

Orçamento, políticas ambientais e a atuação do Tribunal de Contas

Jeferson Dytz Marin e
Ailor Carlos Brandelli

Sumário

1. Introdução. 2. Finanças públicas: aspectos legais de sua elaboração, cumprimento e previsão orçamentária. 3. A atuação do Tribunal de Contas Estadual – TCE nos municípios: realização de auditorias e a atividade jurisdicional nas ações do gestor público municipal. 4. O controle da atuação do Tribunal de Contas nos municípios pelo Poder Judiciário: a análise do procedimento e do mérito das auditorias. 5. considerações finais.

1. Introdução

O fenômeno inevitável do crescimento das cidades implica a adoção de políticas públicas que visem minimizar os efeitos no ambiente, promover a inclusão social e buscar sempre a promoção do bem-estar da população, propiciando-se uma melhor qualidade de vida.

As ações dos prefeitos, eleitos pelo voto direto de seus munícipes, dão-se com estrita previsão existente no orçamento municipal, composto de leis que delimitam o orçamento a ser empregado nas diversas políticas públicas a serem implementadas.

No primeiro ano de seu mandato eletivo, o gestor municipal atua estritamente com base no orçamento que o prefeito anterior enviou, em forma de projeto de lei, para o Poder Legislativo aprovar. Dito projeto seguiu as diretrizes do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, nor-

Jeferson Dytz Marin é Advogado. Professor do Programa de Mestrado em Direito da UCS - Universidade de Caxias do Sul.

Ailor Carlos Brandelli é Advogado, procurador de município, Especialista em Direito Processual e mestrando em Direito Ambiental e Relações de Trabalho pela Universidade de Caxias do Sul – UCS.

matizações legais que norteiam a aplicação dos recursos.

Nesse aspecto, não basta apenas o respeito aos princípios constitucionais. A sociedade busca que o Executivo Municipal efetivamente adote as políticas públicas que deem o retorno desejado à população, sejam eficientes, tenham um bom custo/benefício e, principalmente, alcancem o maior número possível de beneficiários.

Para tanto, vê-se o gestor municipal fiscalizado pelos órgãos de controle interno, pelo Poder Judiciário, Ministério Público, entidades e organizações não-governamentais e pelo Tribunal de Contas, que, nesses últimos anos, tem reforçado sua atuação no sentido de, muito mais do que um órgão auxiliar do Poder Legislativo, instituir sanções ao administrador ou mesmo, determinar que cesse sua atuação em determinada ação de cunho social, por entender sua inviabilidade.

O Poder Judiciário, que carregava consigo a efetivação das políticas públicas deixadas de lado por alguns administradores, apresenta-se nesse embate do gestor público e do Tribunal de Contas como mero expectador, já que as decisões jurisprudenciais alcançam apenas sindicá-lo o procedimento adotado pela Corte de Contas e não o mérito de seu “aponte”, forma habitual de trato das ações que apresentam reprovação quando auditadas.

Aparentemente o Tribunal de Contas tem excedido suas prerrogativas, chamando para si a jurisdição que nunca lhe pertenceu, nem por atribuição constitucional e, principalmente, pela formação de seus conselheiros, para o qual a mera indicação do Governador do Estado é suficiente para abrigar naquela Corte, entre tantos membros, políticos de final de carreira ou correligionários dos partidos de governo, que passam a ter a atribuição de “julgar” as contas e ações de seus pares ou mesmo de seus rivais durante a vida política.

A problemática dos eventuais excessos praticados pelo Tribunal de Contas, no controle das políticas públicas implementadas

pelos governos municipais, em especial as ações ambientais, para o qual o Judiciário se omite na análise de seu mérito, é o tema que se propõe.

2. Finanças públicas: aspectos legais de sua elaboração, cumprimento e previsão orçamentária.

A Constituição Federal, nos artigos 165 e seguintes, prevê, dentro do capítulo das finanças públicas, a forma de condução dos orçamentos, divididos em: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Como se tratam de projetos de leis de iniciativa do Poder Executivo, são habitualmente conhecidos como PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual.

Sabe-se que o orçamento de um município é disposto em receitas e despesas, aquelas oriundas da arrecadação de tributos e dos repasses financeiros dos demais entes, enquanto essas decorrem, em resumo, dos investimentos praticados e do suporte de gastos com a máquina administrativa (despesas correntes ou de custeio), respeitados os limites previstos em lei.

Diferente de uma empresa da iniciativa privada, o prefeito não tem a obrigação de gerar lucro, já que esse termo não é peculiar da atividade pública. Deve, sim, gerir com eficiência os recursos públicos, buscando propostas vantajosas nas aquisições de bens e serviços e aplicar de forma eficaz os investimentos em busca do bem-estar social.

A própria Constituição Federal explicita que a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas para a administração pública para as despesas de capital e aos programas de duração continuada. Ele é um plano de investimentos, com os quais deverão estar em consonância todos os planos e programas previstos. Ainda que faça menção no parágrafo primeiro do art. 165 ao termo “administração pública federal”, os precei-

tos também se aplicam, por simetria, para as demais esferas de poder.

OPPA é encaminhado pelo vencedor da majoritária, na grande maioria dos municípios e de acordo com as suas Leis Orgânicas, até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato, passando a vigorar a partir do segundo ano do mandato do prefeito, portanto, adentrando ao primeiro exercício do próximo prefeito a ser eleito.

Tais diretrizes dão conta de que os recursos públicos devem atender efetivamente aos interesses públicos por prioridade, mediante planos e metas preestabelecidos dentro dos princípios da legalidade e publicidade dos atos administrativos.

Desse modo, os investimentos em que a execução seja efetivada por períodos superiores a um exercício financeiro só poderão ser iniciados se previamente incluídos no Plano Plurianual, sob pena de crime de responsabilidade do gestor.

A Lei de Responsabilidade Fiscal¹ cria vínculos específicos de integração do PPA com a LDO e LOA, assim dispendo:

[...]

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...]

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

[...]

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o planoplurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

Posteriormente e derivando da anterior, as finanças públicas são regidas pela Lei

de Diretrizes Orçamentárias, que compreendem as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital (investimentos) para o exercício subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual. A LDO, que é a norma para elaboração da LOA, deve ser aprovada até o fim de julho do ano anterior ao seu exercício.

Salvo disposição na Lei Orgânica Municipal, são adotadas as normas da Constituição Federal, em que o Poder Executivo deverá elaborar o projeto da Lei Orçamentária Anual e encaminhá-lo à Câmara de Vereadores até o dia 30 de agosto de cada ano, cabendo aos Edis, após debates e pertinentes modificações, aprová-la e encaminhá-la ao Chefe do Poder Executivo para sanção, até o encerramento da segunda sessão legislativa, preferencialmente até o dia 15 de dezembro.

James Giacomoni (2002, p. 191), ao tratar do orçamento público, refere-se à LDO como:

“[...] efetiva inovação no sistema orçamentário brasileiro, a nova lei representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, contribui para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas.”

Tanto o PPA quanto a LDO são definidos pelo Executivo, contendo as regras e as prioridades na aplicação dos recursos, com base nas discussões de tais prioridades com a comunidade em geral. Nelas estão inseridas as diretrizes dos investimentos municipais, respeitadas as receitas vinculadas, de aplicação obrigatória, uma vez que, para Giacomoni (Idem), “alguns tipos de receitas públicas são naturalmente vinculados à execução de determinadas despesas”.

Por fim, e não menos importante, a Lei de Orçamento Anual detalha a aplicação dos recursos do município em obras e ações para o exercício seguinte. Ela é elaborada

¹ Lei Complementar 101 de 04 maio 2000.

com base nas diretrizes anteriormente apontadas pelo Plano Plurianual (PPA) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ambos definidos pelo Poder Executivo. Antes de virar lei, a proposta orçamentária é analisada pelos vereadores que podem apresentar emendas ao projeto, de acordo com critérios estabelecidos pela LDO.

Elaboradas as leis, está adstrito o administrador municipal ao seu cumprimento. Todavia, a Constituição Federal faz uma importante ressalva no parágrafo primeiro do art. 167: “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

Desse modo, analisados os aspectos legais das finanças públicas, com as eventuais ressalvas de que Leis Orgânicas Municipais podem alterar certos prazos, ainda que essa seja uma discussão acerca da violação do Princípio da Separação dos Poderes, tema para longas digressões, a adoção de políticas públicas só pode-se dar quando existente a previsão orçamentária, para a qual a dotação se encontra destinada como forma de suportar os gastos por ela demandada.

Não atender à previsão orçamentária que está explicitada nas normas anteriormente descritas implica violação ao basilar Princípio da Legalidade, entre outros, e, conseqüentemente, o risco de lhe serem impostas as sanções da Lei de Improbidade.

3. A atuação do Tribunal de Contas Estadual – TCE nos municípios: realização de auditorias e a atividade jurisdicional nas ações do gestor público municipal

Os artigos 70 a 77 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul tratam de explicitar a forma de fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária do Estado e Municípios, mencionando, no art. 71, que o controle externo será exercido pela Assembleia Legislativa, com o auxílio do

Tribunal de Contas, em consonância com a Constituição da República, nos artigos 71 e 96. Quanto aos prefeitos, o controle se dá pela Câmara Municipal, também com o Tribunal de Contas como órgão auxiliar.

O Tribunal de Contas do RS é composto por sete conselheiros, nomeados pelo Governador do Estado, e “[...] possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores de Justiça do Estado e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos”, conforme se depreende do parágrafo primeiro do artigo 73 da Constituição Estadual.

O Regimento Interno do TCE estabelece no art. 2º que ao Tribunal de Contas do Estado compete o tratamento de “Egrégio”; seus membros têm o título de “Conselheiro” e o tratamento de “Excelência”, mencionando ainda, no artigo quarto, que a atividade jurisdicional e administrativa se darão de forma ininterrupta.

Transpassada a formação do aludido Tribunal e seu propósito de igualar, por força de lei, os Conselheiros com os Desembargadores, esse após anos de atuação jurídica, muito estudo e promoções por antiguidade e merecimento, merece análise a possibilidade de jurisdição a ser prestada pela Corte de Contas.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do RS designa no artigo 34 a “jurisdição do Tribunal de Contas”, assim referindo:

CAPÍTULO II

Da Jurisdição

Art. 34 A jurisdição do Tribunal de Contas abrange:

I – todos os responsáveis, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiro, bens e valores públicos pelos quais respondam o Estado ou quaisquer dos Municípios que o compõem, ou que assumam obrigações em nome do Estado ou de Município;

II – aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

III – todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização;

IV – os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

V – os herdeiros e sucessores das pessoas a que se referem os incisos I a IV deste artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do artigo 5º da Constituição Federal; e

VI – aqueles que, judicialmente, sejam designados, nomeados ou declarados como representantes ou assistentes das pessoas de que trata o presente artigo, para os efeitos do disposto no Código Civil, em especial nos artigos 446 e 463.

Menciona ainda, a possibilidade de aplicação de multas e determinação de ressarcimento ao erário, para o caso de conhecer e apontar irregularidades ou ilegalidades, assim dispondo:

Art. 33 Ao Tribunal de Contas, órgão de controle externo, no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, compete, nos termos do disposto nos artigos 70 a 72 da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta Lei, o seguinte:

[...]

VII – aplicar multas e determinar ressarcimentos ao erário, em caso de irregularidades ou ilegalidades;

[...]

Pelo Regimento Interno, lhe é atribuída a competência para realizar inspeções e auditorias nas contas do Governo e dos Municípios, pelo que se destaca o inciso terceiro, que faz menção inclusive à possibilidade de auditoria da gestão ambiental:

Artigo 7º Competem ao Tribunal de Contas as seguintes atribuições:

I – exercer, com a Assembléia Legislativa, na forma da Constituição, o controle externo das contas dos Poderes do Estado e, com as Câmaras de Vereadores, o mesmo controle na área municipal;

II – emitir Parecer Prévio sobre as contas do Governador e dos Prefeitos Municipais;

III – realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e de gestão ambiental, acompanhando a execução de programas de trabalho e avaliando a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades fiscalizados;

[...]

Desse modo, ainda que a Constituição Federal, nos termos do art. 31, e §1º, assente os Tribunais de Contas apenas como órgãos auxiliares das Câmaras Municipais, no controle externo, das contas do Poder Executivo, as normas infraconstitucionais têm exacerbado a sua atuação, pelo que ousam julgar as contas, procedimentos e até aplicar multas e determinar o ressarcimento ao erário, impondo comandos mandamentais aos gestores públicos.

Não há dúvidas de que, embasado na Lei Orgânica de sua organização, o TCE excede suas prerrogativas. Conforme lecionava Hely Lopes Meirelles (1981, p. 61):

“[...] as Leis Orgânicas ou as Cartas Próprias constituem regulamento das disposições constitucionais relativas aos Municípios, razão pela qual não podem criar direitos, nem conceder poderes, nem restringir prerrogativas contra o texto das Constituições Federal e Estadual. Seu conteúdo é meramente discriminativo das atribuições e de modo de as exercer.”

Não se pode confundir a atuação das Cortes de Contas dos Estados com a atuação do Tribunal de Contas da União, para o

qual a Constituinte de 1988 inseriu na Carta Magna a Seção IX, artigo 70 e seguintes, que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União e das entidades a ela ligadas, possibilitando assim a aplicação de multas ou outras sanções (art. 71, inciso VIII, da CF).

Se o legislador constitucional tivesse o propósito de estender tais prerrogativas às Cortes de Contas Estaduais, o teria feito. Entretanto, sabiamente, limitou sua atuação como órgão auxiliar de controle externo. Como diz Bolzan de Moraes (2002), o significado da chamada crise constitucional está justamente na constatada desmaterialização do poder da Constituição:

“Já as novas crises, que ora propomos sejam pensadas, significam a fragilização dos instrumentos jurídico-políticos de ordenação do poder político e de organização estrutural da sociedade a partir da juridicização hierarquizada da política por intermédio do conhecido Estado Constitucional consolidado no projeto liberal revolucionário, cujos contornos foram sendo ajustados ao longo dos dois últimos séculos, desde as Constituições modernas – americana e francesa – de perfil liberal clássico até o constitucionalismo social oriundo da Segunda década do século vinte, para chegarmos nas Constituições Dirigentes e sua ‘flexibilização’ em tempos ditos neoliberais.”

Observa-se o tamanho da força que o Tribunal de Contas se agregou quando da normatização de seus afazeres, concedendo-se poderes que supôs estarem alicerçados na Carta da República. E mais, em vez de atender ao disposto na Constituição da República e limitar-se como órgão auxiliar dos Poderes Legislativos Municipais, estes sim, legitimados ao controle das contas pelo sufrágio universal que elege seus membros, excede o TCE as suas prerrogativas e se permite, muito mais do que auxiliar, literalmente “dizer” seu entendimento e

reprovar a atuação dos gestores públicos e ainda lhes imputar sanções de ordem pecuniária².

Sem contar ainda que a atuação exacerbada desse Tribunal conta com a chancela do “Ministério Público de Contas”, para o qual a definição prevista na Lei Orgânica é “Ministério Público Especial”. Aliás, esse novo papel que Ministério Público tem chamado para si ao longo das últimas décadas abrigadas pela CF/88 causa preocupação aos seus próprios membros, quanto ao futuro da instituição:

“A multiplicação de casos a cargo do Ministério Público expõe a meu ver a Instituição a graves riscos, como o do indevido inchaço de seus quadros, o da banalização e burocratização da atuação e, sobretudo, o da perda de eficiência no enfrentamento das questões mais sérias e de maior relevância social (FERRAZ, 2002, p. 91).”

A celeuma que se apresenta para análise se dá no fato de que o gestor público promove a idealização de políticas públicas, por meio de sua previsão nos orçamentos. Algumas delas são inclusive plataformas de eleição daquele candidato que, uma vez no poder, trata de implementá-las de forma legal, atendendo aos pressupostos de sua constituição, entre os quais, legalidade, motivação, eficiência e afins. Todavia, pode o TCE ter entendimento diverso acerca da legalidade ou da eficiência de determinada política pública, ou mesmo, de ação ou omissão do

² Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul: “[...] TÍTULO XII – Das Multas e dos Débitos [...] Art. 67 As infrações às leis e regulamentos relativos à administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sujeitarão seus autores à multa de valor não superior a 1.500 (um mil e quinhentas) Unidades Fiscais de Referência, independente das sanções disciplinares aplicáveis. [...] Art. 68 Das decisões das Câmaras e do Tribunal Pleno que imputarem débito e/ou multa, as quais terão eficácia de título executivo, serão intimadas as pessoas de que trata o artigo 34 desta Lei para, no prazo de 30 (trinta) dias, recolherem a importância correspondente, corrigida monetariamente e, no caso de débito, acrescida de juros de mora.”

gestor e a ele, julgar suas contas e lhe imputar sanções ou mesmo a devolução ao erário, tudo isso na esfera administrativa do TCE.

Há notável excesso na avaliação e no julgamento das contas, uma vez que não lhe cabe aplicar sanções ou determinar qualquer tipo de devolução ou ressarcimento, já que ausente a previsão constitucional para essa competência.

A prestação jurisdicional é exercício exclusivo do Estado, por meio do Poder Judiciário, para o qual o acesso de seus membros é legitimado mediante concurso público de provas e títulos. Suas promoções para o segundo grau de jurisdição, quer seja do Judiciário, quer seja ou dos membros do Ministério Público, dá-se por antiguidade e merecimento. A exceção é do quinto constitucional, em que os advogados são diretamente nomeados desembargadores, atendidos alguns pressupostos legais para o acesso.

Desse modo, não se pode aceitar de forma alguma a “prestação jurisdicional” realizada pelo Tribunal de Contas, já que tal ação não é de sua competência e não possui nem mesmo a previsão constitucional. Como dito, não bastasse isso, causa estranheza a presença do Ministério Público atuando em conjunto com o Tribunal de Contas e pactuando dessa inconstitucionalidade velada, em face de que a atuação da Corte de Contas tem violado, entre tantos, o consagrado princípio da Separação dos Poderes, previsto no artigo 2º da Carta Magna.

Aliás, a separação dos poderes³, adotada no Brasil, premia a independência e autonomia de cada um dos poderes, entretanto, permite que haja controle dos distintos, quando da prática de atos, em que um possa delimitar e fiscalizar a forma de gestão do outro.

Para Sérgio Augustin (2006, p. 10),

“Mas, para que não haja abuso dessa independência e autonomia, existe

³ CF/88. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

um sistema de freios e contrapesos, consistente na contínua fiscalização de um poder sobre o outro, sistema esse encontrado em diversos dispositivos da CF, tais como a aprovação das contas do Executivo, pelo Legislativo (art. 48, IX), a indicação dos integrantes do Poder Judiciário Superior pelo Executivo (p. ex.: art. 101, parágrafo único), o Executivo pode vetar lei proposta pelo Legislativo, o Legislativo pode derrubar veto de lei efetivado pelo Executivo.”

Discorre ainda que prospera entendimento no sentido de que determinados atos emanados por um poder não se sujeitam ao controle do outro, exemplificando pelos atos políticos e atos discricionários⁴.

O processo de análise das contas do Executivo, em especial do Executivo Municipal, é permeado de flagrante cerceamento de defesa. Dos apontes exarados pelos auditores, apenas cabe ao gestor prestar as “informações voluntárias” e, uma vez julgadas as contas, cabe apenas o “Recurso de Embargos”.

Tal fato é de extrema gravidade, já que os apontes exarados pelo TCE, quando se trata, por exemplo, da análise da gestão ambiental dos municípios, implica sancionar o gestor público à devolução de valores e até aplicação de multa pecuniária. Nota-se que o TCE faz um suscinto julgamento do que entende não estar em conformidade com a legislação, não se atendo ao fato de que os municípios possuem diferentes realidades e que os prefeitos e vereadores têm a noção das necessidades do local. São nesse sentido os apontes exarados pelo TCE/RS, ora transcritos:

“A contratação de um Biólogo, para executar serviços de prevenção, saneamento básico e ambiental no âmbito

⁴ Para Meirelles (2003, p. 164), atos discricionários são os que a Administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização.

do município, não guarda conformidade com o mandamento constitucional, pois que a proteção ambiental, por óbvio, consiste em necessidade de caráter permanente, o que requer a admissão de profissionais por meio de concurso público. Tipo Processo: AUDITORIA DE ADMISSÃO Número 007662-02.00/09-0. Exercício 2007 Data 30/03/2010 Publicação 27/04/2010 Boletim 344/2010 Órgão Julg. PRIMEIRA CÂMARA Relator AUD.SUBST.CONS. HELOISA TRIPOLI GOULART PICCININI Gabinete HELIO SAUL MILESKI Origem EXECUTIVO MUNICIPAL DE CARAÁ.

“Órgão ambiental composto por CC. O Departamento de Meio Ambiente, criado pela Lei Municipal nº 1.637/1999, é composto por uma única servidora, ocupante do cargo em comissão ‘Dirigente de Equipe’. Há também uma empresa terceirizada denominada Ambientar Consultoria Ambiental, que presta serviços. A utilização de servidora comissionada no órgão ambiental afronta os princípios estatuídos no artigo 37 da Constituição Federal, em especial os condizentes com a moralidade e impessoalidade no trato da coisa pública, afinal faz-se uso de servidor comissionado para o exercício de atividades permanentes, as quais deveriam ser prestadas por servidores concursados (fls. 19 e 20). Tipo Processo: PROCESSO DE CONTAS - EXECUTIVO. Número 001799-02.00/09-9. Exercício 2009 Data 10/08/2010 Publicação 06/09/2010 Boletim 908/2010 Órgão Julg. PRIMEIRA CÂMARA Relator CONS. HELIO SAUL MILESKI Gabinete HELIO SAUL MILESKI Origem EXECUTIVO MUNICIPAL DE ARROIO DO MEIO.

“Inexistência de comprovação de licença ambiental válida para ma-

nutenção da operação do aterro controlado. O Município utiliza-se de um Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Ambiental firmado com o Ministério Público, no qual a Promotora de Justiça local assume a prorrogação da Licença Ambiental por mais doze meses a contar de 03/04/08, o que é atribuição da FEPAM (Lei nº 6.938/81, Res.-CONAMA nº 237/97, Código Estadual do Meio Ambiente - Lei nº 11.520/2000 - e Res.-CONSEMA nºs 040/2000 e 167/07). O Município pode ser enquadrado na Lei nº 9.605/98, o que pode ser atenuado pela assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (fls. 404/405).

“Tipo Processo: PROCESSO DE CONTAS - EXECUTIVO Número 05131-02.00/08-8 Exercício 2008 Data 30/03/2010 Publicação 16/04/2010 Boletim 312/2010 Órgão Julg.: PRIMEIRA CÂMARA Relator CONS. VICTOR JOSÉ FACCIÓNI Gabinete VICTOR JOSÉ FACCIÓNI Origem EXECUTIVO MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL.”

Por certo que o gestor municipal teve sua decisão embasada não somente nos princípios constitucionais que norteiam a administração pública, como também se baseou na realidade do município. As decisões destacadas demonstram a ocorrência de fatos isolados em pequenos municípios do RS, que, com base em seus orçamentos e na inexistência de mão de obra, adotam políticas públicas de cunho ambiental, como o caso em tela, com o alcance que podem dar.

Não é justo, assim, o Tribunal de Contas auditar determinada atuação ambiental do gestor e simplesmente negar-lhe a validade, impondo-lhe o ressarcimento ao erário e o pagamento de pena pecuniária, pelo que entendem a ocorrência de “má gestão” do dinheiro público.

Portanto, ainda que se demonstre válida a auditoria e os serviços prestados

pelo TCE, falta-lhe a legitimidade de seus titulares para impor sanções ou mesmo emitir qualquer parecer ou julgado acerca das ações dos gestores públicos, ou mesmo, qualquer decisão de natureza mandamental que possa fazer cessar a atuação dos agentes públicos e dos agentes políticos, estes escolhidos pelo povo e legitimados na sua atuação.

Não pode àquele que foi eleito pelo voto direto ter limitada a sua atuação no poder, tendo por base a “jurisdição” de um Tribunal de Contas, para o qual a Constituição Federal lhe assentou uma posição de órgão auxiliar do Poder Legislativo. Os membros do TCE, ditos “Conselheiros”, são escolhidos de forma aleatória entre políticos, muitos por vezes em fim de carreira, que buscam, em pouco mais de cinco anos de atuação, o *status* de Desembargador, quanto aos vencimentos e demais benefícios.

Somente o Judiciário, como guardião da Constituição, tem o poder de recolocar o Tribunal de Contas no lugar onde a Carta Magna estabeleceu sua forma de atuação, possibilitando assim que os ditos “Conselheiros” exerçam o papel pedagógico de troca de experiências com o Poder Executivo e Legislativo e permita um crescimento de instituições e Poderes, voltados sempre ao bem-estar social. O Poder Judiciário, atendendo a evolução social, segundo Roger Stiefelmann Leal (1999, p. 232), “passou a ser encarado como o escudo da sociedade, o protetor dos direitos individuais contra os avanços do Estado em ‘domínios alheios’, assumindo, em certas ocasiões, papéis políticos estranhos à concepção doutrinária clássica”.

Flávia de Almeida Vieira de Castro (2002, p. 292), em artigo intitulado “O papel político do Poder Judiciário”, ao mencionar a evolução histórica do Judiciário, cita que “o bem-estar social e o ideal de justiça das decisões serão as metas a alcançar. Nenhuma decisão judicial que se afaste de tais objetivos poderá justificar sua existência, por mais lógica que possa ser”.

Portanto, está mais do que no momento de se obter do Judiciário a condução dos limites de atuação dos Tribunais de Contas Estaduais, sob pena de se chancelar, como já tem feito o Ministério Público Estadual, as inconstitucionalidades veladas da sua atuação.

4. O controle da atuação do Tribunal de Contas nos municípios pelo Poder Judiciário: a análise do procedimento e do mérito das auditorias

As contas reprovadas dos prefeitos, a imposição de sanções pecuniárias ou a devolução ao erário implicam ações de natureza mandamental impostas contra os gestores públicos e políticos. O Poder Judiciário tem importante papel na manutenção dos direitos do cidadão, do ordenamento jurídico e da democracia. Para Garapon (1996, p. 24):

“O juiz torna-se o último guardião das promessas, tanto para o indivíduo como para a comunidade política. Não tendo guardado a memória viva dos valores que os fundamentaram, estes últimos pediram à justiça que zelasse seus julgamentos.”

Diz ainda que, numa visão da atividade jurisdicional,

“A justiça é precisamente procurada como substituto da política porque ela não pode deixar de fazer o direito, de se expor às excomunhões da comunidade científica ou da opinião pública. Quando a comunidade científica se deve pronunciar acerca de uma questão, ela dá a si mesma o tempo necessário e, por vezes, conclui pela impossibilidade de se pronunciar. [...] a justiça *deve* julgar com as informações que dispõe (GARAPON, 1996, p. 169).”

Ao ter imputado em seu desfavor a devolução de valores ou a imposição de sanções, pode e deve o administrador municipal, como cidadão, submeter seu pleito

ao Judiciário, a quem cabe manifestar-se pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, inciso XXXV), não havendo possibilidade de se impedir a apreciação das questões postas nos autos, pois o pagamento de eventual valor atentará diretamente ao seu patrimônio.

Entretanto, o Poder Judiciário tem limitado na grande maioria de suas decisões à sindicância do procedimento adotado pelo TCE e não ao mérito do julgamento de contas. Diga-se ainda que a irresignação dos gestores na atuação do TCE não se dá apenas no RS, mormente decisões que reconhecem tais excessos também em outros Estados da Federação, cuja decisão é nesse sentido:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. NEGATIVA DE REGISTRO DE ADMISSÃO DE CANDIDATOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO REALIZADO POR MUNICÍPIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. DIREITO AO CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA E DEVIDO PROCESSO LEGAL. SÚMULA VINCULANTE 03/STF. *RATIO ESSENDI*. 1. O procedimento administrativo realizado por Tribunal de Contas Estadual, que importe em anulação ou revogação de ato administrativo, cuja formalização haja repercutido no âmbito dos interesses individuais, deve assegurar aos interessados o exercício da ampla defesa à luz das cláusulas pétreas constitucionais do contraditório e do devido processo legal. Precedentes do STJ: RMS 21176/PR, DJ 01.10.2007 e RMS 11032/BA, DJ 20.05.2002. 2. [...]. 4. O *error in procedendo* no procedimento administrativo resta inequívoco, tanto que a instância a quo, partindo de premissa equivocada, assenta: ‘[...] O processo administrativo TC-002413/003/97 analisou as demissões efetuadas pelo Município

de Amparo no exercício de 1996, onde foram constatadas irregularidades como ausência de número de vagas no edital do concurso e ausência das leis que criaram os cargos, sendo, por conseqüência, negados os respectivos registros [...]. No que tange ao alegado cerceamento do contraditório e do direito de defesa, não estava, como não está, a impetrante sujeita a qualquer investigação ou mesmo julgamento pelo Tribunal de Contas. Não foi parte no processo [...]. A impetrante não está sujeita a Cortes de Contas, portanto não podia, como não pode, integrar o procedimento que visou apurar irregularidades em concurso público de provimento de cargos. Assim, inexistia obrigação legal de seu chamamento aos autos. Por outro lado, cabe ressaltar que a Prefeitura Municipal de Amparo, real interessada naqueles feitos, foi regularmente intimada de todos os atos do processo, exercendo plenamente seu direito do contraditório e da ampla defesa [...]’ (fls. 1178/1179)

5. *In casu*, os impetrantes, ora Recorrentes, obtendo êxito em concursos públicos, realizados no Município de Amparo-SP, no exercício de 1996, foram contratados pela municipalidade *in foco*, consoante se infere das razões recursais expendidas à fl. 1191; sendo certo que o cumprimento do *decisum*, proferido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo TC nº 2413/003/97, o qual rejeitou admissões dos impetrantes, importará em demissão dos impetrantes. 6. Recurso Ordinário parcialmente provido, para anular o acórdão recorrido, determinando que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo assegure aos impetrantes, ora Recorrentes, o exercício do contraditório e da ampla defesa no procedimento administrativo (TC-2413/003/97). (RMS

21929/SP RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2006/0076696-0. Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. J. 16/12/08. DJ. 26/02/2009.”

No Rio Grande do Sul, o Tribunal de Justiça tem dado o alcance da possibilidade de revisão dos atos, analisando-se o procedimento e mesmo o mérito do TCE no julgamento, sob possível afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes. São nesse sentido os arestos colacionados:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO PÚBLICO. CARGO DE PROFESSOR SÉRIES INICIAIS DO MUNICÍPIO DE AMARAL FERRADOR. NEGATIVA DE REGISTRO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ATO DE NOMEAÇÃO DA IMPETRANTE. ALEGAÇÃO DE NÃO CUMPRIMENTO DE REQUISITO EDITALÍCIO. FALTA DE HABILITAÇÃO. AUSÊNCIA DE NATUREZA MANDAMENTAL NAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS. LIMINAR CONCEDIDA EM PARTE. PREFACIAL DE INCAMBIMENTO DO *WRIT* NA ESPÉCIE. REJEIÇÃO. SEGURANÇA QUE SE CONCEDE PARCIALMENTE. 1. [...] 2. Nos termos do art. 31 e §1º, da Constituição Federal, os Tribunais de Contas são apenas órgãos auxiliares das Câmaras Municipais, no controle externo, das contas do Poder Executivo, não podendo, dessa feita, suas decisões, apresentaram natureza mandamental e coercitiva em relação aos Municípios por pertencerem a outro ente da Federação, sob pena de infringência ao princípio constitucional da autonomia municipal e ao princípio federativo. 3. Portanto, conclui-se que, com relação aos Mu-

nicipios, as conclusões dos Tribunais de Contas estaduais, no exercício de sua função institucional, possuem tão-somente natureza opinativa, cabendo ao Poder Executivo o juízo de valor sobre seu o acolhimento ou não. 4. [...]. (Embargos de Declaração Nº 70020295119, Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 14/09/2007).”

É importante a menção trazida no julgado, ao estabelecer que, “[...] com relação aos Municípios, as conclusões dos Tribunais de Contas estaduais, no exercício de sua função institucional, possuem tão-somente natureza opinativa, cabendo ao Poder Executivo o juízo de valor sobre seu o acolhimento ou não”, demonstrando assim os limites que o Judiciário entende cabíveis ao TCE.

Não bastasse a dita jurisdição, adota o TCE um sistema próprio, informatizado, para intimação dos gestores municipais acerca das decisões. Ocorre que, muitas vezes, os gestores não são assistidos por defensores constituídos, fato esse que implica a ausência de conhecimento da intimação eletrônica dos julgados e decisões, ferindo por vezes a possibilidade de ampla defesa e do contraditório.

Dessa vez, novamente entende o Judiciário que a intimação deve ser pessoal nos atos que importarem em condenação patrimonial ou qualquer outra forma de mandamento a ser determinado ao gestor. São nesse sentido os julgados, pelo que restou inclusive declarada a nulidade do artigo 144 do Regimento Interno, que trata da intimação por meio eletrônico:

“APELAÇÃO CÍVEL. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. INTIMAÇÃO ATRAVÉS DO DIÁRIO ELETRÔNICO DO TRIBUNAL. ILEGALIDADE. VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial

aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF art. 71, § 3º, da CF). Em razão disto, o procedimento deve se amoldar às regras do Código de Processo Civil que somente admite a citação e intimação ficta nos casos ali previstos. Nulidade do disposto no art. 144 do Regimento Interno do Tribunal de Contas que prevê a intimação de suas decisões através de publicação no Diário Eletrônico. Indispensabilidade da intimação pessoal. Nulidade do título executivo. Apelação provida. (Apelação Cível Nº 70030426472, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 28/10/2009).

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS. PROCESSO ADMINISTRATIVO. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. À luz dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, consagrados no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, imperiosa a intimação pessoal do impetrado para prestar esclarecimentos no processo administrativo de Prestação de Contas, bem como acerca do respectivo julgamento. SEGURANÇA CONCEDIDA. UNÂNIME. (Mandado de Segurança Nº 70025006180, Décimo Primeiro Grupo Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mara Larsen Chechi, Julgado em 17/04/2009).”

“DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS. LEGITIMIDADE PASSIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E NÃO DE SEUS CONSELHEIROS. O Tribunal de Contas do Estado é o legitimado passivo em sede de mandado de segurança interposto contra

ato impositivo do referido Tribunal, que visa anular o processo administrativo. Tomada de Contas, para efeito de renovar a intimação pessoal do impetrante. Exclusão das demais autoridades apontadas como coatoras. Precedentes do TJRGS, STJ e STF. TRIBUNAL DE CONTAS. PROCESSO ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO PESSOAL PARA PRESTAR ESCLARECIMENTOS. INTIMAÇÃO FICTA. DESCABIMENTO. VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. NULIDADE RECONHECIDA. RENOVAÇÃO DA INTIMAÇÃO. A ausência de intimação pessoal do impetrante para prestar esclarecimentos no processo administrativo. Tomada de Contas, bem como do julgamento, importa em violação ao contraditório e ampla defesa, sendo descabida a intimação ficta porque ausente qualquer justificativa para tanto, observado o teor do artigo 26, § 4º, da Lei nº 9.784/99 e os requisitos legais constantes no CPC, subsidiariamente aplicável. Aplicação da Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal. Nulidade do processo administrativo reconhecida para efeito de oportunizar a renovação da intimação do impetrante. Precedentes do TJRGS e STJ. Segurança concedida. (Mandado de Segurança Nº 70022564892, Décimo Primeiro Grupo Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 28/03/2008).”

Como se percebe dos julgados destacados, nos processos das Cortes de Contas Estaduais, haverá de ser aplicada, por analogia, a Súmula Vinculante 3 do Supremo Tribunal Federal, destinada aos processos da União:

“Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o con-

traditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.”

Entretanto, não se apresenta como majoritário o entendimento do Judiciário acerca da possibilidade de revisão dos atos do Tribunal de Contas, no tocante ao mérito. Entendem alguns julgadores que, quanto ao mérito da decisão da Corte de Contas em si, descabe ao Poder Judiciário a sua análise, eis que inadmissível o reexame judicial dos motivos que levaram a Corte de Contas a imputar o débito ao gestor público.

Buscam apenas analisar se o procedimento adotado pelo Tribunal de Contas foi conduzido dentro da legalidade, bem como em observância aos princípios constitucionais da ampla defesa e do devido processo legal, não merecendo vingar a ação que não se refere à legalidade da decisão, mas sim ao seu mérito, o que torna inviável a sua rediscussão pelo Judiciário, conforme o aresto colacionado:

“ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. TOMADA DE CONTAS E APLICAÇÃO DE PENALIDADES AOS ADMINISTRADORES. CABIMENTO DO MANDAMUS PARA ANÁLISE DA REGULARIDADE DA DECISÃO ADMINISTRATIVA. I - O mandado de segurança foi instruído com os documentos necessários à solução da controvérsia, cabendo ao Judiciário, em homenagem ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, sem entrar no mérito do ato administrativo, verificar a regularidade da decisão administrativa. II - Conforme se depreende dos documentos acostados aos autos, o desenvolvimento do processo administrativo deu-se de forma regular, tendo sido oferecida oportunidade para defesa e interpo-

sição de recursos, com observância do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, concluindo-se pela responsabilização dos recorrentes. III - Recurso ordinário improvido. (RMS 12349 - RO, Relator Ministro Francisco Falcão, 1ª Turma, DJ 14.03.2005, p. 194)”.

Alguns doutrinadores adotam esse mesmo entendimento. Para Teori Albino Zavascki (1999, p. 90):

“[...] as decisões tomadas em procedimentos fiscalizatórios do Tribunal de Contas, previstas no art. 71, §3º, da Constituição. Nesses procedimentos, esgotados os mecanismos aptos a impugnar a decisão tomada, opera-se coisa julgada, vinculativa em relação aos interessados. Trata-se todavia de coisa julgada administrativa, ou seja, mera preclusão, que de modo algum inibe garantia, que é constitucionalmente assegurada ao interessado, de submeter a controle jurisdicional a legitimidade formal e material do procedimento e da própria decisão. Dir-se-á que é controle limitado, porque restrito apenas a juízos de legalidade. É verdade, mas nem poderia ser de outra forma, já que os juízos de legalidade são os juízos próprios das decisões jurisdicionais. Esse mesmo limite - de controle de legalidade, e não da conveniência ou oportunidade - tem o Judiciário quando examina outras formas privadas de solução de litígios, como é o caso, por exemplo, da transação celebrada entre particulares [...]”.

Novamente citando o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, contrapõem-se os julgados anteriormente colacionados, acerca da possibilidade de revisão dos atos do TCE:

“APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. TÍTULO EXECUTIVO. REEXAME PELO JUDICIÁRIO.

IMPOSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF art. 71, §3º, da CF). Inadmissível o reexame das razões que levaram a Corte de Contas à imputação de débito, verificando-se o regular procedimento, com exercício de defesa pelo auditado e fundamentação da decisão administrativa. Rechaçada a arguição de prescrição. Apelação desprovida. (Apelação Cível Nº 70028077121, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 15/04/2009)”.

Como dito, há um equívoco em disponibilizar aos Tribunais de Contas Estaduais o alcance que a Constituição da República concedeu ao Tribunal de Contas da União, já que não há previsão para fazê-lo.

Com essa discrepância de entedimentos e os poucos julgados sobre o tema, torna-se muito árdua a atuação do gestor público municipal e de seus assessores, já que suas ações devem-se pautar pelos princípios constitucionais da administração pública, pelas decisões jurisprudenciais existentes, pelo entendimento do próprio Ministério Público e mais recentemente pelo entendimento do Tribunal de Contas do Estado, já que seus ditos alcançam caráter mandamental e coercitivo em relação às ações adotadas.

Ainda assim, há de se considerar esse novo papel do Judiciário, como idealizados de políticas públicas, atuando diretamente no comando do gestor municipal, com vistas à garantia de direitos que entende violados, entre os quais, saúde, educação, segurança e afins.

Portanto, o que se depreende da análise do tema é que, ainda que o gestor municipal seja eleito pelo voto direto, com base em um plano de governo, as ações a serem implementadas durante o mandato podem

sofrer o revés em face do entendimento contrário daquele que se intitula “órgão controlador”. Mais do que afrontar o direito de escolha de atuação do gestor, a intervenção de um poder sobre o outro malogra de forma inequívoca as instituições existentes no Estado Democrático de Direito.

5. Considerações finais

O tema abordado traduz a insegurança dos gestores públicos municipais acerca da adoção de políticas públicas para seus municípios, em especial as de cunho ambiental, algumas delas que valeram pela vitória na majoritária municipal.

Em que pese atuarem estritamente na legalidade, promovendo a inserção das ações nas leis orçamentárias, o mérito das políticas públicas que buscam implementar pode ser objeto de controle pelo Tribunal de Contas do Estado, com a possibilidade de se impor ao administrador municipal sanções de cunho patrimonial, além da sustação dos projetos assinalados, mediante mera “avaliação” da Corte de Contas.

Ao submeter as ações do TCE ao Judiciário, surpreendentemente a maioria dos julgados analisa apenas o procedimento adotado e não o mérito da reprovação ou da avaliação. Mais do que cercar ao gestor o acesso ao Judiciário, não lhe permite defender seus propósitos ou mesmo justificar suas ações.

Não há dúvidas de que a Corte de Contas Estadual tem excedido suas prerrogativas ao chamar para si a jurisdição, quando, na verdade, deveria atuar como um órgão auxiliar do Poder Legislativo na fiscalização externa da atuação do gestor público e, mesmo, revestir sua atuação com caráter pedagógico, já que seus Conselheiros acumulam, em sua maioria, anos de experiência à frente de diversas prefeituras do Estado.

Desse modo, a reflexão trazida nessa abordagem permite uma análise dos excessos que o TCE tem praticado quando

de sua atuação, ao mesmo tempo em que o Ministério Público e o Poder Judiciário, ressalvados alguns julgados, têm cancelado esse abuso.

Ao que tudo indica, a situação existente dá azo a uma possível crise entre os Poderes de Estado, por excederem certas competências que deveriam ser harmoniosas entre si e que, por vezes, podem atingir diretamente o cidadão, que se encontra alheio nesse embate dos poderes constituídos e tem suprimidas de seu cotidiano ações em prol do bem-estar.

Aliás, o Estado Moderno já enfrenta uma crise de identidade, uma vez que não foi gestada teoria política capaz de instrumentalizar a conceituação do perfil alcançado por esse Estado que ora tutela liberdades públicas, ora percebe os direitos sociais como baluartes da cidadania, ora põe-se, como mínimo, refém das vicissitudes do mercado. Talvez essa atuação desmedida do Tribunal de Contas seja reflexo dessa crise de identidade ora propalada.

Nesse ínterim, sociedade e o meio ambiente passam a atuar como figurantes, num contexto em que os atores principais se apresentam em um embate pelo poder, no sentido de demonstrar quem emana as ordens e quem deve cumpri-las. A sustentabilidade implica muito mais do que a adoção de políticas públicas e sim, deve o Estado pautar o trabalho de forma coordenada por seus diversos agentes, no sentido de implementá-las em nome do bem-estar

social e a certeza de garantia de um futuro para as próximas gerações.

Referências

AUGUSTIN, Sérgio. Discricionariedade técnica e conceitos indeterminados. *Revista da Faculdade de Direito/UCS, Caxias do Sul*, n. 15, 2006.

BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. *As crises do estado e da constituição e a transformação especial dos Direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de. O papel político do poder judiciário. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 38, p. 289-303, 2002.

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. Ação Civil Pública, Inquérito Civil e Ministério Público. In: MILARÉ, Edis (Coord.). *Ação civil pública, Lei 7.347/85 - 15 anos*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GARAPON, Antoine. *O guardador de promessas: justiça e democracia*. Tradução de Francisco Aragão. Lisboa: Arquimédia, 1996.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LEAL, Roger Stiefelmann. A judicialização da política. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v.7, n. 29, p. 230-237, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

_____. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Título executivo e liquidação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.