



Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros

ISSN: 2237-2342 (impresso)

L-ISSN: 2178-2008 (on-line)

Tramitação editorial:

Data de submissão: 08/10/2020

Data de aceite definitivo: 11/21/2020

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4411474>

Data de publicação: 31/12/2020.

**FINANÇAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL NO BRASIL:
O QUESTIONÁVEL EXEMPLO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO
FEDERAL (TCDF)**

*PUBLIC FINANCE AND SOCIAL CONTROL IN BRAZIL:
THE QUESTIONABLE EXAMPLE OF THE FEDERAL DISTRICT COURT OF AUDITORS
(TCDF)*

*Raone Gomes Maciel¹
Laura Karoliny da Silva Nogueira²
Beatriz Amália Albarello³*

Resumo

Este artigo propõe uma articulação entre a análise das finanças públicas e controle social. Apresenta, assim, uma proposta metodológica para os estudos dessas áreas, sendo os dados orçamentários avaliados à luz de literatura, legislação e relatórios técnicos pertinentes. Destarte, foi desenvolvida uma avaliação sobre os Tribunais de Contas, em especial o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Os dados e metodologia reforçam a importância do estudo sobre as finanças públicas e o controle social e fazer isso de forma eficiente.

Palavras-chave: Controle Social. Finanças Públicas. TCDF.

¹ Graduando em Administração pelo Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB.

² Mestre em Economia pela Universidade de Brasília, docente no Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB.

³ Doutoranda em Psicologia, pela Universidade de Católica de Brasília – UCB, docente no Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB.

Abstract

This article proposes an articulation between the analysis of public finances and social control. It presents a methodological proposal for the study of these areas and the budget data being evaluated in the light of the relevant literature, legislation and technical reports. An evaluation of the courts of auditors is carried out, especially of the Tribunal de Contas do Distrito Federal. The data and methodology reinforce the importance of studying public finances and social control and doing it efficiently.

Keywords: *Social Control. Public Finance. TCDF.*

Introdução

As finanças públicas desempenham um papel importante na sociedade porque o Estado, para cumprir a sua função de promoção do bem-estar da sociedade, tem de incorrer em despesas públicas, que devem ser cobertas pelas receitas públicas. Assim, a atividade financeira do Estado pressupõe a realização de atividades políticas, sociais, econômicas e administrativas que consistem em adquirir, criar, administrar e gastar. O conceito de finanças públicas a que se refere Matias-Pereira (2012, p. 113) pode explicar melhor quando diz:

As finanças públicas de um país [...] estão orientadas para a gestão das operações relacionadas com a receita, despesa o orçamento e o crédito público. Preocupa-se, portanto, com a obtenção, distribuição, utilização e controle dos recursos financeiros do Estado. Registre-se que a arrecadação dos tributos decorre de uma manifestação do poder de império do Estado, impondo obrigações pecuniárias à, retirando-lhes parte da riqueza produzida, com vista a realizar a atividade financeira. A atividade financeira é desempenhada pela obtenção de receitas, pela administração do produto arrecadado e, ainda, pela realização de dispêndios e despesas.

O próprio conceito de controle está relacionado à atividade de monitoramento, que almeja garantir que as tarefas sejam realizadas conforme planejado e corrigir eventuais desvios. Construir uma casa é um bom exemplo. Na prática, se monitora a execução das obras para que saiam de acordo com o planejado no projeto original, sem erros e desvios. A mesma ideia pode ser adotada na esfera pública, mas com a diferença que se antes à construção da casa era objeto de controle, agora é ação governamental, com base nos órgãos que exercem o controle em diferentes momentos e níveis, como, por exemplo, os Tribunais de Contas da União, Estaduais e Municipais.

Além do exposto, frise-se a possibilidade de o controle ser exercido pela sociedade civil. Em outros termos, o controle social, que é a participação do cidadão na gestão pública, através do controle direto, representa a ação de um cidadão ou grupo social sem o envolvimento ou intermediação de um órgão ou entidade pública que atuaria como um “canal” entre a população e o governo. Já o controle indireto, por seu turno, representa a participação humana por meio dos mecanismos ou instituições colocadas à sua disposição.

No cerne dessa questão, jogue-se luz sobre a atuação de 3 (três) entidades de controle social - Associação Contas Abertas (CA), Instituto de Fiscalização e Controle (IFC) e Instituto Observatório Político e Socioambiental (OPS) -, que, buscando respostas à reflexão “quem fiscaliza o fiscal?”, elaboraram relatórios que evidenciaram o sistema remuneratório dos Tribunais de Contas no Brasil e, assim,

revelando os valores que a sociedade luta para manter no tocante à estrutura salarial desses Tribunais, que dever-se-ão ser, grosso modo, os primeiros a zelar pelos princípios constitucionais, e administrativos, que caracterizam a Administração Pública brasileira.

Essas reflexões suscitaram o interesse de abordar o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) a fim verificar a existência de eventuais “penduricalhos” naquele órgão, circunstâncias que, fatalmente, podem reduzir a eficiência do uso dos recursos públicos.

Nessa perspectiva, pretende-se colocar em relevância o papel do controle social conquanto instrumento de promoção à gestão pública participativa, enfatizando a sua aplicação, notadamente, nos gastos públicos com pessoal no TCDF. Para tanto, a pesquisa está dividida em: referencial teórico, que contempla os conceitos de planejamento público, finanças públicas e os aspectos gerais de orçamento público; em seguida, é feita menção à metodologia da pesquisa; e, por fim, no capítulo seguintes são tratados os resultados e discussões do estudo em questão. Qual a relação entre a prática de controle social e o aprimoramento das finanças públicas no Brasil? O controle social colabora com uma maior eficiência no uso de recursos públicos e fomenta a gestão pública democrática.

O objetivo geral deste trabalho é analisar, por meio das práticas de controle social, os gastos com pessoal no Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) a fim de perceber as suas contribuições no tocante à eficiência das finanças públicas.

Para analisar as contribuições do controle social para o aumento da eficiência no uso dos recursos públicos relativas aos gastos com pessoal no Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), pretender-se-á:

- (i) Identificar as características, elementos e princípios que rodeiam as finanças públicas no Brasil;
- (ii) Observar as mudanças nos modelos orçamentários de gestão pública;
- (iii) Perceber se essas mudanças revelam fomento à participação social no que diz respeito aos gastos públicos;
- (iv) Apresentar os aspectos pertinentes à gestão pública e ao controle social; e
- (v) Verificar se o controle social enseja maior eficiência no uso de recursos públicos, fomentando a gestão pública democrática.

Referencial

Este capítulo divide-se em duas partes, apresentando conceitos de planejamento público, finanças públicas, orçamento (princípios e tipos) e controle no setor público. Esses conceitos serão aprofundados no desenrolar da pesquisa proposta por este estudo.

Planejamento público

Considerando que o planejamento é a primeira função administrativa, dado que a ele cabe a decisão do que se deve fazer, quais objetivos, tipos de controle e gerenciamento se deve adotar para alcançar os resultados, o planejamento consiste em pensar um objetivo, projetá-lo e, após isso, estabelecer as condições e organizar as ações cabíveis para que a meta seja alcançada da melhor maneira possível (SALDANHA, 2006).

Ante isso, observe-se que a relação existente entre o planejamento e o orçamento público é bastante estreita - o orçamento constitui ferramenta do planejamento ao passo que o primeiro é o levantamento do que é necessário para

atingir o fim almejado, enquanto o segundo é o estabelecimento dos recursos financeiros para alcançar o planejado (SALDANHA, 2006).

No Brasil o planejamento público relaciona-se intrinsecamente às Leis orçamentárias. A esse respeito, o dispositivo Constituição Federal de 1988 lembra que:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

De outra forma, a Carta Magna reforça que, alheio ao ente federado em questão, a Administração Pública brasileira deve se valer dos orçamentos para definir acerca dos recursos do Erário para aplicação em políticas públicas de promoção dos serviços públicos essenciais por ocasião da redução das desigualdades inter-regionais, por exemplo. Dessa maneira, trata-se de uma lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República que estima, ou seja, prevê as receitas e fixa as despesas necessárias para viabilizar as ações do governo (ÁVILA, 2012).

Jogue-se luz, ainda, sobre uma questão imperiosa quanto a atuação do planejador público brasileiro, vale dizer, o respeito ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Assim, destaque-se que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Seguindo as definições dos princípios da administração pública definidos por Chiavenato (2012), esses princípios serão essenciais para demonstrar como a permissão legal de livre nomeação de cargos comissionados e funções gratificadas vão em sentido contrário aos princípios da eficiência, da impessoalidade e da moralidade.

O princípio da eficiência deve ser seguido pelos agentes políticos como consequência da união de todos os outros princípios. Ele define que os serviços entregues a população devem ser de qualidade e devem ter o menor custo possível, ao mesmo tempo em que atenda o máximo de pessoas. O que é dificultado quando os agentes públicos não possuem conhecimento na área que atuarão no cargo (CHIAVENATO, 2012).

O princípio da impessoalidade diz que todos devem ser tratados igualmente, o que acaba não sendo seguido quando impera o critério de confiança como fator principal para escolha de cargos de direção, chefia e assessoramento em órgãos

públicos, sem observar o que é melhor para o interesse do coletivo (CHIAVENATO, 2012).

O princípio da moralidade diz que o agente público não deve se guiar apenas pela autorização legal do ato administrativo, pois, nem tudo que é legal, é moral. Ao passo que as nomeações de cargos de confiança sem ser observado o interesse do coletivo, são legais, mas nem sempre são morais (CHIAVENATO, 2012).

Já o princípio da publicidade se baseia na total transparência dos atos administrativos, sendo obrigatório ao órgão público dar publicidade ao ato da Administração Pública (CHIAVENATO, 2012).

O princípio da legalidade é onde os administradores públicos se balizam para nomear pessoas pelo critério de confiança, pois, diferente do direito privado, onde todos podem fazer tudo aquilo que não foi previamente proibido, o direito público diz que só é permitido fazer aquilo que foi anteriormente autorizado pela legislação vigente (CHIAVENATO, 2012).

Finanças Públicas

Como Matias-Pereira (2010) apontou, as finanças públicas de um país para gerenciamento de operações relacionadas à receita, despesa, orçamento e crédito público. Em sua atenção, o principal é adquirir, alocar, usar e controlar recursos financeiros do país. De acordo com o autor, o Estado impõe obrigações financeiras à sociedade e transfere parte da riqueza produzida para o exercício dessa atividade (IDEM, IBIDEM).

Para Bastos (2002 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 115), as atividades financeiras são geralmente “provenientes da arrecadação de receitas. A gestão dos produtos fiscais e a realização das despesas do Estado”.

As finanças públicas são muito importantes para o governo, pois seu foco está na operação e gestão de orçamentos, receitas e despesas, envolvendo a aquisição, distribuição, uso e controle do estado de recursos financeiros para atender às necessidades do governo, o coletivo e o próprio País. O Estado deve realizar adequadamente suas atividades financeiras para a prestação dos serviços públicos, de acordo com o que estabelece a Constituição Federal sobre administração pública, envolvendo responsabilidade, compromisso, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e sociedade.

Pelo exposto, pode-se dizer que as finanças públicas desempenham um papel importante na sociedade, pois o Estado precisa fazer gastos públicos para cumprir sua função de promoção do bem-estar social, e esses gastos devem ser pagos com receitas públicas. Portanto, as atividades financeiras do país significam a execução de atividades políticas, sociais, econômicas e administrativas, incluindo custos de aquisição, criação, gestão e execução. Para isso, o papel das finanças públicas pode ser observado a partir das seguintes funções (REZENDE, 2001):

- (i) **Alocativa:** fornecer bens públicos, ou dividir o uso de todos os recursos econômicos em bens públicos e bens privados por meio do processo, e escolher a composição dos bens públicos; os bens públicos não podem ser fornecidos de forma compatível com as necessidades sociais por meio do sistema de mercado. O fato de os benefícios gerados pelos produtos públicos poderem ser oferecidos a todos os consumidores significa que não há pagamento voluntário aos fornecedores desses produtos. Portanto, o governo é responsável por determinar o tipo e a quantidade de

- bens públicos a serem fornecidos e calcular o nível de contribuição de cada consumidor;
- (ii) Distributiva: refere-se à organização da distribuição da renda gerada pelos fatores de produção (capital, trabalho e terra) e vendas desses fatores no mercado. Isso pode ser feito por meio de mecanismos de transferência, tributação e subsídio para garantir o cumprimento do que a sociedade considera uma distribuição "justa"; e
 - (iii) Estabilizadora: envolve o uso de políticas orçamentárias para manter o pleno emprego. Esta política pode ser refletida diretamente pela alteração da despesa pública em consumo e investimento, ou pode ser refletida indiretamente pela redução da taxa de imposto, o que pode aumentar o rendimento disponível do setor privado. Ao final desta seção, pode-se dizer que, na visão clássica, o mercado é considerado um excelente e eficaz mecanismo de alocação de recursos.

Por esse motivo, Rezende (2001) justificou a intervenção governamental no sentido de organizar a produção e o consumo de bens públicos, reduzir as externalidades, limitar a influência do monopólio e fornecer informações de forma assimétrica. No entanto, se o modelo de intervenção do governo na vida econômica inicialmente produziu resultados positivos, então, nos últimos anos, várias sociedades começaram a discutir o novo papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção econômica. Porque na era dos grupos econômicos, acordos comerciais e sistemas financeiros e comerciais globalizados, a sobrevivência da sociedade está diretamente relacionada ao envolvimento desse movimento.

Orçamento público

Ao buscar atender as demandas da sociedade, o governo deve se balizar para além da elaboração das ações que irão culminar na confecção próprio orçamento, mas deve também se preocupar com a execução à risca e com a avaliação constante deste, mirando a efetividade do objetivo estabelecido durante o planejamento. Para tanto, ressaltante, antes de mais nada, que o instrumento que o poder público utiliza para expressar, dentro de um determinado período, o seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, assim como a natureza e o montante dos dispêndios a serem alcançados, é o orçamento público (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1999).

Nesse sentido, Lima & Castro (2000) argumentam que o orçamento é o planejamento da Administração Pública que visa atender aos planos e programas por ela desenvolvidos, por meio da planificação das receitas a serem obtidas e das despesas a serem efetuadas, objetivando a continuidade ou a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços oferecidos para a sociedade.

Ávila (2012), por seu turno, acrescentou que orçamento público é a imposição legal que representa um instrumento gerencial da Administração Pública que vislumbra atender a todas as necessidades coletivas por um período de tempo, levando-se em consideração as ações da gestão pública. Por isso mesmo que o autor defende que o orçamento público é de fundamental importância para o desenvolvimento de um país, já que o objetiva atender as necessidades da população, por meio das funções tradicionais do Estado, a fim de reduzir as desigualdades sociais e priorizar os recursos em setores fundamentais, tais como saúde, educação etc.

Princípios de orçamentários

Para que haja um orçamento público é necessário prever que ele funcione. Mas, como prever se vai atender às demandas? É para isso que existem trâmites, às vezes longos, para a elaboração. São os princípios orçamentários que irão definir como estruturar este instrumento a fim de que possa contribuir para atender às necessidades da população.

Nessa perspectiva, grife-se que existem, basicamente, dois tipos. A saber:

- (i) Princípios orçamentários clássico: criados com a conotação jurídica desde a Idade Média; e
- (ii) Princípio orçamentário moderno: oriundos do período em que o orçamento público passou a ser utilizado como instrumento de gestão e planejamento.

Princípios de orçamentários clássicos

Para Silva (1962), os princípios orçamentários clássicos são, a saber:

- (i) Anualidade: sustentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, propõem que a vigência de um orçamento seja referente a apenas um exercício financeiro. Assim, o orçamento público de um país em 2017 não pode ser o mesmo de 2018, uma vez que as realidades mudam;
- (ii) Clareza: qualquer pessoa, por menor que seja a capacidade intelectual, tem o direito de compreender claramente o orçamento público;
- (iii) Equilíbrio: não pode haver mais despesas do que receitas para manter o equilíbrio das contas públicas;
- (iv) Exclusividade: não pode haver matéria estranha, mesmo que haja exceções definidas na Lei Orçamentária Anual (LOA);
- (v) Legalidade: nem uma vírgula do orçamento público pode ser inconstitucional;
- (vi) Não-vinculação de receitas: a verba de determinada receita não pode ser destinada exclusivamente ou em partes para determinada despesa;
- (vii) Publicidade: qualquer contribuinte tem direito de acesso ao orçamento público;
- (viii) Unidade: tudo o que se arrecada e o que se gastar deve estar reunido apenas na lei orçamentária;
- (ix) Uniformidade: o mesmo critério de representação de dados deve ser mantido em cada peça orçamentária de cada ano, para fins comparativos;
- (x) Universalidade: nada de receita ou despesa pode ser omitido. Tudo deve constar na peça; e
- (xi) Orçamento bruto: não pode haver valor líquido das despesas e receitas estimadas no orçamento público.

Princípios de orçamentários modernos

Consoante Silva (1962), os princípios orçamentários modernos são, a saber:

- (i) Simplificação: a fácil compreensão é fundamental para um orçamento público;
- (ii) Descentralização: o nível de proximidade deve ser alto entre as ações executadas pelo governo e os cidadãos beneficiados por elas; e

- (iii) Responsabilização: a responsabilidade deve ser assumida de forma personalizada por quem irá executar as ações previstas no orçamento público.

Juntando esses três princípios, chega-se ao orçamento que detalha programas de governo e que levam as características dos governos atuais, definidos no Plano Plurianual (PPA), previsto na Constituição em vigor.

Tipos de orçamento

Orçamento tradicional

Com a ascensão do país liberal britânico no século 19, algumas reflexões na Administração Pública e seus instrumentos de gestão, o foco está na construção do chamado "orçamento tradicional ou clássico", a ideia central é manter o equilíbrio econômico-financeiro, o objetivo é controlar o possível aumento da despesa pública (GIACOMINI, 2012).

Pode-se dizer que este modelo orçamentário também pode ser utilizado como ferramenta de controle político do Executivo, mantendo-o em segundo plano. Não obstante, de acordo com o método clássico usado no orçamento, a administração pública, agências e entidades relacionadas recebem financiamento de recursos usados para pagar funcionários e compras. Na alocação de recursos de um determinado ano, considera-se o valor do gasto no ano anterior, mas não, portanto, as ações, planos e planos de trabalho planejados para o próximo ano (GIACOMINI, 2012).

Outra questão interessante é a falta de plano de ação governamental, que é um dos principais características dos orçamentos tradicionais. Este tipo de orçamento público é denominado "lei do método" porque concentra-se nos meios e não nos objetivos nacionais. Ferramentas de controle insuficientes para garantir a eficácia do gasto público, o único parâmetro é a honestidade (GIACOMINI, 2012).

Orçamento moderno

O orçamento é o elo entre o plano e a função executiva da organização. A alocação de recursos visa alcançar metas e indicadores. Ao fazer o orçamento, todos os custos planejados são considerados, incluindo aqueles de exercícios de inferência. Eis, ainda, uma estrutura de orçamento apropriada Administração e planejamento (GIACOMINI, 2012).

Orçamento público participativo

Entre os tipos de orçamento público, destaque-se o participativo, que é visto como mecanismo de complementação da democracia representativa, posto que permite que o cidadão esteja próximo aos debates e definições do uso dos recursos do Estado. Logo, ele se caracteriza por almejar decisões descentralizadas; fortalecer conselhos populares; fomentar a consciência da participação cidadã; entre outros aspectos (GIACOMINI, 2012).

Função controle do orçamento público e o controle social

Conforme a Constituição Federal (1988),

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.

Controle externo

Em termos gerais, o controle externo ocorre quando o mecanismo de controle não está integrado, vale dizer, a estrutura do órgão controlado. É também o controle de uma força sobre outra. Portanto, o controle externo se refere a uma pessoa coletiva externa, ou seja, uma pessoa coletiva externa executada por força ou organização diversa da parte controlada, ou uma pessoa coletiva externa que não tenha integrado a sua estrutura (LIMA, Luiz Henrique).

O controle externo da gestão pública, como vimos, está previsto nos arts. 70 e 71 da CF (1988), cujo titular é o Congresso Nacional, que o exerce com o auxílio do TC, e refere-se ao controle e à fiscalização da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional da União.

Controle interno

O sistema de controle interno consiste em órgãos de controle interno e correspondem aos departamentos administrativos que fazem parte do sistema de controle interno da Administração Pública Federal, entre outras funções, como a de apoiar as atividades de controle externo realizadas pelo TC (CGU - Instrução Normativa n.º 1, de 3 de janeiro de 2007).

Esse controle exercido pelos órgãos de controle interno de cada Poder é que está previsto nos arts. 70 e 74 da CF (1988), ou seja, o sistema de controle interno de cada Poder realiza as atividades de fiscalização ou de auditoria governamental interna (GOMES; SALAS, 1999, p.13).

O controle administrativo interno é a integração do próprio processo estrutura organizacional da agência/entidade. No sentido de defender a legitimidade e legitimidade, o governo deve verificar suas ações desta forma, posto que o interesse público vem primeiro (Gomes e Salas (1999, p.13)

Controle social

Já no âmbito municipal, o mesmo dispositivo prevê que:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

De outra forma, a gestão participativa é vista, também, sob a égide da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, popularmente chamada de Estatuto das Cidades:

[...] II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...] Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Em que pese que o poder fiscalizatório do Poder Legislativo no que concerne aos serviços públicos, é possível o cidadão, de maneira ordeira, realizar a fiscalização dos atos da Administração, tendo na própria sociedade o seu principal argumento, isto é, o ator que lhe confere autoridades e competências. Portanto, impedir que o cidadão realize o controle social pode constituir inversão de papéis, vale dizer, com o Estado se distanciando da retórica democrática.

Metodologia

O trabalho foi desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica e um estudo de caso, com enfoque exploratório e descritivo. Segundo YIN (2006, p. 27), “estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos”.

Devido à técnica de observação, segundo Marconi & Lakatos (2011), trata-se de uma técnica que busca informações, utilizando os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste a pena em ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar.

Coleta de dados

Para fundamentar o estudo foi utilizada a abordagens quantitativa e qualitativa dos dados, devido à sua estruturação ter tanto a coleta de dados, por meio de dados secundários obtidos junto ao relatório “combate a privilégios no setor público – um retrato dos Tribunais de Contas da região Centro-Oeste”, elaborado pelas Instituições Associação Contas Abertas (CA), Instituto de Fiscalização e Controle (IFC) e Instituto Observatório Político e Socioambiental (OPS), como a análise do ambiente estudado, buscando estabelecer a relação entre as práticas de controle social e o aprimoramento das finanças públicas no Brasil.

Análise de Dados

Tratando-se de uma pesquisa qualitativa do tipo estudo de caso, visto que o objeto proposto é uma unidade a ser analisada profundamente, a análise de dados se deu a partir do enfoque exploratório e descritivo.

Resultados e Discussões

O presente capítulo aborda os aspectos gerais do TCDF, como também apresenta os dados relativos aos gastos com pessoal e a análise dos supostos penduricalhos no contexto daquele Tribunal.

História do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF)

Tribunal de Contas do Distrito Federal surgiu em 1960, com o propósito de ser um órgão auxiliar do Senado Federal nas áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal, enquanto se aguarda a instalação da Câmara Legislativa competente (TCDF, 2020).

O órgão foi instituído por meio da Lei n. 3.751, de 1960, aprovado em agosto do mesmo ano. Na ocasião, o Presidente Juscelino Kubitschek (Juscelino Kubitschek) realiza fiscalizações orçamentárias e financeiras para dotar o Distrito Federal de estruturas administrativas adequadas para garantir o normal funcionamento do sistema público (TCDF, 2020).

O primeiro tribunal é composto por cinco ministros, que foram nomeados por cinco ministros na época, Israel Pinheiro conhecido como prefeito do DF. Entre eles ele é sua escolha O ministro Ciro dos Anchos que presidiu a reunião era o filho mais velho do tribunal. Temporariamente, na primeira reunião plenária realizada em 26 de setembro. Logo após 1960, no mesmo encontro, em votação secreta, foi eleito presidente do Tribunal (TCDF, 2020).

Até 1964, a titularidade do Tribunal de Contas era determinada por pré-cadastro e controle externo. Logo, o Tribunal decidiu a conta de gestor de fundos públicos deve ser registrada custos incorridos. Esse registro inclui documentos revisados e aprovados para pagamento de despesas públicas, e o Tribunal deve considerar esses documentos. Na época, a recusa em registrar tais despesas constituía um veto obstáculos absolutos à sua execução (TCDF, 2020).

O TCDF é pioneiro na fiscalização descentralizada por parte das autoridades administrativas Governo local implementado desde 1962. Não obstante, a tendência mundial refletida na Constituição de 1988 mostra que as pessoas estão preocupadas em melhorar o desempenho da administração pública. Desse modo, o Tribunal de contabilidade tem o poder de fiscalizar todos os aspectos gestão comercial e imobiliária, incluindo legalidade e econômico (TCDF, 2020).

Além da avaliação obrigatória da legalidade do comportamento de entrada de pessoal, auditorias de desempenho, ou operação, também são introduzidos os resultados relacionados à eficácia e eficiência do orçamento, finanças, contabilidade e gestão de ativos em órgãos e entidades administrativas do Distrito Federal (TCDF, 2020).

O TCDF teve sua segunda Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), Lei nº 91, aprovada em 30 de março de 1990, que elevou o número de conselheiros de cinco para sete (como é atualmente). Mas, somente em 1994, a lei de organização judicial existente, Lei Complementar 01/1994, foi publicada de acordo com as diretrizes estabelecidas na supracitada Lei (TCDF, 2020).

Funções do TCDF

O artigo 77 da LODF dispõe que Fiscalização do orçamento federal de entidades administrativas Diretos, indiretos e fundamentos estabelecidos ou mantidos pelo poder público CLDF mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, lembrando que será sempre em observância à legalidade, legitimidade e economicidade.

Qualquer pessoa física ou jurídica pública será responsável, ou as empresas privadas que usam, levantam, armazenam, gerenciam ou administram fundos, bens e valores públicos de responsabilidade do Distrito Federal, ou representá-lo para assumir obrigações financeiras. Como mencionado anteriormente, CLDF realizará o controle externo com a ajuda do TCDF (LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL).

As competências do TCDF estão dispostas no art. 78, da LODF, e reproduzidas no art. 1º da LODF, e tais atribuições podem ser divididas em dois grandes grupos que são: exame das prestações de contas e atividades de fiscalização.

O TCDF, tal como o TC que é, seguindo o modelo expresso na Constituição Federal de 1988, é órgão administrativo e presta assessoria técnica ao Poder Legislativo em gestão pública, sem, no entanto, estar subordinada ou pertencer a sua estrutura (LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL).

Embora o controle externo recaia sobre todas as atividades administrativas, os poderes, no caso do Distrito Federal, tem um caráter especial, porque o Poder Judiciário o Ministério Público do Distrito Federal (MPDFT) não é da competência do TCDF, mas do TCU. Isso ocorre porque o fator que determina a jurisdição do TC é orçamento de recursos. De acordo com art. 21, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988 (CF/1998), “compete à União [...] XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios”. Nesse sentido, grife-se que o Judiciário e o MPDF estão mantidos com recursos federais, cabendo ao TCU fiscalizá-los.

De acordo com a LODF, quando o Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) ou o comitê competente verifica indícios de despesas não planejadas, pode solicitar esclarecimentos ao órgão governamental em até 5 (cinco) dias, podendo essa solicitação ser feita no caso de despesas não planejadas, mesmo que haja investimentos não aprovados ou incentivos não aprovados, dispensas, anistia, remissão, concessões ou benefícios financeiros, fiscais ou de crédito. Em caso de incumprimento do pedido ou se as explicações prestadas forem consideradas insuficientes, a Câmara recorrerá ao TC a fim de oferecer um anúncio final dentro de 30 (trinta) dias.

Nesse contexto, jogue-se luz sobre o fato de que, quando o TCDF compreende que as despesas são irregulares, a comissão competente proporá à CLDF considerar que as despesas podem causar danos irreparáveis ou graves para a economia pública a sua suspensão, se ainda não executada, ou a sua devolução.

O TCDF dever-se-á agir, consoante o regimento interno:

- a) De ofício: o tribunal tem autonomia para agir; e
- b) Mediante iniciativa da Câmara Legislativa, do Ministério Público ou das autoridades financeiras e orçamentárias do Distrito Federal ou dos demais órgãos auxiliares, sempre que houver indício de irregularidade em qualquer despesa, inclusive aquela decorrente de contrato.

Como falado, quando se trata de localizar o corpo de controle, isso pode ser feito de modo interno ou externo, sendo o controle interno exercido pela autoridade competente, que é estrutura da entidade controlada. Da mesma maneira que controle externo, o controle interno é o controle técnico. Consoante a CF (1988), em seu artigo art. 74, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário permanecerão sistema de controle interno de forma integrada.

A LODF também afirma que os poderes legislativo e executivo manterão um sistema integrado de controle interno. De acordo com a regulamentação federal, deve haver sistema de controle interno, no Distrito Federal, a ser mantida de forma integrada pelos poderes Legislativo e Executivo. Assim, desde então, o judiciário distrital é organizado e mantido pela Associação. Este sistema de controle estabelecido pelo LODF visa:

- a) Avaliar a implementação dos objetivos previstos nos Planos Plurianuais (PPAs), execução dos programas de governo e orçamentos do DF;
- b) Comprovar a legalidade e avaliar os resultados em termos de eficácia e eficiência gestão do orçamento, finanças, contabilidade e capital em órgãos e entidades Administração do DF e uso de recursos públicos por entidades lei privada;
- c) Controlar a concessão de benefícios e a forma como são calculados qualquer parte do salário, vencimento ou vencimento de seus membros ou funcionários;
- d) Exercer controle sobre as operações de crédito, avais e fianças, bem como sobre Direitos e recursos do DF;
- e) Avaliar a relação custo-benefício das isenções de receitas e incentivos, resgates, parcelamento de dívidas, anistia, remissões, subsídios, benefícios e finanças, impostos, crédito e outros relacionados; e
- f) Apoiar a auditoria externa no cumprimento de sua missão institucional.

Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, ilegalidade ou ofensa aos princípios do art. 37 da Constituição Federal, dela darão ciência ao TCDF, sob pena de responsabilidade solidária (CF, art. 74, § 1º; LODF, art. 50). No entanto, deve ficar claro que, embora o controle interno detenha o dever constitucional de apoiar o controle externo, não há relação de hierarquia entre eles, mas sim de complementaridade.

As contas públicas do DF serão 60 (sessenta) dias por ano apreciadas em local específico. A CLDF disponibiliza para que cada colaborador o estude e aprecie se será disponibilizado de forma permanente, atualizado mensalmente, nos sítios oficiais na internet do legislativo, executivo e TCDF, a criação de *sites* específicos na internet é uma forma de controle social pode ser usado pela sociedade. Assim sendo, observe-se que que todo cidadão, partido político, associação ou sindicato é um partido legítimo para denunciar irregularidades ao TCDF.

O TCDF reportará ao CLDF sobre orçamento, execução financeira e de capital anualmente, até 60 dias a partir da data de abertura o ano seguinte ao ano a que se refere o exercício financeiro, no que diz respeito aos aspectos legalidade, legalidade e economia de acordo com outros princípios legais.

LRF: Tribunais de Contas para a Execução da Lei de Responsabilidade Fiscal

O ambiente histórico em que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LEI SUPLEMENTAR Nº 101, DE 04/05/2000) era bastante diversificado e caracterizava-se por insolvência setor público, crescente dívida externa e interna, altas taxas de juros e a necessidade de geração de superávit primário. No geral, está crescendo

desestabilização fiscal de vários países desde a década de 1980, incluindo os chamados países desenvolvidos, foi a raiz fundamental da criação de normas que buscam o equilíbrio contas públicas.

A economia mundial em crescente globalização tem pedido mais nesta década competitividade dos países. Economias domésticas não podiam crescer ao mesmo tempo manter gastos pobres e finanças públicas insustentáveis. Nesse caminho, países não viam alternativa a não ser controlar as finanças públicas como uma medida a crise econômica que surgiu e ameaçou o padrão de vida.

Para resolver este problema, a Comunidade Europeia e por alguns países. Cita-se os Estados Unidos e a Nova Zelândia como exemplos, que destaque na auditoria de contas públicas. Também se enfatiza o que é importante o papel do Fundo Monetário Internacional (FMI), que traçou as diretrizes para a racionalização contas públicas dos países membros.

A Comunidade Europeia apoiou a assinatura do Tratado de Maastricht (1992), que estabeleceu os parâmetros de cooperação e regras estritas para os países pode entrar na comunidade. Entre eles, aquele que estabelece manutenção de uma relação dívida/PIB estável e compromisso de manter equilíbrio fiscal (NÓBREGA, 2001).

Nos Estados Unidos o esforço pela sustentabilidade fiscal vem do orçamento The Enforcement Act (BEA) de 1990 Segundo esta lei, o Congresso estabelece um orçamento plurianual e limites de gastos do orçamento. Na Nova Zelândia, os principais ajustes foram feitos sob responsabilidade fiscal Lei (1994). As reformas foram baseadas em regras rígidas e transparência nos gastos públicos.

Quando se trata do (FMI) há influência do código boas práticas em matéria de transparência fiscal que afirma que:

Este código é baseado nos seguintes objetivos principais: definir claramente as funções e responsabilidades do governo; disseminação de informações sobre atividades governamentais; abertura em preparação e execução orçamental, bem como na elaboração de contas orçamentais; e avaliação independentemente da integridade das informações fiscais (NORMAS DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL – NAGS).

Internamente, a situação no Brasil era semelhante à de muitos outros países. Houve uma grave crise fiscal, acabou a intervenção do Estado na economia e no sistema serviços públicos bloqueados burocráticos. Foram feitas tentativas para superar esses obstáculos começa com um plano geral para a reforma do aparelho do Estado, em 1995. Assim, também foi obrigada a cumprir o art. 30 Emenda à Constituição nº 19/98, este estabeleceu prazo de 6 (seis) meses a partir do anúncio no Congresso Nacional apresentar a conta suplementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal, que diz respeito às finanças públicas.

Nesse contexto, a LRF foi criada no Brasil com a nobre e difícil missão de implantar um novo regime fiscal, fundamentado nos conceitos de responsabilidade (equilíbrio fiscal e planejamento) e transparência. Para tanto, fixou normas rígidas que, se descumpridas, motivam punições fiscais e penais.

Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

O objetivo principal da LRF é apurar o equilíbrio das contas públicas gestão tributária responsável e transparente. Conforme descrito, o que levou ao

desenvolvimento da LRF foram desequilíbrios permanentes e persistentes economias nacionais, grandes ou pequenas.

No texto da LRF, os objetivos estão claramente dispostos no parágrafo 1º do art. 1º, *verbis*:

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

O papel dos Tribunais de Contas e os instrumentos da LRF

Tribunais de Contas, além de amplas atribuições constitucionais e legais antes da LRF, eles receberam novas responsabilidades nos termos desta lei. SOBRE Ministro do TCU Valmir Campelo em palestra no Seminário de Controle Externo em Administração estadual, liderada pelo Tribunal de Contas da Paraíba em janeiro de 2003, por isso, chamou a atenção para as novas atribuições dos tribunais de contas perante a LRF. Consoante Campelo (2003),

O controle, por sua vez, foi reforçado de duas formas. A primeira com o estabelecimento de limites para a realização ou comprometimento de algumas categorias de gastos. A segunda com a atribuição de competência aos Tribunais de Contas para atuar preventivamente, mediante acompanhamento da evolução das despesas, emissão de alertas quando os limites estabelecidos estiverem próximos de serem atingidos e indicação de fatos que possam comprometer custos ou resultados de programas ou indicar irregularidades na gestão orçamentária." "Ao receberem atribuições mais ampliadas, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas devem meditar acerca da finalidade mais larga que a referida Lei visa alcançar, especialmente, a de ser instrumento impositivo para que o equilíbrio das receitas e despesas seja atingido pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades da administração indireta.

Como as punições fiscais são relativamente amenas e quem as sofre são as pessoas jurídicas, é salutar que os gestores públicos tomem consciência dos riscos que correm ao empreenderem uma gestão temerária ou mesmo ilegal.

Teto Constitucional

A constituição estabelece o limite máximo do salário dos servidores públicos em duas etapas. De acordo com o art. 37, inciso XI, o texto estabelece que os salários e abonos dos servidores públicos não devem "ultrapassar o mensalão" dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Nos municípios, não pode exceder o salário do prefeito. Nos estados e distrito federal, o teto é o que o governador ganha no caso do executivo e os juízes do Tribunal de Justiça no caso do judiciário. O texto da constituição não menciona exceções à regra. Nas palavras da Carta Magna,

[...] XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Para não deixar dúvidas de que se pretende cortar qualquer subsídio que ultrapasse os limites constitucionais, a Constituição acrescenta, no art. 117, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que:

Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadorias que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

Moralidade Pública

O texto da Constituição, indicando os princípios que devem ser seguidos pelo administrador público no desempenho de sua função, incluiu entre eles o princípio da moralidade. Isso significa que, em suas atividades, o administrador público deve cumprir as ordens de conduta ética e honesta, exigindo o cumprimento dos padrões éticos, de boa-fé, lealdade, princípios que garantam a boa administração e a disciplina interna na administração pública (MARINELLA, 2005, p. 37)

Segundo o princípio da moralidade administrativa, não basta ao administrador observar a estrita legalidade, ele deve observar os princípios éticos da razão e da justiça, pois a moralidade é o pressuposto da validade de todo ato administrativo (MORAES, 2005, p. 296).

O Supremo Tribunal Federal (STF), analisando o princípio da moralidade administrativa, manifestou-se afirmando:

Poder-se-á dizer que apenas agora a Constituição Federal consagrou a moralidade como princípio de administração pública (art. 37, da CF). Isso não é verdade. Os princípios podem estar ou não explicitados em normas. Normalmente, sequer constam de texto regrado. Defluem no todo do ordenamento jurídico. Encontram-se ínsitos, implícitos no sistema, permeando as diversas normas regedoras de determinada matéria. O só fato de um princípio não figurar no texto constitucional, não significa que nunca teve relevância de princípio. A circunstância de, no texto constitucional anterior, não figurar o princípio da moralidade não significa que o administrador poderia agir de forma imoral ou mesmo amoral.

Quando a Constituição Federal estabeleceu o princípio da moralidade administrativa como veículo das ações de um administrador público, também consagrou a necessidade de proteger a moralidade e a responsabilidade de um administrador público amoral ou imoral (FRANCO SOBRINHO *apud* MORAES, 2005):

Difícil de saber por que o princípio da moralidade no direito encontra tantos adversários. A teoria moral não é nenhum problema especial para a teoria legal. As concepções na base natural são analógicas. Por que somente a proteção da legalidade e não da moralidade também? A resposta negativa só pode interessar aos administradores ímprobos. Não à Administração, nem à ordem jurídica. O contrário seria negar aquele mínimo ético mesmo para os atos juridicamente lícitos. Ou negar a exaço no cumprimento do dever funcional.

Os Gastos do TCDF

Os gastos com pessoal (remunerações)

A Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, que dispôs sobre a organização administrativa da nova Capital Federal, estava também a previsão da criação do TCDF como órgão auxiliar do Senado Federal na fiscalização orçamentária e financeira de Brasília. A mesma Lei também originou o MPTCDF. Em setembro do mesmo ano, o Tribunal foi instalado e foram designados cinco ministros para compor a primeira Corte (CA; IFC; OPS, 2020).

Até a Constituição Federal de 1988, o DF não possuía autonomia, foi somente após que passou a ente da Federação, com uma Câmara Legislativa, Governador eleito e, também, um TC com nova composição. Mas foi em 1994 que se publicou a atual LODF, sendo que a referida Corte passou a possuir além de 07 Conselheiros, 03 Procuradores, atualmente, e nenhum Auditor, Substituto de Conselheiro.

Conforme a pesquisa, as remunerações dos colaboradores do TCDF são, a saber (CA; IFC; OPS, 2020):

- (i) Conselheiros: R\$ 35.462,22;
- (ii) Auditores (conselheiros substitutos): R\$ 33.689,10;
- (iii) Procurador-Geral: R\$ 35.462,22; e
- (iv) Procuradores: R\$ 33.689,10.

Além do exposto, informe-se que, no anexo A, estão dispostas as remunerações, individuais, referentes ao mês de fevereiro de 2020.

Funções de direção de gratificações

O TCDF informou que os Conselheiros e Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (MPjTCDF) não exercem quaisquer funções ou em cargos de chefia é exercido apenas pela Presidência do Tribunal, e dentro da direção Parquet, como procurador-geral. O exercício da Presidência assegura retribuição nos termos do art. 4º da Lei Distrital nº 794/1994, que, segundo o Portal da Transparência, equivale a R\$ 8.865,55 (CA; IFC; OPS, 2020).

O TCDF informou ainda que a remuneração pelo desempenho da função de Presidente inclui ganhos como ganhos pessoais nominalmente identificados, como está sujeito a disciplina ao abrigo da Lei Distrital n.º 794/1994 (ao abrigo do acórdão) e a um limite constitucional (CA; IFC; OPS, 2020).

A remuneração pelo exercício da função de Procurador-Geral da República do MPjTCDF não é está incluído em sua renda mensal e também está sujeito ao limite constitucional. Ademais, o órgão citou como base legal Resolução TCDF nº 296/2016 – Regimento Interno do TCDF e a Lei Complementar nº 01/1994 – Lei Orgânica do TCDF (CA; IFC; OPS, 2020).

Nesse cenário, emerge a primeira incoerência. Os membros do TCDF não podem receber bônus por ocupar a Presidência, porque é prejudicial à paridade salarial com o judiciário porque os presidentes do TJDF não recebem. Isso é o que aparece em ADI 6126, processamento no STF. Mesmo se não fosse, tal vantagem nunca poderia ter sido levada em consideração, e pior, não há tempo mínimo de permanência exigido. Isto é, basta exercer a presidência do TCDF sem observar se esse exercício tem ocorrido durante todo o mês, ou por vários dias ou semanas para incluir toda a parte integrante para sempre (CA; IFC; OPS, 2020).

Gratificação/auxílio/adicional/indenização de transporte

O TCDF informou que não há em seu âmbito o pagamento de qualquer parcela a título de indenização, gratificação, auxílio ou adicional de transporte (CA; IFC; OPS, 2020).

Custeio com saúde

O TCDF informou que os conselheiros e advogados do MP têm direito a reembolso de plano de saúde, restrito à faixa etária. Isso não faz parte da compensação sujeito ao teto. Informou ainda que em 10 de setembro de 2019 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou a resolução sobre o programa de proteção à saúde foi proposta por unanimidade o suplemento para juízes e funcionários judiciais, contido em Ato Normativo 0006317-77.2019.2.00.0000. Foi informado como base legal a Resolução TCDF nº 266/2013 e a Portaria TCDF nº 400/2013 (CA; IFC; OPS, 2020).

Aquisição de livros/outros títulos

Inexiste indenização dessa natureza, conforme o TCDF (CA; IFC; OPS, 2020).

Auxílios

Há previsão de pagamento de auxílio pré-escolar para Conselheiros, Procuradores e servidores que tenham filhos menores de 06 anos de idade, no valor de R\$ 833,26. Além disso, o TCDF se limitou a informar que não houve qualquer pagamento a título de auxílio natalidade, nos últimos dois anos (CA; IFC; OPS, 2020).

Quanto ao auxílio moradia, o Tribunal assinalou o encerramento do referido auxílio desde a decisão do Superior Tribunal Federal (STF) na Ação Ordinária (AO) 1773, que pôs fim ao auxílio. Não obstante, informou que não previsão de auxílio paletó aos seus membros (CA; IFC; OPS, 2020).

Com relação ao auxílio-alimentação, foi revelado que todos os consultores, advogados e funcionários recebem, por mês, a parcela da remuneração não sujeita

ao teto que corresponde a R\$ 1.364,05. Esses valores são muito maiores que aqueles recebidos por funcionários de autoridades executivas, posto que eles também excedem os valores recebidos pelos juízes do TJDFT (CA; IFC; OPS, 2020).

Por fim, o TCDF confirmou que não há pagamento de auxílio-funeral a familiares de membros falecidos (CA; IFC; OPS, 2020).

Outros auxílios/outras parcelas/gratificações e/ou vantagens, a qualquer título

O TCDF informou sobre o bônus de exercício cumulativo de ofícios, 1/3 do subsídio do Procurador designado para cada 30 dias substituição. A gratificação é paga *pro rata temporis*, computado todo o tempo de substituição cumulativa. Informou ainda que a parcela sujeita ao teto e, como base legal, a Resolução nº 91/06 – CNMP, o art. 5º da Lei nº 13.024/2014 e a Resolução TCDF nº 304/2017. Este bônus parece se referir ao bônus de substituição de exercício, encontra analogia nos estatutos dos deputados estaduais, mas não pôde ser localizado em Portal de transparência do TCDF, com este título (CA; IFC; OPS, 2020).

Despesas médicas/odontológicas/estéticas/ajuda de custo/moradia/segurança pessoal/residencial/patrimonial

a) Despesas médicas/odontológicas/estéticas

Embora haja previsão, cite-se que não houve qualquer pagamento no período questionado, isto é, de 2018 a 30/09/2019 (CA; IFC; OPS, 2020).

b) Ajuda de custo

O TCDF, informaram que não há pagamento a título de ajuda de custo aos membros (CA; IFC; OPS, 2020).

c) Moradia funcional

O TCDF informou que tal matéria não se aplica aos membros do Tribunal e do respectivo MP (CA; IFC; OPS, 2020).

d) Segurança pessoal/residencial/patrimonial

TCDF anunciou que existe um acordo (nº 16/2014) para garantir a disponibilidade do arquivo sistema de segurança TCDF, regulamentado pela Resolução TCDF nº 257/2013, sendo a segurança pessoal dos membros e representantes do tribunal identificados como tal sistema em seu art. 3. Além disso, existem atividades de segurança privada regulamentado pela Portaria DPF nº 387/2006. Ele ainda relatou que tal regulamento visa garantir a segurança dos membros do Tribunal. (CA; IFC; OPS, 2020).

Pagamento de telefones/outras e cursos de graduação/especialização/outras

Conforme o TCDF, os Conselheiros e o Procurador-Geral recebem 100% da cota básica de indenização mensal de R\$ 1.000,00 e Procuradores recebem 80% desse. Esses valores não são encontrados no Portal da Transparência sob este título. Porém, os valores são pagos a partir do valor de “Parcelas de natureza indenizatória” (auxílio alimentação, auxílio transporte, auxílio pré-escola, auxílio parto, auxílio moradia, auxílio vida, assistência médica adicional, seguro telefônico, bolsa de estudos estudo, além de outras parcelas deste tipo). Portanto, nenhuma identificação foi possível o valor exato de cada benefício (CA; IFC; OPS, 2020).

Veículos oficiais/diárias e passagens

A TCDF anunciou que não possui frota própria e o atual contrato (nº 28/2016) inclui a prestação de serviços de aluguel permanente de veículos e possivelmente incluindo condução, gestão e administração de frota trabalho encomendado. Informou ainda que não há valores pagos diretamente aos beneficiários que possuam veículos e não haja possibilidade de agregação de benefícios. Mas tem disponibilidade de viaturas da empresa para solicitadores e procuradores (CA; IFC; OPS, 2020).

Em relação às diárias e passagens, a Portaria nº 273/2013 é a base legal para o recebimento de diárias e passagens no TCDF. Assim, reitera-se que o Tribunal, apesar de alertar que o extrato de diárias do órgão é publicitado no órgão de imprensa oficial do Distrito Federal na seção 3, note-se que não foram encontrados os extratos no Portal de Transparência da Corte nem encontrados os valores sob este título no link disponibilizado, dificultando a coleta de dados e inviabilizando o seu uso nesta seção (CA; IFC; OPS, 2020).

Quanto às passagens, o Tribunal confirmou que existe um contrato (atual nº 04/2019) que cuida da prestação de serviços de agência de viagens por meio do sistema reserva online para comprar passagens aéreas nacionais e internacionais e outras operações a serem usadas por autoridades e servidores TCDF em trânsito atendimento e participação em eventos e cursos de aperfeiçoamento e capacitação de interesse do Tribunal. Todavia, também nenhuma informação foi encontrada sobre esses valores ou pelos beneficiários no Portal (CA; IFC; OPS, 2020).

Substituições

O pagamento de qualquer valor deve ser questionado desde o início da substituição, portanto, no TC, a forma de auditor substituto Conselheiro ou Conselheiro Adjunto que é remunerado com uma bolsa. No entanto, o TCDF não forneceu informações sobre este assunto para Conselheiros e Revisores de Contas, citando a remuneração dos Procuradores MPJTCDF. Além disso, o TCDF não informou os beneficiários ou os dados detalhados (CA; IFC; OPS, 2020).

Nessa perspectiva, grife-se que foi constatado, no Portal da Transparência, que o valor de reposição é pago no valor "Possíveis benefícios" (serviço de emergência, câmbio, mora, adicionais condições insalubres, além de outras remessas deste tipo), portanto não há como identificar o valor exato pago por quaisquer trocas (CA; IFC; OPS, 2020).

Vantagem pessoal

Consoante o TCDF, alguns conselheiros e advogados do MPJTCDF, por se afastarem de cargos efetivos, em que passaram a incorporar benefícios pessoais, ganharam reconhecimento e manutenção de pacotes, como VPNI. As prestações não são ajustáveis itens como originais, apenas ajustes gerais dados como recomposição da inflação salários e subsídios. Informa, também, sobre o valor da parcela do subsídio e está sujeito ao teto constitucional (CA; IFC; OPS, 2020).

O TCDF não informou, ainda, beneficiários e valores detalhados e o Portal fez você pode verificar esta parte paga, incluindo Diretores que vieram do CLDF e que lá, é claro, eles não poderiam trazer nenhum benefício à medida que desenvolviam os mandatos atividade facultativa e, portanto, transitória (CA; IFC; OPS, 2020).

Venda de férias/licença-prêmio

O TCDF informou que há possibilidade de conversão em pecúnia de 1/3 de férias (venda), conforme entendimento previsto no PROCEDIMENTO DE COMPETÊNCIA DE COMISSÃO – 0004054-48.2014.1.00.0000-CNJ, do qual decorre a Resolução CNJ nº 293/2019. Informou ainda que, em relação aos Conselheiros, caso haja férias vencidas, que não foram gozadas durante o período concessivo, por estrita necessidade de serviço, estas são indenizadas, em simetria com o procedimento realizado no TJDF (CA; IFC; OPS, 2020).

De acordo com o órgão, o abono pecuniário é regido pela Resolução CNJ nº 293/2019 para Conselheiros e art. 220, §3º da LC 75/93 c/c art. 130 da CF (1988) para Procuradores. A respeito da indenização de férias vencidas a Conselheiros, o art. 1º, “f”, da Resolução CNJ nº 133/2011 c/c Portaria TJDF nº 65/2018, o art. 71 da Lei Complementar Distrital nº 01/1994 e item 1 da Decisão TCDF nº 90/2006 – AD. Como se verá, o TCDF cita, a princípio, normativo ultrapassado por recente Resolução do CNJ (CA; IFC; OPS, 2020).

O TCDF não revelou os beneficiários e valores para o período de 2018 a 30/09/2019, mas somente, no campo “(N)-Férias”, o adicional de 1/3 (um terço) de férias, abono pecuniário decorrente da conversão de 10 (dez) dias de férias em pecúnia, antecipação de 40% da remuneração das férias, descontos compulsórios referentes à remuneração de férias (CA; IFC; OPS, 2020).

O TCDF, ainda, apontou que os Conselheiros não contam com a concessão de licença-prêmio, apenas os Procuradores possuem o direito legal ao benefício, de acordo com o art. 222, III da Lei Complementar nº 75/1993 c/c art. 130 da CF (1988). Informou ainda que não houve gozo ou conversão da vantagem em pecúnia desde 2018 a 30/09/2019 (CA; IFC; OPS, 2020).

Análise dos Penduricalhos e Outros

O TCDF, como guardião das contas públicas, deve ser o primeiro a colocar em prática as ações do controle social, incentivando e motivando a população para que haja essa verdadeira fiscalização das contas públicas. Entretanto, por vezes, é sabido que quem fiscaliza ou orienta nem sempre cumpre à risca tudo que o faz, como é caso em estudo.

Conforme os dados levantados, a gratificação dada aos ex-presidentes do Tribunal é algo reconhecido em Lei, mas que é imoral do ponto de vista público. Além disso, os salários dos Conselheiros quase sempre ultrapassam o teto constitucional e não necessitam de uma gratificação.

De modo geral, a maioria dos benefícios estão dentro da Lei, porém tem-se informações de que estão longe de serem transparente, inclusive até porque muito do que foi exposto foi alcançado através de perguntas feitas ao Tribunal ao passo que dever-se-ia estar à disposição de toda população e não somente quando questionado.

Considerações Finais

A realização dessa pesquisa foi orientada pelo seguinte objetivo: analisar as contribuições do controle social para o aumento da eficiência no uso dos recursos públicos relativas aos gastos com pessoal no Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Para tanto, procurou-se identificar as características, elementos e princípios que rodeiam as finanças públicas no Brasil; observar as mudanças nos modelos orçamentários de gestão pública; perceber se essas mudanças revelam fomento à

participação social no que diz respeito aos gastos públicos; apresentar os aspectos pertinentes à gestão pública e ao controle social; e verificar se o controle social enseja maior eficiência no uso de recursos públicos, fomentando a gestão pública democrática.

A abordagem contemporânea acerca do papel das finanças públicas recorda que o uso dos recursos públicos deve primar, com base na Constituição Federal vigente, na garantia do bem comum, o que significa dizer, entre outros, o exercício de direitos sociais. Para que isso ocorra, é imperioso que a orientação básica da República Federativa do Brasil seja respeitada, vale dizer, a construção de uma sociedade livre, justa e unida; eliminar a pobreza e reduzir a desigualdade social. Portanto, todos são iguais perante a lei, frise-se.

No cerne dessa questão emerge o papel das finanças públicas, instrumento de política fiscal a dispor do Estado. Assim sendo, como aludido, ao Estado cabem as funções alocativa, estabilizadora e distributiva, relevantes papéis no que se refere ao alcance do bem-estar.

Nesse contexto, é preciso recordar que o papel do Estado nem sempre alcançou tais funções, ao contrário, por algum tempo o orçamento público sequer tinha por orientação o planejamento público que se tem atualmente, e sim o menosprezo às necessidades coletivas.

Com os desenvolvimentos dos modelos de gestão pública, sobretudo em relação ao orçamento, o Estado passou a incentivar a participação da sociedade civil nas suas tomadas de decisão, o que equivale dizer uma aproximação aos conceitos de gestão pública participativa. Prova disso foi o esforço das 3 (três) Instituições envolvidas no Projeto “Combate a privilégios no setor público”, quais sejam, a Associação Contas Abertas (CA), o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC) e o Instituto Observatório Político e Socioambiental (OPS).

Perante isso, reitere-se que a leitura dos dados do relatório reforça que a eficiência dos gastos públicos no Brasil, como também, notadamente, no TCDF, perpassa o enfrentamento da política salarial existente nos Tribunais de Contas (TCs). Isso porque Conselheiros e Procuradores do MP de TC's, como aqui ilustrado, são beneficiados com o pagamento de vantagens que a imensa maioria dos trabalhadores do País, que sobrevivem com renda achatada, são os mesmos que arcam com as despesas ultrajantes, a exemplo dos auxílios alimentação, creche e saúde; reembolso de planos de saúde; carros/cotas de combustível; telefonia; segurança; cursos para titulação acadêmica; gratificações de funções diversas etc.

Ante o exposto, grife-se que na região Centro-Oeste, de um modo geral, pode-se afirmar que, além dos subsídios, os principais colaboradores dos TCs percebem os chamados "penduricalhos". Destarte, é imperioso que a sociedade observe que existem benefícios absolutamente injustificados, como o recebimento, por parte dos membros do TCDF, de um bônus por ocupar a Presidência, bônus esse que acaba sendo incorporado à remuneração, ainda que o fato seja observado uma única vez. Existem, também, outros valores ultrajantes, para dizer o mínimo, como o pagamento benefícios pessoais; compensação por férias não utilizadas; licença prêmio, entre outros.

Agrava a situação de afronta à Constituição Federal e, por conseguinte, aos princípios que regem o orçamento público, as “falhas” no portal de transparência relativo aos valores do TCDF, externalizada pela dificuldade geral de obter dados reais sobre os agentes públicos do órgão. Dessa maneira, cite-se que há valores

que não puderam ser demonstrados por falta de acesso e clareza, e outros só apareceram a partir de pedido específico de acesso à informação.

Pelo quadro acima, o estudo apontou a falta de transparência justamente por parte daquele que dever-se-ia perseguir a moralidade e a eficiência do uso dos recursos públicos, o que sugere, indubitavelmente, que o exemplo do TCDF é um tanto quanto questionável.

Se, por um lado, é possível retratar dessa forma o tratamento empregado pelo TCDF à prestação de contas à sociedade, por outro a elaboração de Projetos dessa natureza reforçam, em algum grau, que relação entre a prática de controle social e o aprimoramento das finanças públicas no Brasil podem colaborar com uma maior eficiência no uso de recursos públicos, fomentando preceitos tão importantes, como o da gestão pública democrática.

Para que isso ocorra, entretanto, é importante que os tomadores de decisão estejam imbuídos, em suas rotinas, das premissas defendidas pela Carta Magna, como, notadamente, o da moralidade e da eficiência, considerando-se que, algumas vezes, os atos podem ser até legais, mas podem ser imorais aos olhos de uma sociedade sob o pretexto da eficiência dos serviços públicos.

Com está análise, portanto, é crível afirmar que “quem fiscaliza o fiscal” é o próprio cidadão. Assim sendo, finaliza-se o trabalho e conclui-se que, com resultados apresentados, os objetivos foram respondidos a contento e, conseqüentemente, a hipótese formulada não foi rejeitada. Portanto, o que se buscou foi aplicar a análise proposta com o fim de testar a sua contribuição acadêmica, o que foi obtido com sucesso.

Referências

AFONSO, José Rodrigues. **A lei de responsabilidade fiscal**. Apresentação realizada no VII Fórum Nacional de Secretários de Planejamento. Pará, 30 maio 2001. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: out. 2020.

ÁVILA, Carlos Alberto. **Orçamento Público**. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – Paraná. Curitiba/PR, 2012.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>.

Acesso em: out. 2020.

_____. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: out. 2020.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: set. 2020.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=Par%C3%A1

grafo%20%C3%BAnico.,bem%20como%20do%20equil%C3%ADbrio%20ambiental>
. Acesso em: set. 2020.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor de reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995, p 15-16.

CA, Associação Contas Abertas; IFC, Instituto de Fiscalização e Controle; e OPS, Instituto Observatório Político e Socioambiental. **Combate a privilégios no setor público** – um retrato dos Tribunais de Contas da região Centro-Oeste. Brasília, 2020, 100p.

CAMPELO, Valmir. O Controle Externo e a Responsabilidade Fiscal. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, ano 34, número 96, abril/junho/2003, p. 14-16.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3751-13-abril-1960-354316-publicacaoriginal-1-pl.html>>. Acesso em: set. 2020.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Lei orgânica do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70442/LODF_DF_ELO_117-2019.pdf?sequence=12&isAllowed=y>. Acesso em: set. 2020.

CARVALHO FILHO, J. **Manual de direito administrativo**. 27. Ed Atlas: 2014.

CGU. Instrução Normativa n.º 1, de 3 de janeiro de 2007. **Estabelece o conteúdo do plano anual de atividades de auditoria interna e do relatório anual de atividades de auditoria interna**. Disponível em Acesso em 23 de julho de 2007.

CHIAVENATO, I. **Administração geral e pública**. 3. Ed. Barueri: Manole, 2012. 552p.

CÓDIGO DE BOAS PRÁTICAS PARA A TRANSPARÊNCIA FISCAL. Definição clara de funções e responsabilidades. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf>>. Acesso em: out. 2020.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na constituição Federal. Revista de Direito Constitucional e Internacional, nº 35. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, abr/jun 2001.

GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2012.

LIMA, Diana Vaz de Lima; CASTRO, Robison Gonçalves. **Contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 2000.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público (2012).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Institucional**. Brasília, 2020. Disponível em: < <https://mpc.tc.df.gov.br>>. Acesso em 31 mar. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de responsabilidade e leis orçamentárias**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 45.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SALDANHA, Clézio. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna. **Os princípios orçamentários**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Institucional**. Brasília, 2020. Disponível em: < <https://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em 31 mar. 2020.

_____. **História do TCDF**. Disponível em: <<https://www2.tc.df.gov.br/2-controle-social-2/historia/>>. Acesso em: set. 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookmam, 2001.