

SUSPENSÃO DO REPASSE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS INADIMPLENTES

Adriano Martins de Paiva

Advogado da União da Procuradoria da União em São Luís - MA

Sumário – Introdução – O município no Estado Federal brasileiro – Repartição de competências entre os entes federados (cooperação entre a União e o Município na execução de políticas públicas) – Da natureza pública do convênio administrativo - Da fiscalização e controle na execução dos convênios firmados entre a União e seus entes e os Municípios – Da incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal - Da responsabilidade pelo inadimplemento do Convênio – Conclusão.

INTRODUÇÃO

Tema que vem se mostrando polêmico no cenário político e jurídico brasileiro, principalmente após a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, é o do saneamento das contas públicas; os mecanismos existentes para o seu controle e as responsabilidades decorrentes pelo descumprimento dos objetivos e metas fiscais fixadas.

Nessa esteira, sendo objeto de discussão nos tribunais pátrios a possibilidade da União suspender o repasse de verbas federais aos entes políticos municipais que descumprirem as cláusulas dos convênios firmados, por não prestarem contas das referidas transferências voluntárias, ou as tiverem reprovadas no processo de tomada de contas especial perante o Tribunal de Contas da União.

Diante do grande número de Municípios que através de seus gestores municipais não prestaram contas dos valores aplicados ou não realizaram sequer o objeto do convênio, a União passou a integra-los num cadastro nacional de inadimplentes, com o objetivo de aplicar as restrições legais existentes com relação ao repasse de transferências voluntárias.

Essa iniciativa pretende dar aplicabilidade ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, como corolário do princípio da moralidade (leia-se: probidade financeira), inaugurando uma nova era na Administração Pública brasileira, que busca coibir o desperdício, evitando o desvio ou má aplicação dos recursos públicos, cujo cerne se encontra na Constituição de 1988, art. 165 e 166, e, especificamente no seguinte dispositivo:

Art. 169. Leis de iniciativa do Executivo estabelecerão:

(...)

§ 9º. Cabe à Lei Complementar:

*II – estabelecer **normas de gestão financeira e patrimonial da Administração, Direta e Indireta**, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos;*

No entanto, muitos dos Municípios que tiveram restrição nos repasses nos convênios já firmados ou foram impedidos de assinar novos convênios, passaram a questionar a legalidade e legitimidade do ato moralizador das finanças públicas, como na inscrição junto ao cadastro de inadimplentes SIAFI – Sistema de Informação da Administração Financeira do Governo Federal, alegando a dissociação da figura do antigo gestor e penalização da população do Município beneficiário da verba federal, num claro intuito de desviar a restrição imposta.

Contudo, de plano se percebe que para o deslinde da divergência e conflito de interesses acima mencionado se faz necessário discorrer sobre o posicionamento constitucional dos dois entes políticos, bem como analisar a forma de cooperação que se dá entre eles na transferência voluntária de verbas federais para execução de políticas públicas de interesse comum. E, enfim, o fundamento constitucional e legal para as restrições impostas às transferências voluntárias, para ao final se saber da responsabilidade do ente municipal pelas omissões praticadas pelos seus representantes nos gastos públicos; sempre tendo como pano de fundo a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, LC n. 101/2000.

I – O MUNICÍPIO NO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

A Federação brasileira é constituída pela União, Estados, Distrito-Federal e , peculiarmente, pelos Municípios. Todos, nos termos das limitações da Constituição Federal de 1988, possuem autonomia administrativa, política, organizativa e financeira, para atuar com liberdade e independência em cada uma das esferas de governo.

Os entes federados, assim como os Municípios, possuem competência para exercer atividade financeira específica no intuito de viabilizar a sua existência, seja cobrando os tributos da sua competência, seja recebendo parcelas da repartição de receitas tributárias obrigatórias, decorrentes do próprio texto constitucional, como o Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

Assim, se constata que o Município, instituição elevada à categoria de ente federado, possui direitos a serem exercidos perante à Constituição de 1988 e igualmente deveres de bem e fielmente exercê-los em prol dos seus munícipes.

Não obstante a repartição constitucional de tarefas com a divisão de atribuições administrativas e legislativas, muitos Municípios foram criados sem condições financeiras de se manter, razão pela qual a União, com fundamento nos comandos constitucionais inscritos nos art. 3º e Art. 21, IX, assim como nas competências comuns arroladas no art. 23, freqüentemente efetua transferências voluntárias em favor das municipalidades.

Com escopo de atingir essa finalidade comum, os Municípios recebem da União transferências de natureza voluntária, para cumprir determinadas ações sociais: saneamento básico, projetos de irrigação, saúde, dentre outros.

O repasse dos valores de faz através do instrumental adequado, no caso o convênio administrativo, espécie de ato cooperativo firmado entre os entes federados no intuito de implantar e executar políticas públicas que tenham como objetivo atingir as metas sociais instituídas na parte programática da nossa constituição.

Então, o Município, enquanto pessoa jurídica de direito público interno, o qual possui suas linhas gerais traçadas nos arts. 29 a 31 da CF/88, e de acordo com a sua norma de regência (Lei Orgânica Municipal), firma convênios, principalmente com a União e seus entes (autarquias e fundações), através do qual obtém verbas públicas específicas, contratual e legalmente vinculadas à realização de determinadas obras.

O Município, no exercício de sua competência comum, fazendo uso dos valores recebidos da Federação, teria como única obrigação no convênio a de prestar contas da correta aplicação das verbas recebidas; pois só assim a União, como representante dos demais estados federados, poderá fiscalizar acerca da correta aplicação do dinheiro proveniente dos cofres federais, sob pena do repasse resultar num desperdício, gerando despesas injustificáveis na execução orçamentária.

Mas, apesar da atuação comum da União e do Municípios para suprir as carências decorrentes dos interesses locais, o controle financeiro dessa operação passa a ser feito predominantemente pelo Estado Federal, num exemplo característico do controle federal da autonomia financeira dos entes componentes da federação, que no dizer do constitucionalista mineiro Raul Machado Horta, tal mecanismo pode ser identificado na Constituição de 1988:

" A constituição Federal de 1988, mantendo a competência do Senado Federal, na sua qualidade de Câmara dos Estados, para autorizar atos financeiros nos interesses dos Estados, alargou consideravelmente a natureza desses atos, incluindo na competência privativa do Senado Federal, autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios (art. 52, V)"¹

¹ HORTA, Raul Machado, Direito Constitucional, 3ª ed. Belo Horizonte – MG, Del Rey, 2002, p. 487.

II – REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS (COOPERAÇÃO ENTRE A UNIÃO E O MUNICÍPIO NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS)

Apesar da Constituição reconhecer autonomia política, administrativa e financeira aos Estados, Distrito-Federal e Municípios, estabelecendo além das competências comuns as competências peculiares a cada esfera de governo, imprescindível dotar estes entes de recursos próprios, que lhes sejam constitucionalmente garantidos, para que a pré-falada autonomia passe a ser real.

Dando instrumentos para se concretizar a autonomia dos entes federados, o constituinte de 1988 insere na constituição tributária, uma repartição de competências no exercício do poder de tributar, para que cada ente federado possua tributos específicos para viabilizar a sua existência.

Cumpra-se asseverar que nessa repartição de competências tributárias os Municípios têm garantidos o mínimo de recursos provenientes de impostos cobrados e arrecadados pela União ou pelos Estados, segundo o estabelecido no art. 158, da CF/88. Porém, mesmo garantidas as transferências obrigatórias, estas podem ser suspensas, haja vista as condições constitucionalmente impostas para o aludido repasse (Art. 160).

Como já referido, a grande maioria dos Municípios não têm condições de custear suas despesas ordinárias, muito menos realizar investimentos sociais, razão pela qual a União, no intuito de realizar políticas públicas de interesse comum, transfere, voluntariamente, verbas para investir nas ações de desenvolvimento social como saúde, educação e habitação.

Ocorre que, na grande maioria dos casos, devido a carência endêmica de recursos próprios dos municípios (incluindo os repasses constitucionais obrigatórios) e o endividamento descontrolado nos gastos públicos, os Municípios deixam de cumprir adequadamente o objeto do convênio, não realizando a sua contrapartida na avença – apenas a de prestar contas de forma regular e tempestiva do dinheiro transferido.

Diante desta lamentável situação e do descaso dos próprios representantes políticos da municipalidade, que não efetuam a prestação de contas acerca dos gastos – que, em alguns casos, sequer foram efetuados, causando enormes prejuízos à comunidade interessada, põe-se em risco até mesmo a obtenção de novas transferências voluntárias, vez que a União não terá como comprovar a regularidade dos gastos efetuados pelos repasses que não foram devidamente comprovados ou cumpridos, prejudicando indiretamente outros programas estatais bem sucedidos, e que por carência de recursos acabam suspensos ou extintos.

III – DA NATUREZA PÚBLICA DOS CONVÊNIOS.

Para formalizar o repasse de recursos provenientes de um ente público para um outro ente público, ou de um ente público para um privado, instituiu-se a figura do Convênio, típica do direito administrativo, e que possui traços característicos que o distanciam dos contratos administrativos em geral, conforme salienta Odete Medauar:

" (...)nas últimas décadas vêm florescendo atuações administrativas instrumentalizadas por técnicas contratuais, decorrentes do consenso, acordo, cooperação, parceria entre Administração e particulares ou entre órgãos e entidades estatais. Diante desse modo de atuar novos tipos de ajustes foram surgindo, com moldes que não se enquadram no padrão clássico de contrato administrativo, nem no padrão teórico de contrato vigente no século XIX. Discute-se, então, se esses novos ajustes enquadram-se ou não na figura contratual (...)”²

Como se vê, tal espécie do gênero contrato, se insere num contexto da moderna administração. Ou, porque não dizer, num novo modelo federativo, cuja nota característica seria a cooperação entre os entes componentes da Federação, ficando equidistante do modelo puro centralizador (estado unitário) e do descentralizador (estado confederado).

A natureza pública, ou melhor, administrativa, de tal negócio jurídico não é de difícil reconhecimento, uma vez que os convênios surgiram justamente para dar cumprimento aos objetivos da administração na realização de interesses comuns às partes envolvidas, com foco na bem estar social.

É com relação ao seu enquadramento ou não como contrato administrativo que surge a polêmica. E, somente após se identificar qual a sua natureza, se contratual ou não, é que se poderá saber qual o regramento que será aplicado, inclusive com relação às sanções pelo descumprimento de cláusulas do convênio.

Os doutrinadores que excluem os convênios do gênero contrato administrativo, alegam que lhe faltam as características próprias, quais sejam: interesses opostos, pois nos convênios os interesses são comuns; nos contratos há partes antagônicas, já nos convênios há tão somente participantes; nos contratos há remuneração/preço, enquanto no convênio não existem estes elementos.

No entanto, todos estes elementos típicos acima especificados, também podem ser relativizados em algumas espécies de contratos administrativos; como, por exemplo, nos contratos de concessão de direito de exploração dos serviços de radiodifusão sonora e de imagens, no qual não há propriamente um preço ou remuneração ajustada entre o ente cedente e o cedido.

² MEDAUAR, Odete, Direito Administrativo Moderno, 5ª ed., São Paulo – SP, RT, 2001, p. 271;

Em sendo assim, não seria desarrazoado inserir o convênio como uma espécie de negócio administrativo, juntamente àqueles que compõe o gênero contrato administrativo, considerando que o regime jurídico aplicável na sua análise e estudo será o mesmo do contrato administrativo, respeitadas, é claro, algumas de suas peculiaridades. É o que leciona a administrativista Odete Medauar, quando analisa os convênios administrativos no tocante aos mecanismos de controle a que estão sujeitos, a partir da Lei de licitações.

" O art. 116 e parágrafos da Lei 8.666/93 trazem normas sobre convênios e consórcios. O caput reza o seguinte: 'Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes, e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração '. O § 1º faz depender a celebração de aprovação de plano de trabalho proposto pela organização interessada, com as informações que arrola. A liberação de parcelas de recursos atenderá ao plano de aplicação aprovado; haverá retenção de parcelas no caso das impropriedades indicadas nos incisos I, II e III, até o respectivo saneamento (§ 3º). Os §§ 4º, 5º e 6º, do art. 116 trazem normas sobre saldos de convênio. Por sua vez, o § 2º determina que, assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva; evidente que se visa, em especial, ao convênio em que o repassador de recursos é de âmbito federal; (...) tratando-se somente de comunicação, com o objetivo de proporcionar melhor controle do uso dos recursos, não há como se vislumbrar inconstitucionalidade desse parágrafo, por desrespeito ao poder de autodeterminação dos Estados e Municípios."

Verifica-se que, na prática, a Lei de Licitações, em seu art. 116, equiparando os convênios aos contratos administrativos, reconheceu, quando pertinentes, a incidência de algumas de suas normas. E, conforme dispõe a referida Lei Geral das Licitações, é perfeitamente legítima a aplicação de sanção à parte conveniente que descumprir as cláusulas contratuais. Como, por exemplo, a suspensão de repasse de verbas federais.

Enfim, deve-se destacar a importância para o presente estudo do reconhecimento do convênio administrativo como em negócio equiparado aos contratos administrativos, possibilitando a aplicação de alguns dispositivos que compõem o regime jurídico do contrato administrativo aos convênios.

IV – DA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NA EXECUÇÃO DOS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A UNIÃO E SEUS ENTES E OS MUNICÍPIOS.

Como todo ato praticado pela União que envolve gastos, o convênio administrativo firmado com os Municípios passam por uma regulamentação específica, formalização, e estão sujeitos ao controle interno perante o órgão que firmou o contrato, bem como pelo controle externo realizado pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 70 e 71, da CF/88.

Em sendo assim, o convênio após aprovado e regularmente firmado terá sua execução acompanhada pelo órgão que o formalizou junto ao Município, e, no caso do descumprimento de alguma de suas cláusulas poderá suspender o repasse de verbas federais, dando início ao processo de tomada de contas especial, cujo objetivo é evitar o desperdício do restante dos recursos do convênio.

Nesse tocante, especificamente no âmbito da Administração Federal, como já referido na introdução desse trabalho, foi instituído um cadastro nacional de pessoas jurídicas que contratam ou tenham relações negociais com o Executivo, com o fim último de evitar que entes públicos ou privados, os quais descumpriram suas obrigações em contratos ou convênios administrativos, possam ainda assim continuar se beneficiando com o repasse de verbas federais.

Trata-se de uma forma encontrada pela Administração Federal, que visa privilegiar os Municípios que firmaram convênios com a União ou alguns de seus entes descentralizados, e procuraram regularmente cumprir a avença, aplicando corretamente os recursos federais recebidos nos projetos sociais previstos no instrumento de cooperação.

Pretende-se desta feita, não tão somente privilegiar o ente municipal que adimpliu corretamente as obrigações sociais do "contrato", mas também se evitar que mais recursos públicos sejam desperdiçados em convênios que se mostraram improdutivos diante do descumprimento de suas cláusulas pelo Município inadimplente.

Veja-se que a instituição de um cadastro de inadimplentes com o uso dentro da esfera administrativa nada mais é do que um dos meios de por em prática as diretrizes constitucionais de controle financeiro interno e externo, facilitando o trabalho do complexo de órgãos incumbidos do seu exercício.

V - DA INCIDÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

O cadastro de inadimplentes (SIAFI), criado pela Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional n. 01 de 1997, já é utilizado para dar fiel cumprimento às determinações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que se encontra em vigor e desde a sua edição, com aplicação imediata das suas normas por serem disposições de ordem pública, conforme já decidiu o STF, o qual reconhece a vigência imediata das leis que tenham natureza financeira.

Com relação a LRF, não seria exagero dizer que veio à lume no intuito de impor aos entes federados e aos respectivos administradores públicos, que cumpram os princípios constitucionais da legalidade e probidade administrativa (inciso, II, § 9º, do Art. 165, CF/88), tornando viável a continuidade das administrações, sob pena de serem aplicadas sanções aos entes federados e seus administradores.

Aos entes federados cabe a sanção de suspensão do repasse de verbas decorrentes de transferências voluntárias, conforme dispõe o seu Art. 25, da citada LC, quando, dentre outras hipóteses, a entidade não presta ou deixa de prestar contas dos recursos recebidos que não sejam oriundos de transferências legal ou constitucional.

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º - São exigências para a realização das transferências voluntárias, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

(...)

IV – COMPROVAÇÃO, POR PARTE DO BENEFICIÁRIO, DE:

- a) que se ache em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, **bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos;** (...)*

VI – DA RESPONSABILIDADE PELO INADIMPLEMENTO DO CONVÊNIO ADMINISTRATIVO.

Após examinada a natureza pública dos convênios e a sua possibilidade de inclusão como uma das espécies contratuais anômalas do Direito administrativo. E, ainda, a existência de mecanismos legais e administrativos para coibir a inexecução desses instrumentos, com a estipulação de sanção temporária proibindo o repasse de novas verbas federais até que sejam prestadas as contas integralmente. Cabe agora a verificação da responsabilidade pelo descumprimento do convênio.

Destarte, a inadimplência em que se acha o Município suscita o seguinte questionamento: qual será o responsável pela inexecução, o Município beneficiário das transferências voluntárias, ou a pessoa do gestor municipal que havia firmado o convênio administrativo? Tal questão se impõe porque muito se vem debatendo nos tribunais, e especificamente na Justiça Federal, acerca de quem seria a responsabilidade imediata pelo aludido descumprimento.

Primeiramente, a partir do exame do convênio, chegou-se a constatação de que se trata de um ato cooperativo firmado por dois entes estatais, com escopo de praticar atos de interesse comum às duas esferas governamentais, para o qual se aplica, no que for compatível, o regime jurídico dos contratos administrativos.

A necessidade do convênio como instrumento necessário para formalização do investimento federal, indica a existência de cláusulas

contratuais, com fixação de obrigações e direitos para a consecução do interesse comum. Descumpridos os deveres fixados no objeto do convênio pelo Município, abre-se a possibilidade de imposição de multa, além da sanção temporária de não recebimento de novas transferências voluntárias.

Ressalte-se que estas sanções são aplicadas aos Municípios, pessoa jurídica de direito público interno, que é parte nos convênios, e não à pessoa física dos gestores municipais, já que estes poderão ou não sofrer penalidades específicas por atos pessoais que praticaram, e que resultaram na situação de inadimplência municipal.

As sanções aplicadas ao ente municipal têm como objetivo último a preservação do patrimônio público, pois visa a suspensão de repasses ao ente federal que não aplicou as verbas recebidas ou as aplicou indevidamente. Tem natureza preventiva e visa atender aos comandos constitucionais (Arts. 70 e 71, e Arts. 165 e 166, todos da CF/88) e legais hoje vigentes como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 25), pois sabido que todos os gastos efetuados pela União têm que ser provados, sob pena de rejeição das contas, e possibilidade de gerar um desequilíbrio nas contas públicas.

Algumas decisões judiciais insistem em determinar a suspensão da inscrição no cadastro de inadimplentes sob a alegativa de que o responsável primeiro seria o gestor que não prestou as contas junto à Administração Federal, não havendo razão para se penalizar a população do município, mesmo que temporariamente, consistindo em ato destituído de finalidade pública, razoabilidade e o devido processo legal.

Data venia, tais argumentos se mostram equivocados, pois desde logo se pode constatar que as sanções impostas pela Administração Federal objetivam a preservação do patrimônio público, assim como somente podem ser aplicada à parte conveniente, como no caso o Município, que eventualmente descumprir as cláusulas do convênio, e não ao gestor municipal.

Ao gestor municipal que tenha incidido em erro, devido a sua má-administração, devendo por isso ser responsabilizado pessoalmente, e até mesmo solidariamente, com pagamento de multa e ressarcimento dos prejuízos causados, de acordo com procedimento específico do Tribunal de Contas da União ou por ação de improbidade de iniciativa da União e/ou do Ministério Público Federal, não exclui, no âmbito de uma outra relação jurídica, a responsabilização político-financiera do Município que lhe outorgou os poderes de representação.

Assim, o Município inadimplente deve sofrer as conseqüências do descaso da sua classe política, para, num processo de aperfeiçoamento das instituições democráticas, procurar, através de seus representantes no legislativo municipal, e também mediante a fiscalização direta da sociedade, exigir o cumprimento dos convênios. E, por sua vez, todos estes fatores participativos se inserem no contexto preconizado pela LRF, que buscam a transparência na

gestão fiscal, oportunizando a fiscalização direta da comunidade nas contas públicas:

*Art. 48. São **instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público**: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.*

*Parágrafo único. **A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas**, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.*

*Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para **consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade**.*

*Parágrafo único. A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício. **(grifo nosso)***

Ainda sobre a finalidade pública da sanção imposta ao Município inadimplente em ter suspenso temporariamente o repasse de verbas públicas federais decorrentes de transferências voluntárias, subtende-se estar clara no nosso ordenamento constitucional, que optou por normas expressas de equilíbrio na gestão financeira e fiscal, no capítulo reservado às Finanças Públicas, e que veio a ser complementado através da Lei de Responsabilidade Fiscal, que no seu texto assim preleciona:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

*§ 1º 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.*

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

A responsabilidade pela gestão fiscal por parte da União implica no cumprimento de todas as exigências legais na aplicação dos seus recursos, inclusive nas transferências voluntárias.

CONCLUSÃO

Ao final dessa exposição se verifica que uma nova fase na administração pública se inicia, através do estabelecimento de mecanismos legais e administrativos para regulamentar as transferências voluntárias de recursos públicos de um ente público para outro, fazendo-se necessário que os parlamentares e a sociedade civil fiscalizem a aplicação do dinheiro público pelos gestores públicos, sob pena de ser prejudicada com a suspensão dos eventuais repasses, caso haja uma má administração por parte do gestor municipal.

Nesse passo, vale ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal deixou expresso no seu art. 25, que as transferências voluntárias poderão ser suspensas ante ao descumprimento de contratos anteriormente firmados com o órgão repassador.

Merece também destaque a finalidade das restrições impostas pela LRF às transferências voluntárias que buscam acima de tudo o equilíbrio fiscal, e a responsabilidade do ente estatal na condução dos negócios públicos afetos à sua área de competência.

E, por fim, tem-se como de se suma importância o incentivo à valorização dos mecanismos sociais diretos de controle da gestão fiscal, em que a sociedade civil teve mais uma vez reconhecido o seu papel fiscalizador, no

qual poderá impedir condutas desastrosas e fraudulentas de gestores municipais, que podem causar gravame ao Município como um todo.

BIBLIOGRAFIA

HORTA, Raul Machado - Direito Constitucional, 3ª ed.; Belo Horizonte – MG, Del Rey, 2002;

MEDAUAR, Odete - Direito Administrativo Moderno, 5ª ed.; São Paulo- SP, RT, 2001;