mileski (2011), tais atribuições devem ser estendidas aos Tribunais de Contas Estaduais (TCE) e Tribunais de Contas Municipais (TCM), por força do princípio da simetria constitucional.

Analisando tais dispositivos constitucionais, extrai-se as seguintes competências:

a) *A Emissão de parecer prévio* consiste na elaboração de um parecer prévio sobre as contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo. Trata-se de uma atividade opinativa com o fim de fornecer elementos técnicos para o julgamento político futuro a ser realizado pelo Poder Legislativo (MILESKI, 2011). Tal competência para emissão de parecer prévio tem previsão constitucional no artigo 71, inciso I, da CF (BRASIL, [1988] 2017).

b) *O Julgamento das contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos*, de acordo com o artigo 71, II, da CF (BRASIL, [1988] 2017), constitui uma atividade de controle de muito maior relevância. Neste aspecto, os Tribunais de Contas realizam, de fato, um julgamento das Contas, exercendo competência tipicamente deliberativa, com poderes sancionadores (MILESKI, 2011).

Tal competência é de extrema relevância por ser destinada unicamente aos TC, diferente do julgamento das contas do chefe do Poder Executivo, em que a função de controle externo é dividida entre Tribunais de Contas e Poder Legislativo. Aqui, as contas dos administradores e demais responsáveis, sejam eles do Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário, ou de outros órgãos, entidades ou instituições que recebam recursos públicos, são fiscalizadas unicamente pelo Tribunal de Contas (AYRES BRITTO, 2010).

Após o exame das contas, os TC podem julgá-las regulares, se estiverem de acordo com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, regulares com ressalvas, se a impropriedade ou erro formal não resultar prejuízo ao erário, ou irregulares, quando as contas não forem devidamente prestadas; quando for praticado um ato de gestão ilegal ou antieconômico; ou quando forem desviados dinheiro, bens ou valores públicos (SANTOS, 1997).

c) *A Apreciação da legalidade dos atos de admissões, aposentadorias, reformas e pensões na Administração Pública* refere-se à apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração Pública, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a concessão de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal (art. 71, III) do ato concessório (BRASIL, [1988] 2017).

Nas palavras de Hélio Saul Mileski (2011):

Tendo em conta que o volume total dos gastos com pessoal ativo e inativo possui um elevado comprometimento orçamentário, cujos custos são suportados integralmente pelos recursos financeiros públicos, a função de apreciar a legalidade dos atos de admissão, aposentadorias e pensões expedidas pelo Poder Público é fator de relevância tanto no aspecto econômico e financeiro quanto de moralidade e legalidade, na medida em que visa à manutenção, nos termos da lei, da probidade e moralidade na gestão de dinheiros públicos, no sentido de evitar o favoritismo de pessoas a custas dos cofres públicos. (MILESKI, 2011, p. 339).

d) *A realização de auditorias e inspeções* confere aos TC o dever de auditar e inspecionar os atos praticados pela Administração Pública quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, etc. Segundo Mileski (2011):

Por determinação do art.71, IV, da Constituição Federal é da competência do Tribunal de Contas realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão Técnica ou de Inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, incluindo-se as entidades da Administração Indireta, as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público. Por força do Estatuído no art. 75 da Constituição, esta competência de realizar inspeções e auditorias também é aplicável aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. (MILESKI, 2011, p. 358).

Fiscaliza-se aqui, por exemplo, se há os devidos investimentos nas áreas de saúde, educação e segurança, de acordo com as normas constitucionais.

e) *A Função sancionadora* é a incumbência, conferida aos TCs pelo art. 71, inciso VIII (BRASIL, [1988] 2017), de aplicar sanções às pessoas que causem danos ao erário, com o objetivo de ressarcir-lo e reprimir a conduta irregular. Poderá, inclusive, ser fixada multa de acordo com o dano causado, além de outras cominações (GUERRA, 2003).

Tal competência corretiva dos Tribunais de Contas ocorre somente após ser realizada a fiscalização das contas. Primeiro os Tribunais de Contas apuram as

irregularidades, para depois impugnar o ato, identificando a ilegalidade e comunicando ao responsável para ter ciência da mesma. Posteriormente, os Tribunais de Contas definem um prazo para que a ilegalidade seja sanada. Caso esta seja sanada, os Tribunais retiram a impugnação; caso contrário, sustam o ato impugnado e comunicam as suas decisões ao Poder Legislativo competente, sem deixar de aplicar as sanções cabíveis em lei (GUERRA, 2003).

f) Por fim, resta citar algumas *competências complementares* dos Tribunais de Contas, como a representação sobre as irregularidades ou abusos apurados ao Poder competente – art. 71, inciso XI, da CRFB (BRASIL, [1988] 2017), a atuação como ouvidoria ao controle social – art. 74, §2, da CRFB (BRASIL, [1988] 2017); a prestação de informações ao Poder Legislativo – art. 71, inciso VII, da CRFB (BRASIL, [1988] 2017); a fiscalização do repasse de recursos pela União a entes federados – art. 71, inciso VI, da CRFB (BRASIL, [1988] 2017); entre outras.

Feita essa análise sobre o controle externo brasileiro e sobre a função dos Tribunais de Contas, sobressai o papel extremamente relevante que essas instituições têm no nosso sistema jurídico.

Resta examinar se tal controle é realizado de forma técnica e eficiente, como definido na Constituição da República Federativa do Brasil.

3 COMO SÃO ESCOLHIDOS OS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Quanto à composição dos Tribunais de Contas, o art. 73⁵ da Carta Magna prescreve que o TCU será composto por nove Ministros. Já o parágrafo único do art. 75⁶ CRFB dispõe que os Tribunais de Contas estaduais serão compostos por até sete conselheiros (BRASIL, [1988] 2017).

Quanto à indicação de Ministros e Conselheiros, estabelece a Constituição Federal, no art. 73, parágrafo segundo, que:

⁵ “**Art. 73.** O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. (EC no 20/98)” (BRASIL, [1988] 2017, p. 57).

⁶ “**Art. 75.** As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros (BRASIL, [1988] 2017, p. 58).

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II – dois terços pelo Congresso Nacional. (BRASIL, [1988] 2017, p. 57).

Dentre os requisitos para indicação dos membros, conforme o parágrafo primeiro do art. 73 (BRASIL, [1988] 2017), estão: idade entre trinta e cinco e sessenta e cinco anos; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de Administração Pública; e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

Ocorre que, na prática, tais exigências são de difícil verificação, pois “a frouxidão dos requisitos profissionais definidos na Constituição para o exercício da função deixa espaço para o que se quiser” (PAIVA; SAKAI, 2014, p. 3).

Fazendo uma análise de exemplos práticos, a ONG Transparência Brasil, em abril de 2014, fez um levantamento nos 34 Tribunais de Contas do país e constatou que: “[...] de cada dez conselheiros, seis são ex-políticos, dois sofrem processos na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas e 1,5 é parente de algum político local.” (PAIVA; SAKAI, 2014, p. 1).

A consequência disto é que os membros “costumam ser indicados justamente para neutralizar o papel fiscalizatório desses órgãos – e, de quebra, para agradar a correligionários, parentes e aliados” (PAIVA; SAKAI, 2014, p. 2).

O sistema de controle das contas públicas, analisado no capítulo anterior, torna-se, portanto, cada vez mais ineficaz: “[...] dos julgamentos de irregularidade em contratações firmadas pelo Poder Público, fraude ou desvio de recursos, o grau de *restituição aos cofres públicos* obtido pelas ações dos tribunais de contas gira, como média nacional, em torno de 1%” (NAVES; SILVA, 2011, p. 31).

Na prática, a indicação política costuma ser a regra na escolha dos Membros dos Tribunais de Contas, o que faz com que as votações nas Assembleias, nas Câmaras e no Congresso Nacional sejam jogos de cartas marcadas – em geral tratados com naturalidade pelos políticos (PAIVA; SAKAI, 2014).

Em mais um levantamento feito pela ONG Transparência Brasil, foi constatado que:

Dos 238 conselheiros, 47 (20%) têm ocorrências na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas, vários com condenações, respondendo por atos como improbidade administrativa e peculato. O tribunal com a maior quantidade de conselheiros processados é o TCE de Goiás: cinco dos sete membros do colegiado estão nessa situação. Em seguida, com quatro conselheiros processados, vêm Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso e Roraima. (PAIVA; SAKAI, 2014, p. 3).

Esta mesma pesquisa traz casos que ilustram muito bem esta realidade: A ex-senadora Patrícia Saboya (PDT), ex-cunhada do então governador do Ceará, Cid Gomes (PROS), foi nomeada conselheira do TCE-CE durante o mandato de Cid (PAIVA; SAKAI, 2014). Em dezembro de 2013, o nome de Saboya apareceu na Revista *Época* da seguinte maneira: “Depois de um mandato como senadora e outro como deputada estadual, ambos pelo PDT, ela irá para o Tribunal de Contas do Ceará no início do próximo ano. Já está tudo certo para que ela seja indicada para o cargo de conselheira pela Assembleia Legislativa do Estado” (PATURY, 2013)⁷. A Casa apenas votou e aprovou unanimemente o seu nome, em 27 de fevereiro de 2014.

No Paraná, a indicação do então chefe da Casa Civil do Estado, Durval Amaral (DEM), era dada como certa em 2012 (PAIVA; SAKAI, 2014). “Apesar do ato oficial na Assembleia Legislativa, oposição, situação e o próprio Durval já dão a escolha como certa” (BOREKI, 2012)⁸, publicou o jornal paranaense *A Gazeta do Povo*, em 3 de maio daquele ano. À reportagem, o então líder do governo na Assembleia, Ademar Traiano (PSDB), afirmou: “Essa eleição é apenas proforma. O regimento estabelece a chance para outros pretendentes, mas ele [Durval] tem unanimidade da Casa” (BOREKI, 2012)⁹. A votação ocorreu em 22 de maio de 2012 e Durval foi eleito unanimemente pelos deputados.

Outro caso recente que bem ilustra como se dão as nomeações desses agentes encarregados de vigiar os demais órgãos públicos foi a indicação de Sidney Beraldo ao TCE-SP. No início de outubro de 2012, várias reportagens no jornal *O Estado de S. Paulo* apontaram a movimentação do governador Geraldo Alckmin (PSDB) junto a seu “secretariado para conquistar os votos necessários na Assembleia Legislativa” em favor da indicação do então chefe de sua Casa Civil. “Os secretários abriram negociações com deputados estaduais do PPS, do PV e do PSB, para tentarem reverter o apoio dos parlamentares à indicação do deputado estadual Jorge Caruso, do PMDB” (DUAILIBI;

⁷ Disponível em: <<http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/felipe-patURY/noticia/2013/12/bpode-fechar-contab-patricia-saboya-vai-pro-tce-do-ceara.html>>. Acesso em: 12abr. 2018.

⁸ Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1250546>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

⁹ Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1250546>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

BOGHOSSIAN, 2012), escreveu-se em texto publicado em 17 de outubro de 2012. A votação na Assembleia, que aprovou o nome de Beraldo, ocorreu em 13 de novembro daquele ano.

Diante dessa situação, já tramitam no Congresso Nacional duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) com o intuito de alterar tal cenário. A primeira é a PEC 28/2007 (RÊGO FILHO, 2007)¹⁰, que propõe a criação de um conselho nacional específico para os Tribunais de Contas, como uma forma de fiscalizar suas atuações. A segunda é a PEC 329/13 (PRACIANO, 2013)¹¹, que almeja a exigência de concurso público para parte dos conselheiros, além de estabelecer critérios mais rígidos para o perfil dos membros.

Isto posto, tendo em vista a realidade de tantos casos em que a nomeação foi feita por critérios políticos, resta analisar o impacto dessas na atuação dos TC.

4 OS TERMOS DE AJUSTE DE GESTÃO E SEU INDEVIDO USO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O Termo de Ajustamento de Gestão, chamado de TAG, é mecanismo do sistema de controle consensual da Administração Pública na gestão de recursos públicos, que tem como objetivo impedir a atuação administrativa fora dos limites do sistema legal institucionalizado (ARAÚJO; ALVES, 2012).

A celebração de TAG suspende a aplicação de sanção ou penalidade ao gestor público, desde que obedecidas condições e prazos previamente estabelecidos. Seu descumprimento, contudo, poderá ensejar rescisão automática do Termo celebrado e a consequente aplicação de penalidade e/ou sanção (BOAVENTURA, 2013).

Flávio de Araújo Willeman (2014), entende que o TAG tem amparo no princípio da finalidade administrativa:

[...] O fundamento para esta postura estatal encontra eco no *princípio da finalidade administrativa* (implícito no artigo 37, *caput*, da CRFB/1988, mas explícito, v.g., no artigo 2º da Lei Federal nº 9.784/99) que deve ser interpretado à luz de preceitos teóricos que dão sentido ao que se tem denominado de *consensualidade administrativa* na busca do interesse público, razão para se agastar, em casos concretos, mediante ponderação técnica fundamentada, a atuação imperativa

¹⁰ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=346395>>. Acesso em: 15 maio 2018.

¹¹ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597232>>. Acesso em: 15 maio 2018.

sancionatória do Estado para encontrar, no consenso, sobretudo no diálogo compromissório de seus “parceiros”, alternativas para aprimorar as parcerias e, eventualmente, os serviços públicos a eles delegados. (WILLEMANN, 2014, p. 164, grifos do autor).

O TAG tem como fundamento constitucional o princípio da eficiência administrativa, que busca a mudança do controle-sanção para o modelo de controle-consensual (FERRAZ, 2010).

Luciano Ferraz (2014) destaca a importância da adoção de mecanismos de consensualidade no sistema de controle pela Administração Pública, como é o caso do Termo de Ajustamento de Gestão, por demonstrar mais eficácia e economia, *in verbis*:

A ideia fundamental subjacente ao modelo proposto foi a alteração da lógica dos mecanismos de controle, que deixam de ser visualizados numa vertente estritamente sancionatória – visão típica do Direito concebido como ordem de coerção –, para se afirmar como meio de pacificação negociada das controvérsias na ordem interna, na conformidade do que preceitua o Preâmbulo da Constituição da República de 1988 (CR). Com efeito, a concepção da atividade de controle exclusivamente como “controle-sanção” pertence ao tempo em que tanto a atividade de administração pública quanto o ordenamento jurídico buscavam sua essência no positivismo: a administração seria eficiente e otimizada se cumprisse fidedignamente os procedimentos traçados pelos regulamentos organizacionais (Escola da Administração Científica), e o Direito restaria respeitado à medida que o Administrador cumprisse à risca os artigos de lei (abstrata e genérica) predispostos pelo Legislador (princípio da legalidade estrita). [...]. (FERRAZ, 2014, p. 1).¹²

A fundamentação legal do TAG, para Araújo e Alves (2012) pode ser encontrada desde em preceitos constitucionais, como na previsão contida no art. 71, inc. IX, da CRFB (BRASIL, 2017), que regulamenta o exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas, até na legislação ordinária, como é o estabelecido na Constituição do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2018)¹³ e nas leis que tratam da responsabilidade fiscal e ação civil pública.

O TAG tem sido adotado no sistema de controle consensual quando há ocorrência de irregularidades cometidas por gestores públicos, sendo estabelecidas metas e cronograma

¹² Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2007/arquivos/seminario-nacional-de-direito-administrativo-disciplinar/painel-vi-luciano-ferraz.pdf/view>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

¹³ “Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete: [...] XV – apreciar a legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de contrato, convênio, ajuste ou instrumento congênere que envolvam concessão, cessão, doação ou permissão de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado, por qualquer de seus órgãos ou entidade da administração indireta;” (MINAS GERAIS, 2018, p. 79, 81).

de ajuste das condutas do Poder Público ao invés de ensejar penalidades ou outras medidas na esfera judicial.

Ocorre que as formalidades do TAG são definidas de acordo com a lei orgânica dos respectivos Tribunais de Contas ou em normativos específicos e regimentos internos, o que pode acarretar em arbitrariedades que estão em desacordo com a função dos TC já abordada alhures, como será retratado no item a seguir.

4.1 Termo de Ajustamento de Gestão firmado entre o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e o estado de Minas Gerais

Um dos exemplos de arbitrariedades no uso dos TAG é o Termo de Ajustamento de Gestão, que tratava da aplicação de recursos públicos estaduais destinados à saúde e educação (Processo n. 862943). Nele restou fixado que, nos anos de 2012, 2013 e 2014, a aplicação das verbas destinadas às ações, serviços e manutenção dos serviços públicos de saúde e educação seria feita de forma gradual, sem o cumprimento dos índices mínimos previstos na CRFB/1988 (MINAS GERAIS, 2017).

Até a promulgação da Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), que instituiu novo regime fiscal, a CRFB estabelecia, no seu art. 212, que os Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam destinar percentual mínimo de 25% dos recursos públicos desses entes federados à aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino público (BRASIL, [1988] 2017)¹⁴. Na área da saúde, o mínimo de recursos públicos a serem investidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios corresponde ao percentual de 12%, conforme previsão contida no § 2º do art. 198 da CRFB (BRASIL, [1988] 2017)¹⁵.

¹⁴ “**Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (EC no 14/96, EC no 53/2006 e EC no 59/2009)” (BRASIL, [1988] 2017, p. 125).

¹⁵ “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (EC no 29/2000, EC no 51/2006, EC no 63/2010 e EC no 86/2015) [...]”

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

Apesar de expressa previsão constitucional, o Termo de Ajustamento de Gestão n. 862943, celebrado entre o TCE-MG e o Poder Executivo Estadual, permitiu que a administração estadual, no período compreendido entre 2012 e 2014, destinasse às áreas de educação e saúde, recursos públicos em montante inferior ao percentual mínimo previstos na CRFB, que somente seria atingido em 2014 (MINAS GERAIS, 2017).

Nesse contexto, é indene de dúvidas que os termos do TAG n. 862943 infringiram o comando constitucional, ao autorizar ao Estado de Minas Gerais a aplicação de recursos em saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino em montante inferior ao previsto expressamente nos arts. 198 e 212 da CRFB (BRASIL, [1988] 2017).

Os Termos de Ajustamento de Gestão – apesar de sua natureza de instrumento consensual de controle – encontram limite no princípio da legalidade, entendido este em sua forma ampla, à luz da juridicidade administrativa (BARROSO FILHO, 2014).

Assim, resta evidenciado que a celebração do TAG n. 862943 não poderia postergar a implementação de política pública que está estritamente definida pela CRFB/1988 e cujo ato exige atuação vinculada da Administração Pública, como é o caso de investimento mínimo de recursos públicos nos setores da saúde e educação.

Em face da discussão acerca da legalidade do TAG (Processo n. 862943), em 4 de julho de 2012, o Ministério Público Estadual ajuizou ação civil pública perante a 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte, sob o n. 1295901-65.2012.8.13.0024. Como pedido liminar, foi requerida a suspensão dos efeitos do TAG, mantendo-se os parâmetros de aplicação de recursos nas esferas da educação e saúde, já o pedido final foi a declaração de nulidade do Termo (BARROSO FILHO, 2014).

Em primeira instância, foi deferido o pedido de antecipação de tutela, tendo sido determinada a imediata suspensão dos efeitos do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) celebrado entre o Poder Executivo e o TCE-MG, mantendo-se os parâmetros constitucionais de aplicação de recursos da saúde e educação em 12% (doze por cento) e 25% (vinte e cinco por cento), respectivamente, até o julgamento definitivo da ação, sob pena de multa diária por descumprimento, a ser arbitrada pelo juízo e revertida para o Fundo Estadual de Direitos Difusos. Entretanto, após interposição de recurso de agravo de instrumento pelo Estado de Minas Gerais (n. 1.0024.12.9590-1/001), a decisão foi cassada pela Turma da 4ª Câmara

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º.” (BRASIL, [1988] 2017, p. 119).

Cível do TJMG. Até o término deste trabalho, não houve decisão definitiva quanto ao mérito da questão em primeira instância (BARROSO FILHO, 2014).

Além da ação civil pública, o TAG (Processo n. 862943) também teve sua legalidade questionada por meio da propositura de ação popular, que foi distribuída sob o n.1250849-46.2012.8.13.0024, em 16 de maio de 2012, e que tramita na 1ª Vara de Fazenda Pública Estadual e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte¹⁶.

A ação popular foi proposta por Rogério Correia de Moura Baptista e Luiz Sávio de Souza Cruz em desfavor do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Contas do Estado requerendo, em sede de liminar, a sustação dos efeitos do TAG (Processo n. 862943) de forma a evitar iminente lesão às normas constitucionais e infraconstitucionais que tratam da aplicação dos recursos mínimos na saúde e na educação. No pedido final da ação foi requerida a nulidade do Termo de Ajustamento de Gestão e, via de consequência, que o Estado de Minas Gerais fosse obrigado a aplicar imediatamente, nas áreas da educação e saúde, os recursos previstos constitucionalmente, na proporção mínima de 25% e 12%, respectivamente.

Em primeira instância, o Juiz indeferiu a inicial, extinguindo o processo sem julgamento do mérito, sob o fundamento de que não havia ocorrido demonstração por parte dos autores da lesividade e ilegalidade do Termo de Ajustamento de Gestão, culminando na ausência do interesse de agir.

A sentença foi cassada pela 1ª Câmara Cível do TJMG, sob o entendimento de que a ação não pode ser extinta por ausência de interesse processual, quando se verifica que o TAG pactuou regras de gestão, contrariando a vinculação mínima constitucional¹⁷.

O TAG firmado entre o TCE-MG e o Poder Executivo Estadual infringiu a CF e o Tribunal de Contas de Minas Gerais não cumpriu com sua função precípua de zelar pela efetividade da tutela do direito fundamental à educação e saúde, ao ajustar regras que autorizaram o investimento de recursos nessas áreas, abaixo do mínimo constitucional previsto (BARROSO FILHO, 2014).

O que se questiona é a utilização do TAG em situações como a celebrada, em que se pactuou o investimento de recursos na saúde e educação em patamar inferior ao exigido

¹⁶ Disponível em: <http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?listaProcessos=12508494620128130024>. Acesso em: 24 abr. 2018.

¹⁷ Disponível em: <http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?listaProcessos=12508494620128130024>. Acesso em: 24 abr. 2018.

pela CRFB, tendo em vista tratar-se de exigência constitucional, que não requer discricionariedade (conveniência e oportunidade) nem do gestor público, nem do órgão de controle.

A utilização indevida dos TAG acaba por se tornar mais um meio pelo qual é exteriorizada a atuação política dos TC. Tal atuação fez com que, no caso descrito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, fossem descumpridos preceitos constitucionais na utilização do dinheiro público. O TAG transforma-se, portanto, em um instrumento pelo qual os Tribunais de Contas podem se valer para deturpar a função fiscalizadora dessa instituição.

5 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E SEUS POSICIONAMENTOS SOBRE A ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES

Em 2015, por meio do Acórdão n.º 2461/2015, o TCU considerou, pela primeira vez ao longo dos últimos anos, irregular a edição dos decretos que abriram créditos suplementares no exercício de 2014, com fundamento de que eram incompatíveis com a obtenção da meta fiscal, o que ensejou a recomendação pela rejeição das contas.

Ocorre, entretanto, que essa postura contrariou o entendimento, até então, consolidado no âmbito do próprio Tribunal, quando do exame de casos similares, como os ocorridos nos exercícios de 2001 e 2009.

Em 2001, a avaliação do TCU sobre a abertura dos referidos créditos não mencionou qualquer irregularidade sobre os Decretos correspondentes, conforme se depreende da leitura da seguinte passagem extraída do Relatório e Parecer Prévio das Contas da União, referentes ao exercício de 2001 (BRASIL, 2002):

Verificou-se que mais de 60% do número de créditos adicionais abertos ou reabertos para o exercício em exame concentram-se no último mês do exercício, caracterizando a reincidência de procedimento sobre o qual tem este Tribunal se manifestado em seus relatórios e pareceres relativos às contas governamentais dos últimos exercícios, no sentido de que seja aperfeiçoado o planejamento orçamentário. (BRASIL, 2002, p. 121).

Já em 2009, verificou-se ao longo do ano a impossibilidade de atingimento da meta fiscal prevista na LDO, o que exigiu, como em 2014, o encaminhamento de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo para o Congresso Nacional, e, antes mesmo da sua aprovação pela Lei nº 12.053, de 9 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009), o Governo passou a

utilizar a nova meta para a elevação dos limites de empenho (RIBEIRO, 2016). Tal procedimento foi expressamente analisado pelo TCU, tendo sido considerado legítimo no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do Exercício de 2009 (BRASIL, 2010):

O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PLN nº 15, de 2009) que propunha redução da meta para 1,4% do PIB para o Governo Central e 0,20% do PIB para as Empresas Estatais, sendo proposta a exclusão do grupo Petrobras da apuração do resultado fiscal do setor público. Tais parâmetros passaram a ser adotados nas reavaliações bimestrais mesmo antes da aprovação do Congresso Nacional, o que veio a ocorrer em 9/10/2009, quando da promulgação da Lei nº 12.053/2009. [...]

Após a análise da realização e da nova projeção dos itens até o final do ano, combinada com a alteração das metas fiscais propostas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, constatou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira em R\$9,1 bilhões em relação à avaliação anterior, nos termos do § 1º do art. 9º da LRF. (BRASIL, 2010, p. 82, grifo nosso).

Vale destacar que o Congresso Nacional aprovou as contas dos exercícios de 2001 e 2009, nos termos dos pareceres do TCU, ainda que existisse revisão legal da meta fiscal, o que passou, naqueles exercícios, a legitimar a abertura de créditos suplementares por decreto.

Nas palavras do professor Ricardo Lodi Ribeiro

[...] em 2014, em decisão que discrepa da sua própria jurisprudência, o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República Exercício 2014 propõe a rejeição das contas com base nessa questão, o que embasou o aludido pedido de impeachment. Nota-se aí uma mudança de 180º no entendimento do TCU a respeito de um ponto fulcral no deslinde da questão: a influência da modificação legal superveniente da meta primária em relação a prática de atos vinculados à gestão orçamentária, no período de tempo entre o encaminhamento do projeto de lei e a sua aprovação pelo Parlamento. Até 2014, admitia-se a prática com grande tranquilidade, sem sequer fazer qualquer ressalva ou recomendação quanto ao seu uso, o que deu a todos os destinatários das normas de direito financeiro no Brasil a certeza de que o procedimento era aceito pelo TCU. Surpreendentemente, em 2014, o entendimento mudou diametralmente. (RIBEIRO, 2016)¹⁸.

Ainda para Ribeiro (2016), os órgãos que analisam e julgam as condutas orçamentárias podem sim mudar a sua jurisprudência, realizando a interpretação de normas e fatos em nome do maior controle das contas públicas. Tal fenômeno, denominado virada jurisprudencial, porém, deve produzir efeitos apenas para o futuro, a fim de que seja respeitada a segurança jurídica e a proteção à confiança legítima. Segundo ele, a confiança

¹⁸ Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/impeachment-abertura-de-creditos-suplementares-por-decreto-e-alteracao-da-meta-primaria->>. Acesso em: 12 maio 2018.

legítima não pode impedir que a jurisprudência dos Tribunais evolua de acordo com os novos fatos sociais e com o desenvolvimento da Ciência do Direito, mas é correto supor, em nome da segurança jurídica, que as grandes rupturas jurisprudenciais não produzam efeitos em relação ao momento a elas anterior.

Quando não são observadas a segurança jurídica e a confiança legítima em casos de grandes rupturas jurisprudenciais como esses analisados, abre-se margem para questionamentos quanto à atuação dos Tribunais de Contas da União enquanto órgão de atribuições técnicas. Tais questionamentos se agravam ainda mais quando as decisões do TCU versam sobre a apreciação de contas do Presidente da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Quando a análise pode ensejar a admissibilidade e o julgamento do processo de impeachment, a atuação do TCU deve ser, mais do que nunca, rigorosamente técnica, com a observância da segurança jurídica, por estar em debate a legitimação da democracia e da vontade da maioria do eleitorado que se manifestou nas eleições (RIBEIRO, 2016).

A não observância desses atributos pode gerar dúvidas quanto à imparcialidade por trás dessas decisões, além de prejudicar a credibilidade desses órgãos perante a sociedade.

6 CONCLUSÃO

Observou-se, inicialmente, que o Tribunal de Contas tem um papel fundamental no controle externo da administração pública criado pelo legislador constitucional, tendo como finalidade zelar pela observância dos princípios da moralidade, eficiência, economicidade, legalidade e legitimidade.

Tal papel não é fielmente cumprido, ante a série de distorções na atuação dos TC demonstradas no presente trabalho. A celebração de TAG pelos TCE e a mudança de posicionamento sem a observância da segurança jurídica, por parte do TCU, revelam inconsistências na atuação dos TC em desacordo com os princípios norteadores do Direito Administrativo e com as normas constitucionais que regem o funcionamento desses órgãos da Administração Pública.

As causas dessas inconsistências, evidentemente, não se restringem à forma de escolha dos membros que compõem tais órgãos, não sendo, portanto, objeto de estudo dessa pesquisa. Entretanto, as nomeações feitas com o cunho meramente político, como retratado no

Capítulo 3, culminam em decisões também políticas dos Tribunais de Contas, em que são prestigiados interesses pessoais/partidários, em detrimento de interesses da coletividade.

Um controle eficiente da Administração Pública é essencial para o processo de produção de bens e serviços e, conseqüentemente, para o crescimento econômico do país. Em um período de crise econômica e política vivido pelo Brasil (CURADO, 2017), é inaceitável que os Tribunais de Contas, órgãos criados justamente para exercer o controle da administração pública, sejam ineficazes e tenham uma atuação aquém das expectativas criadas pelo legislador constitucional.

Portanto, é de fundamental importância o aprimoramento dos mecanismos de controle atuais com a consolidação de um modelo que seja exercido de forma técnica, isenta da atuação política, a fim de sanar tal impropriedade em prol do desenvolvimento da administração pública.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. C.; ALVES, M. S. D. Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós-moderno. **Revista Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 84, n. 3, p. 81–92, 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1606.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

AYRES BRITTO, C. O Papel do Novo Tribunal de Contas. **Revista Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**, João Pessoa, v. 4, n. 8, 2010. Disponível em: <<http://tce.pb.gov.br/noticias/ministro-carlos-ayres-britto-o-papel-do-novo-tribunal-de-contas>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BARROSO FILHO, A. A. Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como instrumento do controle consensual da Administração Pública. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 6, n. 11, p. 391–415, 2014. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista12/avaliacaoAngerico.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

BOAVENTURA, V. C. P. Termo de Ajustamento de Gestão. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, v. 2, n. 30, p. 279–308, 2013. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1385>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BOREKI, V. **Assembleia inicia processo para referendar Durval no TC**. 2012. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/assembleia-inicia-processo-para-referendar-durval-no-tc-1vus1jbfhgpjej0jd4tb2dt8u>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 99/2017 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 2.

_____. Lei nº 12.053, de 9 de outubro de 2009. Altera os arts. 2º, 3º e 7º e o Anexo IV da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 out. 2009. Seção 1, p. 34.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**. Brasília: TCU, 2010. (Raimundo Carreiro, Ministro-relator).

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as contas do governo da República: exercício de 2001**. Brasília: TCU, 2002. (Walton Alencar Rodrigues, Ministro-relator).

CURADO, M. **A crise política e seus impactos sobre a economia**. 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/a-crise-politica-e-seus-impactos-sobre-a-economia-dw1dfff5yzml8jcfcbtiuezzq>>. Acesso em: 21 maio 2018.

DUAILIBI, J.; BOGHOSIAN, B. Mudanças no governo Alckmin. **Estadão**, 17 out. 2012. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/julia-duailibi/mudancas-no-governo-alckmin/>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

FERRAZ, L. Controle consensual da Administração Pública e suspensão do processo administrativo disciplinar (SUSPAD): a experiência do Município de Belo Horizonte. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR, 1., 2014, Brasília. **Paineis...** Brasília: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2014. p. 1–9. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-antiores/2007/arquivos/seminario-nacional-de-direito-administrativo-disciplinar/painel-vi-luciano-ferraz.pdf/view>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. Termos de ajustamento de gestão (TAG): do sonho à realidade. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 8, n. 31, p. 43–50, 2010. Disponível em: <<http://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/handle/123456789/6227>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

GUERRA, E. M. **Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

LIMA, L. H. **Controle externo**: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2008.

MILESKI, H. S. **O controle da gestão pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 19. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Tribunal aprova TAG que ajusta índices de educação e saúde no Estado**. [201-]. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/?cod_pagina=1111620189&acao=pagina&cod_secao>. Acesso em: 25 abr. 2018.

NAVES, R.; SILVA, G. A. C. Quem controla o controlador? **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 48, p. 29–33, 2011.

PAIVA, N.; SAKAI, J. **Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas**. 2014. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/04/TransparenciaBrasil_TribunaisdeContas_Abril2014.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

PATURY, F. **Pode fechar a conta**: Patrícia Saboya vai pro TCE do Ceará. 2013. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/felipe-patury/noticia/2013/12/bpode-fechar-contab-patricia-saboya-vai-pro-tce-do-ceara.html>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

PRACIANO, F. Proposta de Emenda à Constituição nº 329/2013. Altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e dá outras providências. 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1161004&filename=PEC+329/2013>. Acesso em: 15 maio 2018.

RÊGO FILHO, V. Proposta de Emenda à Constituição nº 28/2007. Acrescenta o art.73-A à Constituição Federal, criando o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, órgão externo de controle das Cortes de Contas. 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=968AE914617999644F7E96317BBF44C0.proposicoesWebExterno1?codteor=446991&filename=PEC+28/2007>. Acesso em: 15 maio 2018.

RIBEIRO, R. L. **Impeachment, abertura de créditos suplementares por decreto e alteração da meta primária**. 2016. Disponível em:

<[http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/impeachment-abertura-de-creditos-suplementares-por-decreto-e-alteracao-da-meta-primaria->](http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/impeachment-abertura-de-creditos-suplementares-por-decreto-e-alteracao-da-meta-primaria-). Acesso em: 12 maio 2018.

SANTOS, H. O controle e administração pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 74, p. 17–25, 1997. Disponível em:

<<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/998>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

WILLEMANN, F. A. Termo de Ajustamento de Gestão nas concessões: conversibilidade das sanções administrativas pecuniárias em investimentos. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, n. 68, p. 161–170, 2014.