

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO**

Lucas Antunes Leão

**CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS E A SUA ATUAÇÃO:
NECESSÁRIA INTERVENÇÃO REFERENTE AO INSTITUTO DOS
*ROYALTIES***

Belo Horizonte

2021

Lucas Antunes Leão

**CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS E A SUA ATUAÇÃO:
NECESSÁRIA INTERVENÇÃO REFERENTE AO INSTITUTO DOS
*ROYALTIES***

Artigo Científico apresentado ao curso de Especialização em Direito Administrativo da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Direito Administrativo.

Orientadora: Daniela Mello Coelho Haikal

Belo Horizonte

2021

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB-6/3167.

L437c Leão, Lucas Antunes

Controle do Tribunal de Contas e sua atuação [manuscrito]:
necessária intervenção referente ao instituto dos
royalties / Lucas Antunes Leão.-- 2021.

31 f.

Monografia (especialização) - Universidade Federal de
Minas Gerais, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 29-31.

1. Direito administrativo - Brasil 2. Administração
pública - Brasil 3. Tribunais de contas - Brasil
4. Federalismo 5. Recursos naturais I. Coelho, Daniela
Mello II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade
de Direito III. Título

CDU: 351.94



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DO ALUNO LUCAS ANTUNES LEÃO

Realizou-se, no dia 10 de setembro de 2021, às 16:00 horas, na modalidade virtual, em função do ensino remoto emergencial, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada **CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS E A SUA ATUAÇÃO NECESSÁRIA INTERVENÇÃO REFERENTE AO INSTITUTO DOS ROYALTIES**, apresentada por **LUCAS ANTUNES LEÃO**, número de registro 2020662900, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof.^a Daniela Mello Coelho Haikal - Orientadora (UFMG), Prof. Eurico Bitencourt Neto (UFMG) e Prof. Pedro Henrique Magalhães Azevedo (Escola de Contas e Capacitação Prof. Pedro Aleixo).

A Comissão considerou a monografia:

- Aprovada
 Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 10 de setembro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Henrique Magalhães Azevedo, Usuário Externo**, em 14/09/2021, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor do Magistério Superior**, em 15/09/2021, às 11:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Mello Coelho Haikal, Professora do Magistério Superior**, em 15/09/2021, às 16:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0959216** e o código CRC **15C1F333**.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

FOLHA DE APROVAÇÃO

CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS E A SUA ATUAÇÃO NECESSÁRIA INTERVENÇÃO REFERENTE AO INSTITUTO DOS ROYALTIES

LUCAS ANTUNES LEÃO

Monografia submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO, como requisito para obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, área de concentração DIREITO ADMINISTRATIVO.

Aprovada em 10 de setembro de 2021, pela banca constituída pelos membros:

Prof.^a Daniela Mello Coelho Haikal - Orientadora
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Eurico Bitencourt Neto
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Pedro Henrique Magalhães Azevedo
Escola de Contas e Capacitação Prof. Pedro Aleixo

Belo Horizonte, 10 de setembro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Henrique Magalhães Azevedo, Usuário Externo**, em 14/09/2021, às 17:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor do Magistério Superior**, em 15/09/2021, às 11:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Mello Coelho Haikal, Professora do Magistério Superior**, em 15/09/2021, às 16:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0959217** e o código CRC **7CDF321E**.

CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS E A SUA ATUAÇÃO: NECESSÁRIA INTERVENÇÃO REFERENTE AO INSTITUTO DOS *ROYALTIES*

Resumo: O *paper* analisa linhas acerca da natureza e do controle exercido pelos Tribunais de Contas, através de uma análise jurídico, bibliográfica, comparativa e sistêmica. Com efeito, destaca a efervescência do instituto dos *royalties* como uma compensação financeira de caráter indenizatório, em decorrência do impacto gerado pela extração dos recursos naturais e, como conseqüência, exsurge a dialética acerca da distribuição federativa dos recursos deles oriundos. Não obstante, ante a predominância dos *royalties* de mineração no Estado de Minas Gerais, tece ditames sobre o desequilíbrio constante na efetiva arrecadação deste em relação aos *royalties* do petróleo considerando os efetivos impactos causados. Por fim, traz à baila ponderações sobre o instituto do constitucionalismo contemporâneo como forma de solução.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. *royalties*. Espécies. Natureza jurídica. Constitucionalismo Contemporâneo.

CONTROL OF THE COURT OF AUDITORS AND ITS ACTION: REQUIRED INTERVENTION REGARDING THE ROYALTIES INSTITUTE

Abstract: *The paper analyzes lines about the nature and control exercised by the Courts of Accounts, through a legal, bibliographical, comparative and systemic analysis. Indeed, it highlights the effervescence of the institute of royalties as a financial compensation of an indemnity nature, as a result of the impact generated by the extraction of natural resources and, as a consequence, there is a dialectic about the federative distribution of resources from royalties. However, given the predominance of mining royalties in the State of Minas Gerais, it dictates the constant imbalance in its effective collection in relation to oil royalties, considering the actual impacts caused. Finally, it brings up considerations about the institute of contemporary constitutionalism as a way of solving the uproar.*

Keywords: *Court of Accounts. Royalties Species. Legal nature. Contemporary Constitutionalism.*

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	5
2	PROPEDÊUTICA SOBRE CONTROLE E A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	7
3	O INSTITUTO DOS ROYALTIES E A NECESSÁRIA INTERVENÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS	18
4	CONCLUSÃO.....	26
	REFERÊNCIAS	29

1 INTRODUÇÃO

O artigo irá transcorrer questões propedêuticas acerca do controle exercido pelos Tribunais de Contas, para, em um segundo momento, dar ênfase à sua atuação, através de uma análise jurídico, bibliográfica, comparativa e sistêmica, sobretudo, em relação à sua intervenção no campo da distribuição federativa dos recursos oriundos de *royalties*.

A respeito das Cortes de Contas, irá perquirir, por exemplo, os seguintes aspectos: a) evolução histórica; b) natureza jurídica; c) atuação. Sobre os *royalties*, serão abordados, por exemplo, os seguintes aspectos: a) evolução histórica; b) natureza jurídica; c) normas; d) estudos comparativos, eminentemente econômicos, que evidenciem os impactos da extração de minério e de petróleo e a devida compensação com os pagamentos oriundos dos *royalties*.

Os *royalties*¹, como uma compensação financeira de caráter indenizatório, tem suma importância ao orçamento dos Estados, em decorrência do impacto gerado pela extração dos recursos naturais. Quanto aos tipos de *royalties*, concluirá-se pela existência de quatro espécies, quais sejam: a) de petróleo; b) de gás natural; c) de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e, por fim; d) de recursos minerais.

Incidentalmente, diante da citada predominância dos *royalties* de mineração no Estado de Minas Gerais e a sua insofismável importância para o orçamento, bem como os recentes infortúnios ocorridos com os rompimentos de barragens de mineração da Mariana e de Brumadinho, efervescem ditames sobre o desequilíbrio constante na efetiva arrecadação destes em relação aos *royalties* do petróleo recebíveis pelos Estados costeiros, nos quais noticia-se a exploração desses recursos, considerando os efetivos impactos causados entre os dois tipos de produtos analisados.

¹ *Royalties*: é uma palavra em inglês que significa regalia ou privilégio. Consiste em uma quantia que é paga por alguém ao proprietário pelo direito de usar, explorar ou comercializar um produto, obra, terreno, etc. Esta palavra é o plural de royalty, que significa realeza. Disponível em: <https://www.significados.com.br/royalties/#:~:text=Royalties%20%C3%A9%20uma%20palavra%20em%20ingl%C3%AAs%20que%20significa,%C3%A9%20o%20plural%20de%20royalty%2C%20que%20significa%20realeza>. Acesso em 15/3/2021.

A título preliminar e objetivo, o que se pretende, fundamentalmente, é demonstrar que o pagamento de *royalties* em relação a extração de minério é menor e desproporcional, se comparada com a extração de petróleo e, diante disso, evidenciar que os parâmetros precisam ser revistos diante de patente desproporcionalidade, por meio de uma análise jurídico econômica.

Em suma, portanto, a pesquisa irá perquirir, inicialmente, aspectos históricos e conceituais dos Tribunais de Contas e, na sequência, dos *royalties*. Elucidará a atuação constitucional autônoma das Cortes de Contas e os seus meandros. Para além disso, serão tecidas linhas sobre a atividade financeira do Estado, destacando, para tanto, o impacto dos recursos provenientes do instituto dos *royalties*. De forma incidental, buscará evidenciar, em um estudo comparativo e econômico, os impactos causados pela extração mineral e petrolífera. Ultrapassadas tais noções, será possível concluir se existe um desequilíbrio constante no pagamento de *royalties* de mineração em comparação aos *royalties* de petróleo e, ainda, se o Tribunal de Contas é capaz de atuar para amenizar ou solucionar o eventual problema.

Com efeito, exsurtem ponderações sobre o instituto do constitucionalismo contemporâneo como solução para a eventual discrepância, diante da sobrelevação dos princípios e tendo em vista, no caso concreto, a aplicação dos princípios da isonomia e da proporcionalidade, ao se levantar a seguinte retórica: “Afinal, existe desproporcionalidade e ofensa à isonomia quando comparados os impactos gerados pela extração e os pagamentos de *royalties* de petróleo e de mineração?”.

A pesquisa proposta, faz-se extremamente relevante nos tempos hodiernos, sobretudo, considerando a ineficiência alocativa dos recursos públicos e o descaso, de relevante parcela dos agentes políticos, com os comandos constitucionais. Para mais, haja vista a recente metodologia de interpretação constitucional, notadamente, o constitucionalismo contemporâneo, que trata a Constituição da República de 1988 como um documento dialético, no qual normas (entre as quais os princípios) se contrapõem. Em que pese o eventual contraste, o sistema jurídico é compreendido de forma harmoniosa, havendo sempre a melhor solução para caso concreto.

Logo, face à novel sistemática, urge, portanto, sublimar o Tribunal de Contas como um órgão constitucional autônomo, ao qual, incumbe o exercício do controle externo das contas públicas.

Assim, diante do contexto trágico vivenciado pelo Estado de Minas Gerais, é dever da Corte de Contas do Estado alertar ou recomendar os governantes que intensifiquem o debate sobre possíveis soluções, em nível nacional, ou até mesmo intensificar o campo da argumentação mediante provocações técnicas, visando dessa forma, beneficiar toda a coletividade.

Para subsidiar a confecção do artigo, recorreu-se ao método de abordagem dialético, comparando ideias e argumentos lógicos, por meio de uma pesquisa exploratória cuja coleta de dados teve fulcro em levantamento bibliográfico de documentação indireta. Com efeito, trata-se de uma pesquisa qualitativa. Além disso, recorreu-se ao método jurídico-dogmático apontado por Gustin e Dias, com a avaliação das estruturas internas do ordenamento jurídico (2013).

2 PROPEDÊUTICA SOBRE CONTROLE E A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Desde os tempos anteriores a vinda de Cristo (século IV, A.C.), Platão já registrava que “o Estado nasce das necessidades humanas”². Conforme leciona Emanuele Morselli³, o Estado desenvolve a sua atividade financeira visando constituir fundos indispensáveis ao atendimento das necessidades públicas. As finanças são o reflexo do modo de agir político de um governo, manifestando-se na multiplicidade dos atos dos governantes e dos governados. Segundo Alberto Deodato⁴, a atividade financeira do Estado é a busca pelos meios para alcançar a satisfação das necessidades públicas. Em uma concepção moderna, a Administração Pública, além de fornecer segurança, ordem e justiça, deve providenciar assistência e previdência. Sobretudo assegurar aos governados uma existência digna.

O Estado de Direito Constitucional Contemporâneo compreende um caráter concretizador de direitos e garantias fundamentais, onde os princípios possuem valores fundamentais e *status* normativos. Além disso, com o advento do pós-positivismo e constitucionalismo contemporâneo (neoconstitucionalismo) maior é a necessidade dialética e ponderativa. Contudo, é patente que há um déficit institucional histórico no Brasil, consubstanciado,

² PLATÃO. *A república*. Trad. Leonel Vallandro. Porto Alegre: Globo, 1964. p. 45.

³ MORSELLI, Emanuele. *Curso de ciência das finanças públicas* (1956): Introdução e princípios gerais. Trad. Elza Meschick. Rev. Salvador Morana. Pádua: CEDAM, 1959. p. 11.

⁴ DEODATO, Alberto. *Manual de Ciência das Finanças*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 1967. p. 1-8.

sobretudo, na má gestão dos recursos públicos. Ainda que correntes econômicas apontem para a valorização do pleno emprego em detrimento do equilíbrio orçamentário, é evidente que tal ferramenta não pode ser contínua e descomedida. Nessa senda, sublimam-se os órgãos de controle e a sua imperiosa atuação para o bom funcionamento da atividade financeira (e econômica) do Estado.

O renomado filósofo Aristóteles⁵ já dissertava que o manejo do dinheiro público por autoridades direciona à necessidade de recebimento e verificação das contas por outra autoridade, externa ao manejo. Licurgo Mourão, Diego Ribeiro Ferreira e Sílvia Motta Piancastelli⁶ afirmam que a corrupção, a ausência parcial de transparência na gestão pública, o uso do orçamento público como instrumento de dominação, o financiamento ilegal de campanhas eleitorais e a onerosidade gerencial das políticas públicas apontam para o necessário mergulho em noções nevrálgicas sob o controle da Administração Pública. Ensinam que essa assertiva vai de encontro ao exposto na Declaração dos Direitos do homem e do Cidadão, aprovada em 26 de agosto de 1789 e ratificada em 2 de outubro do mesmo ano pela Assembleia Nacional Constituinte da França, pela qual (art. 15), a sociedade tem direito de pedir contas de todo agente público, relativas à administração.

O termo ‘controle’, na concepção de Evandro Martins Guerra⁷, foi dinamizado e, a partir do ano de 1611, aproximou-se da acepção de domínio, governo, fiscalização, verificação. Na esteira de Helio Saul Mileski⁸, o controle abrange a verificação ao atendimento dos princípios e normas e a finalidade do interesse público, protegendo os administrados e a própria administração. Controlar, portanto, é o ato ou o efeito de fiscalizar e emitir um juízo de valor. O controle exercido pelo Estado caracteriza o exercício do poder uno estatal por meio de uma função, um poder-dever (possui natureza cogente), advindo do mister constitucional, sob pena de responsabilização, por omissão do agente que assim não o exercer.

⁵ ARISTÓTELES. *A política*. Trad. Silveira Chaves. São Paulo: Edipro, 1995. p. 211.

⁶ MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. *Controle democrático da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 21.

⁷ GUERRA, Evandro Martins. *Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal*. 2012. p. 107.

⁸ MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. 2. Ed. ver. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 169.

É sabido que o controle pode ser feito pela própria Administração (interno), por outros órgãos (externo) ou por qualquer cidadão (social), visando, dessa forma, corrigir a conduta dos gestores públicos de forma efetiva e garantir uma atuação conforme os modelos desejados e planejados.

Conforme ensina Gilberto Pinto Monteiro Diniz⁹, na plena existência do Estado Democrático de Direito, o Tribunal de Contas, por força, também, das disposições insculpidas nos arts. 71 a 75 da Constituição da República de 1988, é legítimo concretizador dos direitos fundamentais ao atuar no controle e na fiscalização da gestão pública. Deve garantir que os fiscalizados estejam fornecendo serviços eficientes, oportunos e de qualidade. Convém destacar que, conforme reconheceu o STF, na Ação Direta de Constitucionalidade nº 5.323, “a despeito de possuir como atribuição auxiliar o Legislativo, não há subordinação hierárquica ou administrativa entre cortes de contas e parlamento; o vínculo é meramente institucional”.

Regis Fernandes de Oliveira¹⁰ apontou que, com o advento do Estado de Direito, surge a imperiosa necessidade de um órgão controlador da atividade estatal, para evitar a ilegalidade. De acordo com a perspectiva de Giuliani Fonrouge¹¹, a necessidade de um Tribunal de Contas como órgão fiscalizador independente existe desde o século XVII e é comum no Estado Constitucional. Helio Saul Mileski¹² aponta que Luiz IX criou na França uma Corte de Contas no ano de 1.256, feita em razão e em benefício do rei, mediante um requintado método (partidas dobradas) de escrituração. No ano de 1.309, Felipe IV instituiu a *Chambre des Comptes*, órgão para o qual os fiscais deviam prestar contas. Na aresta de Alberto Deodato¹³, as cortes de contas (Tribunal de Contas) são instituições criadas em determinados países com a finalidade de fiscalizar as contas que movimentam o erário público.

Na senda de José Cretella Júnior¹⁴, com o passar dos tempos, no ensejo de resguardar os dinheiros de eventuais desvios pelos agentes públicos (fiscalizar o orçamento), foram sendo criados órgãos colegiados ou singulares para fiscalizar as finanças públicas. Aponta que os

⁹ DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. O Controle Externo dos Contratos da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: Ensaio sobre o Momento da Fiscalização Financeira Adotado no Brasil e em Portugal. *Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS*. v. 9, n. 1 (2014), pp. 263-309. Porto Alegre: 2014. p. 268

¹⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3.^a ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 555.

¹¹ FOUNROGE, Giuliani. *Derecho Financeiro. Volumen I*. 2.^a ed. Buenos Aires: Depalma, 1970. p. 175.

¹² MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. 2. Ed. ver. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 169.

¹³ DEODATO, Alberto. *Manual de Ciência das Finanças*. 10.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1967. p. 373.

¹⁴ CRETILLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2002. p. 84-87.

Tribunais de Contas foram embrionários em Atenas, evoluindo nas tradições romanas, até se desenvolver em modelos com influências britânicas e outros com influências francesas¹⁵ que guindaram vertentes de controle das contas públicas. A partir de seus ensinamentos, vê-se que, no sistema francês, o julgamento (administrativo) das contas é *a posteriori*, no sentido de apuração de irregularidades e identificação de responsabilidade pelo ato inquinado. No sistema italiano¹⁶ de fiscalização orçamentária, por seu turno, havia um exame *a priori* dos atos de despesa, sob o prisma da legalidade, funcionando o Tribunal de Contas como um órgão consultivo dotado de poder de veto absoluto. Alberto Deodato destaca que, após uma reforma em 1934, o controle das contas italianas passou a ser preventivo e sucessivo¹⁷. Já no sistema Belga, há um controle prévio e o poder de veto é relativo¹⁸.

Sob forte influência desses sistemas paradigmáticos, o sistema brasileiro de controle erigiu, de forma singular. Conforme preconiza Evandro Martins Guerra¹⁹, a fase de controle orçamentário acompanha toda a sua execução, desde a verificação da legalidade dos atos praticados e a regularidade das contas. Após a fase de execução de despesas, disciplina que é competência dos órgãos de controle, apreciar e julgar a efetiva aplicação dos recursos públicos, constituindo a última etapa do ciclo orçamentário. Não obstante, versa que os órgãos incumbidos de controlar as contas públicas deverão atuar de forma concomitante, ou seja, no momento da realização da despesa poderão proceder com auditorias e inspeções. Isso sem prejuízo da apreciação e julgamento posterior das contas. Regis Fernandes de Oliveira²⁰ corrobora ao afirmar que, até a Constituição de 1946, o controle era prévio, exigindo-se o registro do contrato para a realização da despesa. Atualmente, trata-se de um controle concomitante e posterior.

¹⁵ Alberto Deodato ensina que o sistema de controle francês é guindado por um órgão administrativo e consultivo que exala decisões jurisdicionais. Julgam apenas as contas e não o prestador de contas. DEODATO, Alberto. *Manual de Ciência das Finanças*. 10.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1967. p. 374-375.

¹⁶ A *Corte dei Conti* atual, conforme destaca Helio Saul Mileski tem influência do sistema francês e exerce um controle preventivo e posterior. MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. 2. Ed. ver. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 221-222.

¹⁷ DEODATO, Alberto. *Manual de Ciência das Finanças*. 10.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1967. p. 374.

¹⁸ Segundo destaca Helio Saul Mileski, no sistema belga o controle prévio utiliza o método admonitório, onde não se recusa absolutamente o registro da despesa, submetendo a decisão a um Conselho de Ministros. O veto possui apenas natureza suspensiva. MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. 2. Ed. ver. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 169.

¹⁹ GUERRA, Evandro Martins. *Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal*. 2012. p. 78

²⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3.^a ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 555.

Noutro giro, Tathiane Piscitelli²¹ pontua que através da exegese do art. 70 da CR/88²² é simples perceber que a fiscalização se dará por três elementos distintos (relativos aos recursos públicos), quais sejam: a) legalidade; b) legitimidade e; c) economicidade. Pelo critério da legalidade, além da previsão legal, deve-se perguntar se a movimentação está de acordo com os requisitos normativos. O gasto será legítimo se atender as necessidades públicas, sob o critério da eficiência. Por fim, afere-se à despesa a ideia de menor custo possível pela premissa de economicidade.

Conforme dialética de Aliomar Baleeiro²³, para compreender o controle das contas é importante sedimentar que o ciclo orçamentário compreende as seguintes fases: a) proposta do executivo; b) discussão e aprovação da proposta pelo Congresso; c) sanção do Presidente da República e ulterior execução do orçamento; d) controle da execução do orçamento; e) julgamento das contas pelo Congresso. Referente à quarta fase, de controle, destaca que o Tribunal de Contas é um órgão que concretiza a moralidade administrativa e preserva os objetivos do Congresso quando autorizou as despesas e previu as receitas. Versa que existem três tipos de controle da execução orçamentária, quais sejam: a) legislativo; b) jurisdicional e; c) político. Segundo Baleeiro, o controle legislativo, remete à ideia do controle por um funcionário do parlamento que, em contato com a Comissão de Contas do parlamento, atua como superintendente da contabilidade. O controle jurisdicional da execução orçamentária, por seu turno, aponta para necessidade de um órgão colegiado, sem dependência direta do parlamento nem do Poder Executivo, que irá apreciar as contas através de um processo, subordinando o Executivo ao resultado dessa fiscalização. Por fim, o controle político é a contabilidade exercida pelos partidos políticos²⁴.

No Brasil, conforme ensina Aliomar Baleeiro²⁵, o Tribunal de Contas foi reclamado desde a época da independência, projetado em 1840 por Manuel Alves Branco, e nasceu após a proclamação da República, através do Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, vindo a

²¹ PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 235-236

²² Conforme leitura do art. 70, parágrafo único da CR/88, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar, ou administrar dinheiros, bens ou valores públicos, tem a obrigação de prestar contas.

²³ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. 10.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974. p. 428-431.

²⁴ Esse último tipo de controle (político) é predominante em países como a Rússia. BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. 10.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974. p. 431.

²⁵ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. 10.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974. p. 434-435

existir, de fato, em 1893²⁶. A sua criação teve forte influência do jurista Rui Barbosa que o justifica como o corpo responsável pela magistratura intermediária entre a Administração (Executivo) e o Poder Legislativo. Além de vigia, o Tribunal de Contas serve como órgão técnico para guindar os atos da Administração Pública, em consonância com as normas criadas pelo Legislativo. Após a Constituição de 1934, o Tribunal de Contas (TC) passou a oferecer parecer prévio sobre as contas e relatório sobre o exercício financeiro, submetendo a análise final ao legislativo. Atualmente, funciona como órgão de controle externo de atos administrativos e do orçamento, com jurisdição em todo o território nacional.

Em síntese, para Evandro Martins Guerra²⁷, o controle externo é aquele efetivado por órgãos alheios à estrutura do órgão controlado, visando garantir eficiência e eficácia para as ações de gestão governamental. Para José Paciulli²⁸, o controle externo difere-se do controle interno²⁹ na medida que este último é executado no interesse da própria administração, ou seja, o próprio órgão é responsável por controlar seus atos. Já no controle externo, há uma concepção mais ampla, onde um órgão isolado é responsável pela fiscalização. O Tribunal de Contas exerce um reexame dos atos administrativos praticados, visando aferir se a atuação ocorreu conforme os parâmetros legais dentro de uma conveniência justificável. Para tanto, possui função auxiliar, embora seja dotado de plena autonomia constitucional, exercendo funções técnicas e decidindo em caráter definitivo. Demais disso, existe um sistema de equiparação, por força do princípio

²⁶ Segundo informa o Tribunal de Contas da União: “Embora criado no papel, o Tribunal não existia de fato por resistência do próprio Presidente da República – à época, Floriano Peixoto –, receoso da diminuição de seus poderes, de titular da nova república, frente a um órgão fiscalizador. O Tribunal só viria a funcionar de fato no dia 17 de janeiro de 1893, com os esforços de Serzedello Corrêa, Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Da criação à instalação*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/da-criacao-a-instalacao.htm>> Acesso em 02 ago. 2019.

²⁷ GUERRA, Evandro Martins. *Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal*. 2012. p. 112.

²⁸ PACIULLI, José. *Direito Financeiro*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1973. p. 167-168.

²⁹ Acerca do controle interno, sob a égide de Evandro Martins Guerra, deflui-se, que é decorrente de órgão integrante da própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizado, é inerente a cada um dos órgãos e entidades dos poderes públicos, bem como Ministério Público e Tribunal de Contas. Estes órgãos, mediante sistema integrado de controle interno, deverão exercer o controle sobre seus próprios atos e agentes. Também se denomina autocontrole ou controle administrativo, e é fundamentado no princípio da autotutela. Refere-se, portanto, “à verificação das metas anteriormente fixadas na lei orçamentária, os resultados alcançados, isto é, a eficiência e eficácia na gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, assim como o controle sobre as operações de crédito”. Noutra giro, compreende que o controle Externo é exercido por um Poder ou órgão distinto, apartado da estrutura do órgão controlado”. Em sentido amplo, “é externo o controle desempenhado pelo Poder Judiciário sobre os demais Poderes, bem como o cumprido pela Administração direta sobre as entidades da Administração indireta”. Em sentido estrito, “é tão só aquele exercido pelo Poder Legislativo (controle político) e pelo Tribunal de Contas (controle financeiro), sobre a Administração direta e indireta dos demais Poderes”. Interessa para o estudo, a acepção em sentido estrito. GUERRA, Evandro Martins. *Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal*. 2012. p. 110-112.

federativo, de modo que cada ente federativo, com peculiaridades para os municípios³⁰, constituam o seu próprio órgão de controle externo, notadamente, o Tribunal de Contas (atualmente a equiparação está prevista no art. 75 da CR/88)³¹.

Para Tathiane Piscitelli³², o Tribunal de Contas é um órgão técnico que julga contas, produz pareceres e realiza inspeções, na busca pelo maior controle e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Ainda para a lavra de Evandro Martins Guerra³³, além de exercer as suas atribuições de ofício, o Tribunal de Contas atuará quando provocado, mediante representação ou denúncia, após exame prévio de admissibilidade. Destacam-se três fases dos processos administrativos, quais sejam: instauração, instrução e decisão. Com efeito, referente aos Tribunais de Contas, destaca que são órgãos que, através de suas diretorias técnicas especializadas, poderão emitir pareceres técnicos destinados ampliar o grau de instrução dos processos de contas, no intuito de direcionar um justo provimento final³⁴.

³⁰ Atualmente é vedado a criação de novos Tribunais de Contas municipais, portanto, os que já existem podem ser mantidos.

³¹ Através dos ensinamentos, ainda de Evandro Martins Guerra, infere-se que nasce o “chamado princípio da simetria concêntrica, impondo a utilização do modelo federal disposto em toda a seção dedicada à fiscalização financeira”. Entretanto, continua tecendo que “o parágrafo único do mesmo artigo faz distinção entre os dois modelos no que se refere ao número dos membros que os integram, sendo nove ministros no Tribunal de Contas da União e sete conselheiros nos demais”. GUERRA, Evandro Martins. *Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal*. 2012. p. 156

³² PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 235-236

³³ GUERRA, Evandro Martins. *Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal*. 2012. p. 207.

³⁴ Acerca das deliberações exauridas pelos TC's infere: “De forma abreviada, a documentação enviada ao Tribunal é protocolizada, autuada e distribuída a um relator, que poderá determinar diligências ou solicitar manifestação dos órgãos técnicos da Casa e do Ministério Público de Contas. Posteriormente, após cumpridos os trâmites iniciais inerentes ao devido processo legal, isto é, citação, concessão de vista e oportunidade de ampla defesa, elaborado o voto do relator, o processo será colocado em pauta para julgamento de uma das Câmaras ou do Tribunal Pleno. As decisões tomadas pelos Colegiados de Contas possuem três formas, consoante suas respectivas validades temporais, nos termos do art. 10 da Lei n. 8443/92 e de suas correspondentes em nível estadual e municipal. - decisão preliminar – deliberação tomada pelo relator ou pelo Tribunal, anteriormente à decisão de mérito, determinando procedimento com vistas à instrução do processo, retardando o seu julgamento; - decisão definitiva – juízo que define concludentemente, isto é, a decisão absoluta, categórica, inabalável, inapelável, encerrando a análise das contas em caráter de definitividade; - decisão terminativa – dá-se quando o Tribunal determina o trancamento das contas consideradas ilíquidáveis, ou seja, que não possam ser julgadas devido a caso fortuito ou força maior que impeça o julgamento do mérito. 4.5 Modalidade das decisões. As decisões tomadas pelos Tribunais de Contas são definitivas, obrigatórias e insuscetíveis de questionamentos, quando relativas aos processos de contas. Ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se elas são regulares, regulares com ressalva ou irregulares. Contas regulares são aquelas que expressam, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. O art. 17 da Lei n. 8443/92 prescreve que o Tribunal dará plena quitação ao responsável, quando julgar suas contas regulares, liberando-o de responsabilidade funcional e patrimonial. [...] Contas regulares com ressalvas são as que evidenciam impropriedade ou qualquer outra falha de natureza formal de que não resulte dano ao erário. O art. 18 do mesmo diploma normatiza que, no caso de julgar contas regulares com ressalva, o Tribunal deverá dar quitação ao responsável e determinar a ele, ou a quem o sucedeu, a adoção de medidas necessárias ao saneamento das irregularidades identificadas. [...] Com efeito, embora tenha sido difundida nas Cortes de Contas brasileiras tal modalidade, não passa de espécie do gênero contas regulares. Por fim, contas irregulares são aquelas em que for comprovada qualquer das hipóteses abaixo dispostas: - omissão no dever de prestar contas - prática de ato de

Conforme leciona J. R. Caldas Furtado³⁵, o Tribunal de Contas possui as seguintes funções: a) opinativa (emissão de parecer prévio, art. 71, I da CR/88); b) jurisdicional (julgamento de contas, 71, II da CR/88); c) fiscalizadora (apreciação de atos de admissão de pessoal para fins de registro, art. 71, III; realiza inspeções e auditorias, 71, IV; fiscaliza empresas supranacionais cujo capital social a União participe, art. 71, V; fiscaliza qualquer recurso repassado pela União art. 71, V); d) informativa (presta informações e pronunciamentos conclusivos, arts 71, VII e 72 *caput* e §1º); e) sancionadora (imputa sanções ao responsável por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, art. 71, VIII); f) corretiva (estipula prazo para saneamento das irregularidades, art. 71, IX e X); g) ouvidoria (art. 74, §§1º e 2º); h) consultiva (decidir sobre consulta formulada por autoridade competente, Lei n. 8.443/92 - Lei Orgânica - art. 1º, XVII); e, por fim, i) normativa (efetuar cálculo das quotas de fundo de participação, CR/88, art. 161; elaborar regimento interno, CR/88, art. 73 e 96, I, *a*; expedir atos e instruções normativas sobre as matérias inatas ao seu funcionamento, Lei n. 8.443/92 - Lei Orgânica - art. 3º). Ao exercer quaisquer uma dessas nove funções, o órgão autônomo de controle externo das contas públicas representará ao Poder competente sobre eventuais abusos ou irregularidades apuradas (CR/88, art. 71, XI).

Quanto à estrutura do Tribunal de Contas brasileiro, Evandro Martins Guerra³⁶ destaca que possuem uma estrutura orgânica própria, a saber: plenário, câmaras especializadas, auditoria, ministério público de contas (MPC) e secretaria executiva³⁷.

gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. - dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico - desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. Quando a Corte de Contas decidir pela irregularidade das contas, poderá aplicar multa, além de outras penalidades administrativas previstas em lei, sem prejuízo do envio dos autos ao Ministério Público para que proceda às medidas cabíveis à espécie. Havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário, tratando-se, o instrumento da decisão, de título executivo. Não se apurando débito, mas ocorrendo uma das três primeiras hipóteses supra, além do julgamento pela irregularidade das contas, o Tribunal poderá aplicar a multa prevista no art. 58, I, da Lei n. 8.443/92". GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.* p. 207-208.

³⁵ FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 580-581.

³⁶ GUERRA, Evandro Martins. *Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal*. 2012. p. 157

³⁷ A secretaria executiva pode ser "subdivida em diversos órgãos superiores e subalternos, consoante a necessidade de cada Tribunal (diretorias, coordenadorias, supervisões, seções, unidade educacional – escola de contas etc.)". GUERRA, Evandro Martins. *Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal*. 2012. p. 157

Referente à natureza jurídica das decisões oriundas dos Tribunais de Contas, Evandro Martins Guerra³⁸, a exemplo de Marcus Abraham³⁹, sugere que estes possuem natureza jurisdicional e suas decisões somente serão apreciadas pelo judiciário no que tange o aspecto da legalidade (aspectos formais), considerando que o mérito das decisões exaradas é intangível. Contudo aponta que há controvérsias doutrinárias, no sentido de defesa à exclusividade de jurisdição do Poder Judiciário, ao passo que, por força do art. 5º, XXXV, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Em linhas peculiares, sobre o tema, Eduardo Carone Costa Júnior⁴⁰ elucida:

Desta forma, a revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas somente se dará quando estiverem elas contaminadas pelo abuso de poder, em qualquer de suas espécies, excesso de poder ou manifesta ilegalidade. A decisão do Tribunal de Contas, portanto, somente deixará de prevalecer quando o procedimento violar a inafastável garantia do devido processo legal ou a decisão contiver manifesta ilegalidade.

Todavia, os julgados do Tribunal de Contas, ainda que se entenda que fazem coisa julgada administrativa, o que é essencialmente correto, não ficam excluídos da apreciação do Poder Judiciário, por força do inc. XXXV do art. 5º da Lei Maior. Mas, esta apreciação do Judiciário, caso haja, restringir-se-á ao exame da sua legalidade.

(...)

O art. 5º, XXXV apenas diz que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito. Tal restrição não se aplica à própria Constituição. Admitir o contrário seria teratológico pois estar-se-ia retirando do Poder Constituinte Originário a soberania que lhe é inerente. Em se tratando de hermenêutica constitucional, a Lei Maior pode estabelecer princípios e criar exceções a eles. A jurisdição dos Tribunais de Contas, assim como o julgamento exercido pelo Legislativo dos crimes de responsabilidade atribuídos ao Chefe do Executivo são claras exceções à unicidade de jurisdição.

³⁸ GUERRA, Evandro Martins. *Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal*. 2012. p. 199.

³⁹ Esse é o entendimento dominante do STF segundo leciona Marcus Abraham. Além disso, o Supremo Tribunal Federal entende, conforme súmula 347, que o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 5.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 374.

⁴⁰ COSTA JÚNIOR, Eduardo Carone. As funções jurisdicional e opinativa do Tribunal de Contas distinção e relevância para a compreensão da natureza jurídica do parecer prévio sobre contas anuais dos prefeitos. *RTCEMG*. Edição 2002.

Helio Saul Mileski⁴¹ disciplina que as funções do Tribunal de Contas não possuem natureza judicial, portanto, também não devem ser consideradas como meramente administrativas ao passo que são dotadas de poder jurisdicional administrativo, derivado de previsão constitucional expressa. Valdecir Pascoal⁴² sobreleva que o entendimento dominante da doutrina é de que não existe no Brasil, hoje, um contencioso administrativo⁴³, ou seja, as decisões do Tribunal de Contas possuem natureza administrativa, estando sujeitas ao controle jurisdicional. Autores como Miguel Seabra Fagundes⁴⁴, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes⁴⁵ e Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda⁴⁶ são contrários a esse entendimento e acreditam que as decisões dos Tribunais possuem força judicante, pelos próprios termos da constituição, que afirmou que as Cortes de Contas podem julgar. Além disso, para Seabra Fagundes⁴⁷, se a irregularidade das contas pudesse ter outra apreciação pelo judiciário, o órgão de controle seria meramente formal e inútil. Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda⁴⁸ entende que, se fosse aceitável essa absurda hipótese, incorreria o sistema em *bis in idem*, ou seja, repetição sobre o mesmo.

Para descrever o procedimento inato às Cortes de Contas no Brasil, Evandro Martins Guerra⁴⁹ ensina que em um prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, os obrigados pelo art. 70 da CR/88 deverão apresentar a prestação de contas aos órgãos de controle. Quanto ao julgamento das contas, disciplina que o artigo 71 da CR/88 prescreve duas competências distintas aos Tribunais de Contas. A primeira decorre do exposto no inciso I do artigo acima mencionado onde versa que o Tribunal deve apreciar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, emitindo um parecer prévio, no prazo de 60 dias contados do recebimento das

⁴¹ MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. 2. Ed. ver. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 252.

⁴² PASCOAL, Valdecir. *Direito Financeiro e controle externo*. 9.ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. p. 145-147.

⁴³ Por esse sistema um órgão administrativo pode ter a última palavra sem possibilidade de recurso ao judiciário. PASCOAL, Valdecir. *Direito Financeiro e controle externo*. 9.ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. p. 146.

⁴⁴ SEABRA FAGUNDES, Miguel. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 5. Ed. 1979. p. 137-139.

⁴⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de Contas Especial*. Brasília: Brasília Jurídica, 1996. p. 26-31.

⁴⁶ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1953. p. 142.

⁴⁷ SEABRA FAGUNDES, Miguel. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 5. Ed. 1979. p. 137-139.

⁴⁸ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1953. p. 142.

⁴⁹ GUERRA, Evandro Martins. *Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal*. 2012. p. 78.

contas. Nesta hipótese, analisa-se as contas de governo⁵⁰. Como consectário, com fulcro no artigo 49, IX, da CR/88, o Poder Legislativo votará o parecer prévio apresentado pelo Tribunal de Contas, em legítimo julgamento das contas públicas, que somente poderá deixar de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Casa Legislativa conforme exegese dos arts. 31, § 1º, e 71 c/c 75 da CR/88. Insta salientar que os acórdãos proferidos pelos Tribunais de Contas terão eficácia de título executivo (art. 71. §3, CR/88) quando imputarem débitos (reparação de dano patrimonial) ou aplicarem multas (punição).

Para Marcilio Barenco Corrêa de Mello, em trecho exaurido nos autos do processo nº 896486 do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Incidente de Inconstitucionalidade, “não se pode menoscar a participação dos Tribunais de Contas nesse novo cenário de interpretação constitucional participativa e democrática. Sua ‘leitura’ da Constituição não é feita a esmo, sem fundamentos, mas sim com espreque em profundo conhecimento das matérias que lhe são afetas”.

E, acorde os ensinamentos de Daniela Mello Coelho Haikal⁵¹:

(...) o exame das contas prestadas pelos Representantes do Poder Executivo municipal não implica em julgamento por parte das Cortes de Contas, uma vez que tal atribuição é titularizada pela Casa Legislativa competente. A atuação do Tribunal, nesses casos, é apenas a de emitir o parecer prévio, manifestando-se seja pela aprovação das contas, seja pela sua rejeição.

Situação diversa ocorre nos casos em que o Tribunal de Contas julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, consoante preceitua o art. 71, II, da CR/88.

Na hipótese acima indicada, o Tribunal profere julgamento, sendo-lhe assegurado o direito de aplicar penalidades aos gestores públicos, tal como previsto no art. 71, VIII, da CR/88, o qual confere ao Tribunal de Contas competência para “aplicar aos

⁵⁰ As contas de governo consistem no conjunto de documentos relativos à gestão política, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. As contas de gestão referem-se aos “atos de ordenamento de despesas, prestadas ou tomadas dos administradores de recursos públicos pelos tribunais de contas competentes para fins de julgamento técnico realizado em caráter definitivo”. Nesse espreque, relativo às contas de gestão, a competência é exarada pelo artigo 71 da CR/88, em seu inciso II. GUERRA, Evandro Martins. *Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal*. 2012. p. 78

⁵¹ HAIKAL, Daniela Mello Coelho. *Responsabilização do Chefe do Poder Executivo municipal pelas Cortes de Contas*. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP. Belo Horizonte, ano 11, n. 123, mar. 2012. p. 1.

responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”.

Ao proferir seu julgamento, a Corte de Contas poderá imputar ao responsável, dependendo do fato investigado, multa, de caráter penal ou punitivo (não ressarcitório), ou débito, o qual acarreta ao gestor o dever de ressarcir os cofres públicos os valores apurados. Por oportuno, cumpre anotar que as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (art. 71, §3º, da CR/88).

3 O INSTITUTO DOS ROYALTIES E A NECESSÁRIA INTERVENÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS

A Constituição da República de 1988 (CR/88) dispõe, em seu artigo 20, dentre outras disposições, que os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, e os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens da União.

Da insigne lavra deste mesmo art. 20, em seu §1º, é sabido que aos demais entes federativos – Estados, Distrito Federal e Municípios – é assegurada a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, ou, compensação financeira por essa exploração.

Com efeito, a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, institui a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, além de outras providências.

Nesse diapasão, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, às atividades relativas ao monopólio do petróleo etc., versa que os contratos de concessão, necessariamente, devem possuir disposições referente às participações governamentais, previstas no edital de licitação, dentre elas os *royalties*.

Sem embargo, o artigo 47 da sobredita lei menciona que os *royalties* serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, correspondendo, no entanto, a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural.

Portanto, tal instituto, conforme conceito do art. 11 do Decreto Federal n. 2.705 de 3 agosto de 1998 (definidor dos critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais), constitui uma compensação financeira a ser paga mensalmente pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural.

Quanto à natureza jurídica dos *royalties*, na exegese de Ricardo Lobo Torres⁵², tal contribuição enseja natureza de indenização pela perda dos recursos, ou, por outro lado, contraprestação pelas despesas geradas ao Governo na efetivação das concessões. Para Alexandre dos Santos de Aragão⁵³, pelo objeto de exploração ser um bem público “e por decorrerem os *royalties* da sua exploração, estes representam forma originária de receita pública, o que afasta sua classificação como tributos”.

Na clássica lavra de Thomas Hobbes (1999, p. 23-24), o Estado trata-se do grande Leviatã, um homem artificial de maior estatura e força do que o homem natural, para o qual foi criado para proteger e defender. Na seara de Jacques Chevallier (2009, p. 24), o Estado é uma forma de organização política dinâmica, que se adapta às mudanças e crises vivenciadas. Para Ataliba Nogueira, o fim do Estado deve ser a *sufficientia vitae* necessária para alcançar a perfeição física, moral e intelectual de cada indivíduo e, portanto, adequar tais imperfeições ou desproporcionalidades.

Nesse sentido, conforme leciona Emanuele Morselli (1959, p. 11), o Estado desenvolve a sua atividade financeira visando constituir fundos indispensáveis ao atendimento das necessidades públicas. Nesse aspecto, Richard Posner (1992, p. 3) disciplina que a economia é um importante instrumento que serve para analisar “uma vasta gama de questões jurídicas” e segundo Riccardo Bachi (1947, p. 3) o estudo do processo econômico remonta, essencialmente, à análise da comparação entre o valor reconhecido nos diferentes bens e serviços produtivos.

⁵² TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e de direito tributário. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar. p. 163.

⁵³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Possibilidade de afetação dos recebíveis de royalties aos fundos garantidores de parcerias público privadas. *Revista de Direito Público da Economia — RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 25, jan./mar. 2009.

Para Kenneth E. Boulding (1961, p. 33), o Estado exerce um importante papel através de sua intervenção, em alguns casos gerando efeitos avassaladores na vida econômica, preocupando-se em aferir comportamentos negativos (proibindo condutas, restringindo preços e transações e por exemplo, cobrando *royalties*) aos particulares. Por seu prisma, o governo possui as mesmas prerrogativas de uma organização econômica privada (compra, vende, realiza trocas etc.). E, jungindo os ditames à pesquisa, ao Estado, *lato sensu*, incumbirá, se comprovado prejuízo à isonomia ou proporcionalidade, rever os parâmetros de cobrança de *royalties*, de modo a equilibrar a compensação, em relação aos impactos gerados à sociedade que engloba cada ente federativo.

Para José Paciulli (1973, p. 11), a atividade financeira é regulada pelo princípio da conveniência, assentado no conceito de interesse público. Konrad Hesse (2001) disserta que existe nas constituições um conjunto de princípios concretos e elementos que são supedâneos do ordenamento jurídico comunitário, guindando a atuação estatal. Em consonância, Luís Roberto Barroso (2009, p. 9) sedimenta que a ordem jurídica é um sistema lógico, composto por elementos que se articulam com harmonia, dentre os quais se destacam a isonomia e a proporcionalidade.

Segue o entendimento de José Joaquim Gomes Canotilho (2002) ao afirmar que as constituições devem ser traduzidas na disponibilidade e na capacidade de aprendizagem visando captar o dinamismo dos fatos, da verdade e da justiça. Erigindo apertada síntese dos ensinamentos de Platão (1994, p. 156), a justiça, na relação do Estado com o particular, consiste no resultado do comportamento do Estado que, dentro de sua organização, mantém em cada classe os limites dos próprios deveres. Ora, com isso, pretende-se demonstrar que a cobrança dos *royalties*, dentro desses critérios de justiça, deve respeitar limites e princípios.

Na ótica de Rudolf Von Ihering (2004, p. 27), é sabido que o objetivo do direito é a paz, porém, a luta, a ‘guerra’, é o meio utilizado para conquistá-la. No caso concreto, seria válido ao Estado de Minas Gerais e aos seus cidadãos, bem como aos demais estados nos quais predominam a extração mineral, empreender esforços no afã de repactuar os parâmetros de recebimento de

royalties. Conforme noticiado⁵⁴, a mineração, além dos patentes danos gerados à fauna e a flora, traz consigo riscos de dizimar uma comunidade próxima às mineradoras, sendo, nesse ponto, importante trazer à baila os seguintes relatos da tragédia do rompimento da Barragem de Brumadinho, similar ao rompimento da Barragem de Mariana, casos com ampla exposição midiática:

Dezenas de pessoas já foram ouvidas como testemunhas durante as audiências. Moradores das áreas atingidas fizeram relatos dramáticos sobre como suas vidas mudaram desde a tragédia. Muitos choraram enquanto lembravam e contavam os momentos seguintes ao rompimento. **Alguns relataram estar fazendo uso de medicamentos, como ansiolíticos e antidepressivos. Um relatório sobre os impactos da tragédia na saúde mental do atingidos faz parte do processo.** Testemunhas técnicas também relataram a **dimensão dos danos sofridos pela fauna e flora local, a destruição de equipamentos públicos e os reflexos da tragédia na economia do município.** A Vale, por sua vez, apresentou as ações já realizadas e em andamento em várias frentes, com o objetivo de reparar os danos.

(...)

A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) foi escolhida pelo juiz para elaborar estudos técnicos sobre a recuperação das áreas atingidas. A instituição está desenvolvendo **pesquisas e projetos focados na reparação dos danos ambientais.**

Saúde

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) foi contratada para implementar ações de vigilância epidemiológica na região, e a Fundação Ezequiel Dias (Funed) ficou responsável pelo monitoramento sanguíneo, com o objetivo de **constatar possível contaminação por metais pesados em seres humanos e em animais.**

Ainda nessa área, foi homologado o termo de pactuação em saúde celebrado entre a Vale e o Município de Brumadinho, que garantiu o repasse de valores para o município para o atendimento de saúde da população.

Abastecimento de água

A **qualidade da água das bacias hidrográficas atingidas pelos rejeitos e o abastecimento de água da Região Metropolitana foram discutidos em várias audiências.** A Vale se comprometeu a construir novo ponto de captação de água no Rio Paraopeba, uma vez **que o local de captação desse sistema da Copasa foi contaminado pela lama, e também em Divinópolis.**

Portanto, muitos são os efeitos negativos potenciais da extração mineral, o que por seu turno, deve ser reprimido, para tanto, por meio de uma majoração do sistema de *royalties*, tal como o cigarro é altamente tributado para desmotivar o seu uso. Para testificar a tese, Atahualpa Fernandez (2006, p. 22) ensina que o direito, assim como a teoria darwiniana de evolução dos seres humanos, passa por um complexo processo adaptativo em meio ao mundo cotidiano.

De acordo com John Rawls (1997, p. 4-5), a justiça é a virtude raiz das instituições sociais, tal como a verdade é a virtude fundante do sistema de pensamento. François Rigaux (2000, p. 315) leciona que as leis só podem ser aplicadas e interpretadas, de acordo com o sentido atribuído às normas constitucionais. A interpretação das leis (normas) em cada caso concreto, é, portanto,

⁵⁴ TJMG. *Processos em BH buscam reparação coletiva por rompimento de barragem*. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/processos-em-bh-buscam-reparacao-coletiva-por-rompimento-de-barragem.htm#.YK6KAflKiUk> Acesso em 30 jun. 2021.

subordinada à vontade da Lei Maior (constitucional), que reprime o intérprete. Nesse espeque, Friedrich Muller (2009, p. 45; 292) arremata que o direito constitucional global possui como finalidade a caracterização e garantia das normas de direitos fundamentais, sobrepujando-as às demais leis ordinárias.

Nesse diapasão, Konrad Hesse (1991, p. 56-58) adverte que os métodos tradicionais de interpretação são insustentáveis para o direito, capitaneando, dessa forma, os juristas a “um novo esforço por evoluir e absorver a complexidade maior, inerente ao Direito”. Chaim Perelman (2004, p. 154-155) defende que a solução para o Estado se encontra na nova retórica, pela qual deve-se englobar todo o campo da argumentação, através da dialética, defendendo uma tese e atacando a do adversário, através da dedução lógica formal, buscando provocar ou intensificar a adesão de público diverso (auditórios), mediante argumentação.

Por oportuno alinhando o objetivo central do artigo, relevante destacar linhas acerca do controle dos *royalties*, na ótica Tribunal de Contas, com supedâneo nos comandos legais previstos nos arts. 71, II, IV, VI e VIII e 75 da CR/88, analisados com afinco no tópico anterior.

A partir desses axiomas, parte-se para o cotejo da Consulta n. 838756⁵⁵, que, a seu turno, pode dirimir alguns aspectos relevantes, segundo entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em relação aos *royalties* de petróleo e gás natural. A saber, na referida consulta, determinado município apresentou, *mutatis mutandis*, os seguintes questionamentos:

- a) [...] Pode-se aplicar os recursos na execução de serviços para iluminação de ruas, praças, parque de eventos e demais logradouros?;
- b) [...] Pode-se aplicar os recursos na pavimentação de estradas municipais, ruas e avenidas da cidade, em frente às escolas, enfim, em logradouros que necessitam de pavimentação?;
- c) [...] Pode o Executivo aplicar os recursos para a melhoria do abastecimento de água potável mesmo sendo este serviço de responsabilidade de Autarquia (SAAE) especialmente criada para este fim?
- d) [...] Pode o executivo aplicar os recursos para a aquisição de manilhas e demais bens necessários à realização de serviços inerentes ao saneamento básico (ex: locação de máquinas e equipamentos)? [...]

Na análise de mérito, o Conselheiro Relator Cláudio Terrão⁵⁶ entendeu que a natureza jurídica dos *royalties* “seria de compensação financeira, tendo caráter indenizatório, pelo fato de o

⁵⁵ TCEMG. Consulta n. 838756. Tribunal Pleno. Relator Conselheiro Cláudio Terrão. Sessão 14 set. 2011.

⁵⁶ *Idem*.

Estado ou o Município ter que suportar a exploração do subsolo em seu território e as consequências ambientais e sociais advindas dessa exploração”. Acrescentou o relator que “é notório que a implantação de projetos de exploração de petróleo ocasiona não apenas impacto ambiental como também acarreta o aumento da população, gerando maior demanda em relação aos serviços locais”. Continua tecendo as seguintes linhas:

Em 1989, foi publicada a Lei nº 7.990 que inovou o ordenamento jurídico ao estabelecer, de forma expressa, no art. 8º, a vedação de aplicação dos *royalties* no pagamento de dívidas e no quadro de pessoal.

Ao art. 8º da Lei nº 7.990/89 foram incluídos, pela Lei nº 10.195/01, os parágrafos primeiro e segundo, criando exceção à regra do caput, ao permitir a utilização dos *royalties* no pagamento de dívidas com a União e suas entidades, bem como sua aplicação para a capitalização de fundos de previdência.

Em 1997, houve nova mudança na legislação sobre o tema, com o advento da Lei nº 9.478. A referida norma, ao revogar a Lei nº 2.004/53, derogou o art. 7º da Lei nº 7.525/86, bem como retirou os efeitos do art. 24 do Decreto nº 1/91.

Dessa forma, na atualidade, as restrições à aplicação das compensações financeiras decorrentes do pagamento dos *royalties*, a partir da edição da Lei nº 9.478/97, restringem-se àquelas dispostas no art. 8º da Lei nº 7.990/89, ou seja, ao pagamento de dívidas e quadro permanente de pessoal, ressalvadas as exceções previstas nos parágrafos do referido artigo.

Na sequência, afirmou que “a mudança na legislação conferiu maior liberdade aos administradores relativamente ao direcionamento e aplicação das verbas originárias da indenização paga pela exploração e produção” dos recursos, para que estes colimem “a persecução do interesse público, independente da área em que serão aplicadas”. Ao fim de sua fundamentação, elucidou o que segue:

O Tribunal de Contas da União tem reiteradamente se pronunciado permitindo a aplicação dos *royalties* em diversas áreas distintas das especificadas pela legislação revogada. Apenas para ilustrar citamos as decisões plenárias nos 146/1998, 50/1999, 78/1999, 883/1999, 176/2000.

[...]

Por fim ressalta-se que, enquanto receitas públicas, a aplicação dos recursos deverá obedecer aos preceitos da Lei nº 4.320/64 e da Lei Complementar nº 101/00, competindo a este Tribunal, no caso dos *royalties* recebidos pelo Estado de Minas Gerais e pelos municípios mineiros, a fiscalização de sua aplicação, por consistirem em receitas originárias. Nesse sentido destaca decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Mandado de Segurança nº 24.312-1/DF.

Diante de todo o exposto, respondo de forma positiva às questões 1, 2, 3,4,5, ou seja, as receitas recebidas a título de compensação financeira advindas do Fundo Especial de *Royalties*/Petróleo podem ser aplicadas em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento de água, recuperação e proteção ao meio ambiente e saneamento básico, nos termos suscitados pelo consulente, uma vez que o ordenamento jurídico veda sua utilização apenas no pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, observadas as exceções previstas no art. 8º da Lei nº 7.990/89.

Quanto aos *royalties* da mineração, também denominada Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)⁵⁷, Marcílio Barenco Corrêa de Mello⁵⁸ prescreve:

Como se verifica, a Constituição da República de 1988 assegurou aos municípios mineradores participação no resultado da exploração dos recursos minerais ocorrida no âmbito do respectivo território ou compensação financeira por essa atividade, sendo possível dizer que os *royalties* da mineração constituem fonte de recursos para execução de políticas públicas compensatórias em relação aos impactos ambientais, sociais e econômicos advindos da exploração mineral.

Trata-se de uma prestação pecuniária compulsória devida por todas as empresas que realizam o aproveitamento de uma jazida mineral (bem da União), garantida àquelas, em contrapartida, a propriedade do produto da lavra.

Cogente elucidar, considerando a exegese do art. 10, IX, da Lei Federal n. 8.429/ 1992, culminado com a expressa vedação prevista na parte final do caput do art. 8º da Lei Federal n. 7.990/1989 e no art. 26, parágrafo único, do Decreto Federal n. 01/1991, que a aplicação dos recursos da CFEM no quadro permanente de pessoal, sem observância das normas legais, caracteriza ato de improbidade administrativa, que, como consectário, culmina “na perda patrimonial e prejuízo ao erário, em decorrência de conduta comissiva específica dos agentes responsáveis”⁵⁹.

Com efeito, do cotejo do processo n. 886510⁶⁰, o Conselheiro Relator Mauri Torres levanta seu entendimento quanto a celeuma histórica auferida à distribuição dos *royalties*:

O mote principal do debate é o fato de que, historicamente, os Estados em que há exploração de petróleo recebem uma compensação financeira maior por meio dos *royalties*, apesar de sofrerem menores impactos decorrentes da exploração, ao passo que os Estados em que há exploração de minérios sofrem mais intensa e diretamente os impactos da mineração e recebem uma compensação financeira significativamente inferior por meio dos *royalties* do minério. Em 2012, foram arrecadados, de um lado, **R\$15,636 bilhões com os royalties do petróleo**, conforme dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, e, de outro, **R\$1,835 bilhão com os royalties do minério**, segundo dados do DNPM. **Urge, portanto, alterar as diretrizes legais que versam sobre a CFEM, de modo a incrementar os valores arrecadados e, conseqüentemente, viabilizar uma efetiva melhoria da qualidade de vida nas localidades afetadas pela atividade de extração mineral, com a recuperação do meio ambiente, o desenvolvimento da infraestrutura das cidades, o investimento em educação e saúde, e o fomento de atividades econômicas alternativas à mineração.** (destaquei)

⁵⁷ MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Controle no recebimento e na aplicação de receitas provenientes da atividade de exploração mineral. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 33, n. 3, p. 112-125, jul./set. 2015. p. 120.

⁵⁸ *Ibidem*. p. 115.

⁵⁹ *Ibidem*. p. 120.

⁶⁰ TCEMG. Balanço Geral do Estado n. 886510. Tribunal Pleno. Relator Conselheiro Mauri Torres. Sessão 19 jun. 2013.

Portanto, verifica-se que o Estado de Minas Gerais, tem grande influência na produção do mineral nióbio e, nesse ponto, existe uma notória divergência entre os recebíveis de petróleo e mineração, se considerarmos os recentes desastres e, ainda, tendo em vista que nas cidades costeiras, não se evidencia impactos dessa magnitude. Logo, torna-se essencial para Minas Gerais alterar as diretrizes legais que versem sobre o CFEM, no afã de amenizar o desequilíbrio em relação aos impactos das diversas espécies de *royalties* (em especial o petróleo) e o efetivo dano que é causado⁶¹.

Nessa seara, observa-se que os princípios da eficiência, legalidade e supremacia do interesse público sobre o privado devem, necessariamente, guindar a aplicação dos recursos provenientes da exploração dos recursos provenientes de *royalties*⁶². Noutro giro, insurgem as linhas tecidas por Claudio Penedo Madureira⁶³, *verbis*:

[...] foi editada a Lei nº 12.734/2012, que prevê a distribuição de *royalties* em maior proporção a Estados e Municípios que não são impactados pela exploração desses recursos naturais (comumente designados como Estados e Municípios não produtores), induzindo, com isso, significativa e perigosa redução do aporte financeiro destinado, a esse título, aos Estados e Municípios impactados pela sua exploração (comumente designados como Estados e Municípios produtores).

Essa questão será enfrentada, no momento oportuno, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. É que, com efeito, as regras atuais para a distribuição de *royalties* aos Estados e Municípios, introduzidas por essa Lei nº 12.734/2012, foram impugnadas, junto ao Tribunal Constitucional, por Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pelos Governadores dos Estados do Espírito Santo (ADI nº 4.916), do Rio de Janeiro (ADI nº 4.917) e de São Paulo (ADI nº 4.920), assim como pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ADI nº 4.918). Aliás, há chances reais da reversão, nessa sede, da opção político-legislativa encartada na Lei nº 12.734/2012, vez que o Excelso Pretório já assentou, em mais de uma oportunidade, que a destinação a Estados e Municípios das retribuições financeiras previstas no parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição tem por finalidade compensá-los (ou indenizá-los) pelos reflexos da exploração de determinados recursos naturais sobre as suas contas públicas e sobre o modo de vida das suas respectivas populações, o que desaconselha a sua distribuição a Estados e Municípios que não são impactados pelo exercício dessa atividade econômica.

Como consectário, exsurge a seguinte retórica: a destinação dos recursos dos *royalties* pode ser tratada como instrumento para dirimir a desigualdade entre os entes federativos, mesmo que estes não sejam impactados pela extração dos recursos naturais? A grosso modo, por meio de analogia, como meio efetivador da isonomia, sublima o instituto das concessões de benefícios

⁶¹ *Idem*.

⁶² *Idem*. p. 118-121.

⁶³ MADUREIRA, Claudio Penedo. Licitações sustentáveis e *royalties* de petróleo. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 16, n. 83, p. 153-193, jan./fev. 2014. p. 154.

fiscais, que, a seu turno, com fulcro no art. 151, I da *Lex Mater*, colima promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País.

A título elucidativo, a máxima da isonomia, elencada no artigo 5º da CR/88, preza pela igualdade aos iguais e pela desigualdade aos desiguais. Porém, como paradoxo, a natureza dos *royalties*, como amplamente exposto, pelo entendimento dos doutrinadores, remansa no fato de que não é tributo, é uma forma de compensar os entes pelos impactos causados. Por esse dogma, seria justo beneficiar os locais que não são impactados pela extração dos recursos que proporcionam *royalties*?

Cediço que as respostas, face aos conflitos principiológicos aparentes no caso concreto, devem ser formuladas à luz do constitucionalismo contemporâneo⁶⁴, ao passo que, “o papel do Judiciário e, especialmente, das cortes constitucionais e supremos tribunais deve ser o de resguardar o processo democrático e promover os valores constitucionais”. Assim, ainda que a questão se encontre sob à égide das Cortes Constitucionais, os Tribunais de Contas devem se imiscuir nas questões que lhe são afetas, nas oportunidades que lhe aparecem, garantindo, dessa forma, sua autonomia constitucional, a exemplo do que foi feito no julgamento do Balanço Geral do Estado nº 886510, sobremencionado.

4 CONCLUSÃO

O controle das contas públicas, no passado, era um instrumento utilizado para o benefício e por arbítrio dos governantes. Com o dinamismo do Estado do Direito, foram elencados parâmetros e rotações que sobrelevaram o caráter da vinculação da atividade financeira à legalidade e do controle das contas públicas, voltadas ao atendimento do interesse público. Acentuou-se, portanto, o mister das cortes de contas independentes, em conformidade com preceitos democráticos e constitucionais contemporâneos. Os Tribunais de Contas se tornaram pilares do Estado Democrático de Direito ao atuarem na defesa do cidadão e em benefício do interesse público, visando resguardar os princípios e normas constitucionais. O pragmatismo em relação a teoria tripartite de Montesquieu tem se esvaído considerando a insurgência de novas figuras

⁶⁴ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 65, n. 4, p.20-50, 2007

sui generis (alheios aos poderes executivo, legislativo e judiciário), tal como o Tribunal de Contas, dotado de autonomia e independência constitucional.

O controle social também exerce papel fundamental para a concretização do interesse público através do manejo das contas públicas. É exercido diretamente pelo povo (difere-se do controle legislativo, que é feito de forma indireta pelos representantes democraticamente eleitos). A sociedade é uma legítima parceira dos Tribunais de Contas no controle. Deve fiscalizar e apresentar as irregularidades evidenciadas (através de denúncia ou representação) para uma ulterior análise das Cortes de Contas. O compromisso com a gestão da coisa pública deve ser disseminado para concretizar as nuances estabelecidas no campo metafísico do Estado de Direito Constitucional Contemporâneo. Sobretudo, a valorização da dignidade humana individual e a eficiência da máquina pública em consonância com o interesse coletivo.

Pelo presente artigo, dirimiu-se questões pertinentes à atuação dos Tribunais de Contas e aos *royalties*. Sublimou à necessidade de o Estado de Minas Gerais reequilibrar os seus recebíveis, face o patente desequilíbrio presente na relação *royalties* de minério x *royalties* de petróleo, bem como nos efetivos impactos gerados em cada espécie.

Como visto no entendimento da Corte de Contas Mineira, a natureza jurídica dos *royalties* é de compensação financeira de caráter indenizatório, a refletir sobre o impacto causado, bem como às consequências ambientais e sociais oriundas da exploração.

Nesse sentido, a Lei n. 12.734/2012 (que prevê a distribuição de *royalties* em maior proporção aos Estados e Municípios que não são impactados pela exploração desses recursos naturais - comumente designados como Estados e Municípios não produtores), jungiu novo desafio referente à correta interpretação constitucional, a saber: os Estados impactados merecem maior atenção, haja vista a natureza dos *royalties*? Seria isonômico a redistribuição desses recursos aos estados/municípios não produtores? São retóricas que merecem atenção no universo jurídico.

Outro aspecto, nada remanso, figura no desequilíbrio existente entre a arrecadação de *royalties* de petróleo e os *royalties* de mineração. A título elucidativo, a arrecadação do primeiro é aproximadamente oito vezes superior ao segundo (R\$15,636 bilhões x R\$1,835 bilhão). Levando-se em conta o impacto gerado, é insofismável que a extração do minério atinge a

coletividade e a população limítrofe de forma latente e irreversível. Por outro lado, os impactos da extração de petróleo são mais amenos, uma vez que, grosso modo, é realizada no oceano, em um ambiente recôndito ao convívio social. Por isso, tanto ao mar, nem tanto à terra.

Portanto, conforme *susum* aludido, a exemplo da atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na prolação do Parecer do Balanço Geral do Estado n. 886510, é imperioso ao Estado de Minas Gerais alterar as diretrizes legais que versam sobre a CFEM, de modo a incrementar os valores arrecadados e, conseqüentemente, viabilizar uma efetiva melhoria da qualidade de vida nas localidades afetadas pela atividade de extração mineral.

Por remate, na hipótese de iminentes conflitos inatos ao tema em voga, a atuação do Tribunais de Contas, órgão constitucional autônomo, e do Congresso Nacional, por força do art. 71 da CR/88 combinado com o art. 75, deste mesmo diploma, no sentido de efetuar o controle desses recursos mediante julgamento e fiscalização, bem como pelas suas funções informativas e opinativas, é extremamente importante para provocar e garantir que os poderes Legislativo e Executivo promovam as adequações necessárias em prol do interesse público e das normas consagradas na Lei Maior .

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. Possibilidade de afetação dos recebíveis de *royalties* aos fundos garantidores de parcerias público privadas. *Revista de Direito Público da Economia — RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 25, jan./mar. 2009.
- ARISTÓTELES. *A política*. Trad. Silveira Chaves. São Paulo: Edipro, 1995. p. 211.
- ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 5.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 374.
- BACHI, Riccardo. *Principii di scienza economica*. Vol. I. 2. ed. Milão: DOTT A. GIUFFRÉ – Editore, 1947.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. 10.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. ver. São Paulo: Saraiva, 2009.
- _____. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 65, n. 4, p.20-50, 2007
- BOULDING, Keneth E. *Análise econômica (Economic Analysis - 1955)*. Trad. Diógenes Machado. 1.^a ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S.A., 1961.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-moderno*. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2002.
- COSTA JÚNIOR, Eduardo Carone. As funções jurisdicional e opinativa do Tribunal de Contas distinção e relevância para a compreensão da natureza jurídica do parecer prévio sobre contas anuais dos prefeitos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Edição 2002.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2002.
- DEODATO, Alberto. *Manual de Ciência das Finanças*. 10.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1967.
- DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. O Controle Externo dos Contratos da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: Ensaio sobre o Momento da Fiscalização Financeira Adotado no

- Brasil e em Portugal. *Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS*. v. 9, n. 1 (2014), pp. 263-309. Porto Alegre: 2014.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de Contas Especial*. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.
- FERNANDEZ, Atahualpa. *Argumentação Jurídica e Hermenêutica*. Campinas: Impactus, 2006
- FOUNROGE, Giuliani. *Derecho Financiero*. Volumen I. 2.^a ed. Buenos Aires: Depalma, 1970.
- FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financiero*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- GUERRA, Evandro Martins. *Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal*. Belo Horizonte: Fórum. 2012.
- GUSTIN, Miracy B. de S.; DIAS, Maria Tereza F. *(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
- HAIKAL, Daniela Mello Coelho. Direito da função pública: fundamentos e evolução. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. v. 71. n. 2 ano XXVII
- HESSE, Konrad. *Constitución y derecho constitucional. Manual de derecho constitucional*. 2. ed. Madri: Marcial Pons. 2001.
- _____. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Prefácio e rev. geral de João Paulo Monteiro. 2. ed. Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa: 1999.
- MADUREIRA, Claudio Penedo. *Licitações sustentáveis e royalties de petróleo*. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 16, n. 83, p. 153-193, jan./fev. 2014.
- MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Controle no recebimento e na aplicação de receitas provenientes da atividade de exploração mineral. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 33, n. 3, p. 112-125, jul./set. 2015.
- MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. 2. Ed. ver. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011
- MORSELLI, Emanuele. *Curso de ciência das finanças públicas (1956): Introdução e princípios gerais*. Trad. Elza Meschick. Rev. Salvador Morana. Pádua: CEDAM, 1959.
- MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. *Controle democrático da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MULLER, Friedrich. *Teoria estruturante do direito* (1938). Trad. Peter Naumann, Eurides Avance de Souza. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

NOGUEIRA, Ataliba. *O Estado é meio e não fim*. 3. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1995.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3.ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PACIULLI, José. *Direito Financeiro*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1973.

PERELMAN, Chaim. *Lógica Jurídica*. Trad. Vergínia K. Pupi. Rev. da trad. Maria Ermentina Galvão. Rev. téc. Gildo Rios. São Paulo, Martins Fontes, 2004.

PLATÃO. *A república*. Trad. Leonel Vallandro. Porto Alegre: Globo, 1964.

_____. *A república*. São Paulo: Edipro, 1994.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1953

POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*. 4. ed. New York: Aspen, 1992.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RIGAUX, François. *A lei dos juízes*. Trad. Edmir Missio; rev. trad. Maria Ermantina Galvão; rev. técnica Gildo Leitão Rios. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 5. Ed. 1979. p. 137-139.

TCEMG. *Balanço Geral do Estado n. 886510*. Tribunal Pleno. Relator Conselheiro Mauri Torres. Sessão 19 jun. 2013.

TCEMG. *Consulta n. 838756*. Tribunal Pleno. Relator Conselheiro Cláudio Terrão. Sessão 14 set. 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Da criação à instalação*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/da-criacao-a-instalacao.htm>> Acesso em 02 ago. 2019

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e de direito tributário*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar. p. 163.