

AS FUNÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS E A REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO NA CONSTITUIÇÃO ITALIANA

Salvatore Cimini

Professor Ordinário de Direito Administrativo, Universidade de Teramo, Itália

Abstract: O presente artigo trata dos poderes atribuídos pela Constituição italiana ao Tribunal de Contas, destacando-se a análise das peculiaridades desse órgão, ao qual foram confiadas tanto a função de controle quanto a função jurisdicional. Sucessivamente, passa-se a examinar a regra do equilíbrio orçamentário introduzida na Constituição em 2012. Ambas as temáticas estão estritamente relacionadas entre si tendo em vista o papel de garante do equilíbrio financeiro exercido pelo Tribunal de Contas. Serão ressaltadas as consequências que possam derivar da constitucionalização da regra de equilíbrio orçamentário sobre a tutela dos direitos sociais e fundamentais. Por fim, assinala-se a instituição de um novo organismo independente (denominado *Ufficio parlamentare di Bilancio*), mas que não retira do Tribunal de Contas o seu papel de garante do equilíbrio orçamentário.

Abstract: This article focuses on the powers recognized by the Italian Constitution to the Court of Auditors, highlighting the specific features of this body which is entrusted with both control and jurisdictional functions. The budget balance rule introduced in the Constitution in 2012 is then examined. The two issues are linked when we consider the role of the Court of Auditors as a guarantor of the financial balance. In particular, the consequences that may arise from the constitutionalization of the financial balance rule on the protection of social and fundamental rights are highlighted. Finally, we note the establishment of a new independent body (called the Parliamentary Budget Office) which, however, does not reduce the authority the Court of Auditors as a guarantor of the financial balance.

Abstract: L'articolo si sofferma sui poteri riconosciuti dalla Costituzione italiana alla Corte dei Conti, mettendo in rilievo le peculiarità di questo organo al quale sono affidate funzioni sia di controllo sia giurisdizionali. Successivamente viene esaminata la regola dell'equilibrio di bilancio introdotta in Costituzione nel 2012. Le due tematiche sono collegate ove si consideri il ruolo di garante dell'equilibrio finanziario svolto dalla Corte dei Conti. Si mettono, in particolare, in evidenza le conseguenze che possono derivare dalla costituzionalizzazione della regola dell'equilibrio di bilancio sulla tutela dei diritti sociali e fondamentali. Infine, si segnala l'istituzione di un nuovo organismo indipendente (denominato Ufficio parlamentare di Bilancio) che, però, non fa perdere alla Corte dei Conti il suo ruolo di garante dell'equilibrio finanziario.

SUMÁRIO: 1. A função de controle do Tribunal de Contas – 2. A função jurisdicional do Tribunal de Contas – 3. A *governance* econômica europeia e a introdução da regra do equilíbrio orçamentário na Constituição – 4. O impacto da reforma constitucional sobre a tutela dos direitos sociais e fundamentais – 5. O *Ufficio parlamentare di Bilancio* e o Tribunal de Contas – 6. Bibliografia.

1. A função de controle do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas italiano (“*Corte dei conti*”, cuja tradução em português é Tribunal de Contas), foi originalmente instituído pela Lei n.800, de 14 de agosto de 1862, caracterizando-se como um órgão de relevância constitucional, autônomo e independente de outros poderes do Estado, que desempenha funções muito heterogêneas¹. A Constituição italiana atribui ao Tribunal de Contas tanto a função de controle quanto a função jurisdicional. Trata-se de uma peculiaridade do tribunal de contas italiano, a qual não pode ser encontrada no tribunal de contas de outros países.

A função de controle do Tribunal de Contas foi expressamente prevista no artigo 100 da Constituição, que é a regra constitucional que atribui ao Tribunal de Contas o controle externo dos atos de governo, dos atos da gestão do orçamento estadual e da gestão financeira dos entes com os quais o Estado contribui em via ordinária. Sucessivamente, o segundo parágrafo do artigo 103 da Constituição reconhece ao Tribunal de Contas o exercício da função jurisdicional nas questões da contabilidade pública e em outras especificadas pela lei.

A função de controle preventivo do Tribunal de Contas é predeterminada a fiscalizar a legitimidade dos atos realizados pelo governo com o escopo de garantir o adequado desenvolvimento da atividade administrativa². Em particular, o controle intervém na fase integrativa de eficácia e, portanto, em um ato por si perfeito, mas que somente se tornará executivo após a possível aprovação do controle da

1 Lo scritto sviluppa la relazione tenuta al Workshop internazionale *Direitos constitucional e administrativo em perspectiva comparada: diálogos com a experiência italiana* che si è svolto nell’ambito del *XXI Congresso internazionale de direito constitucional: 30 anos de Constituição. O que esperar dos próximos 30 anos*, Brasília (Brasil), 7-9 novembre 2018. Ringrazio le dott.sse Andreia Cristina Scapin e Cristina Di Teodoro per l’aiuto nella traduzione del testo in portoghese.

2 Os atos sujeitos a controle são individuados, principalmente, pelo art.3, da Lei n.20, de 14 de janeiro de 1994.

regularidade administrativa e contábil. Por essa razão, o ato de controle funciona como um *condicio iuris* que suspende a eficácia do ato controlado: após o controle, passa-se ao registro (anotação do ato nos registros do tribunal de contas) e à aposição do visto, etapas necessárias para dar eficácia do ato, vice-versa a negação do visto paralisa a sua executividade.

Frise-se que a negação do visto não é um ato impugnável pelo sujeito interessado, pois não se trata dum ato administrativo por ser emanado pelo Tribunal de Contas, que não é um órgão administrativo. Também não é um ato judicioridicial porque, embora criado por um órgão judicioridicial, não resulta de um processo contencioso. Analogamente, não é impugnável nem mesmo a aposição do visto pelo sujeito lesado pela eficácia do ato, o qual pode, portanto, impugnar somente o ato controlado, perfeito e eficaz, já que é o único ato lesivo da sua esfera jurídica.

Tal entendimento relaciona-se intimamente com a natureza do controle preventivo da legitimidade sobre a qual a Corte Constitucional expressou-se definindo como o Tribunal de Contas, ao realizar o controle dos atos governamentais, desenvolve função análoga àquela judicioridicial, já que é chamado para verificar a conformidade dos atos que constituem objeto de controle com as regras do direito objetivo, excluindo-se qualquer apreciação que não seja de ordem estritamente jurídica³. Em síntese, trata-se de um controle externo e neutro baseado na legalidade, que se diferencia dos controles administrativos devido à natureza e à posição do órgão ao qual é confiado⁴.

Como já afirmado, além do controle preventivo sobre a legitimidade dos atos do governo, o parágrafo segundo do artigo 100 da Constituição prescreve um controle sucessivo sobre a gestão do orçamento do Estado que ocorre por meio do denominado julgamento da equalização, regulado pelos artigos 37 e 38 da Lei n.196, de 31 de dezembro de 2009. Em poucas palavras, com o julgamento da equalização, o Tribunal de Contas, por meio de suas seções reunidas, em primeiro lugar, verifica a correspondência dos resultados da gestão financeira indicados na prestação de contas consultiva com as previsões contidas no orçamento. Em seguida, ele envia a prestação de contas ao Ministro da Economia e Finanças para que seja apresentado ao Parlamento, nos termos do artigo 81 parágrafo quarto da Constituição, que deverá aprovar por lei formal, tornando “intangível” a prestação de contas consultiva, ou seja irrevogável.

3 Nesse sentido, o entendimento da Corte Constitucional de 12 setembro de 1976, n. 226, que reconhece ao Tribunal de Contas, no exercício das funções de controle preventivo, o poder de levantar em via incidental questões de legitimidade constitucional. Tal poder foi sucessivamente reconhecido ao Tribunal de Contas em via normativa em decorrência do art.27, parágrafo primeiro, da lei 340/2000. Ressalte-se também o julgamento da Corte Constitucional, de 19 de dezembro de 1963, n.165 e de 19 de dezembro de 1966, n.121.

4 Como afirmado por MONORCHIO, A., MOTTURA, L.G., *Compendio di contabilità di stato*, sétima edição, Cacucci editore, 2018, 456.

Apesar da notória peculiaridade do julgamento da equalização⁵, é importante ressaltar sua natureza jurisdicional que se confirma na garantia do contraditório entre o Procurador Geral e os representantes da administração; e, na natureza pública da audiência ao resultado do qual se torna pública a pronúncia (T.U. 12 de julho 1934, n. 1214, art. 38 e ss.). Disso resulta que, em sede de equalização, o Tribunal possa levantar questões de legitimidade constitucional no curso do julgamento anual sobre o relatório geral do Estado⁶. Recentemente, o instituto de equalização foi estendido aos orçamentos das regiões e é realizado pelas Seções regionais de controle do Tribunal de Contas competente (Artigo 1, paragrafo 5º, 10 outubro 2012, n.174 com o numero da lei 213/2012).

O outro tipo de controle baseado no texto constitucional é o da gestão financeira das instituições para as quais o Estado contribui em via ordinária, o qual é regulamentado pela lei de 21 de março de 1958, n. 259⁷. Trata-se de um controle simultâneo (ocorre durante a gestão da instituição) estabelecido para garantir que os gestores dos recursos públicos cumpram os parâmetros de legitimidade, eficácia e economicidade. Em caso de irregularidades, o Tribunal de Contas tem o poder fazer suas observações (art. 8 lei n. 259 de 1958), que não afetam a eficácia dos atos, mas que obrigam a administração a adotar todas as medidas necessárias para restaurar a legitimidade de suas ações.⁸

O êxito do controle consiste em um relatório de andamento e em resultados da gestão financeira da entidade controlada, os quais serão enviados para a última, para o Parlamento e para os Ministros vigilantes que implementarão as medidas necessárias para eliminar eventuais irregularidades contábeis, administrativas e gerenciais.

Além dos controles expressamente previstos na Constituição, a legislação ordinária atribuiu inúmeros outros poderes de controle ao Tribunal de Contas.

5 Sobre o tema, verificar a Corte Conti, julgamento, 1 junho 2013, n. 7. Na doutrina, verificar, recentemente, SANTORO, P. *Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista*, 2 maggio 2018, in www.contabilita-pubblica.it, 3 ss, que aponta em modo exaustivo a bibliografia sobre o tema.

6 Tal legitimação foi afirmada em várias ocasiões pela Corte Constitucional após reconhecer como jurisdicional a natureza do procedimento de equalização: sobre o tema, veda-se as seguintes pronúncias da Corte Constitucional: n. 121, de 19 de dezembro de 1966; n.142, de 30 de dezembro de 1968; n.143, de 30 de dezembro de 1968; n.226, de 18 de novembro de 1976.

7 Não sendo possível aprofundar o tema nesta sede, indica-se o estudo de MONORCHIO, A., MOTTURA, L.G. *Compendio di contabilità di Stato*, cit., 465.

8 O artigo 3 da Lei n. 286 de 1999 suspendeu o poder do Tribunal de Contas de formular reclamação, mas a norma foi declarada inconstitucional por excesso de delega con o julgamento da Corte Constitucional n.139, de 17 de maio de 2001, com conseqüente retomada do poder em exame. Sobre o tema, a LUPO, N. *Un "eccesso di delega" rilevato in un conflitto di attribuzioni promosso dalla Corte dei Conti. Nota a Corte Cost. 139/2001*, in www.bpr.camera.it.

Assim, com o decreto lei n. 174, de 2012 (convertido em lei n. 213 do 2012), foram reconhecidas ao Tribunal de Contas estensos controle sobre a gestão financeira das autoridades locais ao Tribunal de Contas e regiões.

2. A função jurisdicional do Tribunal de Contas.

Ao lado da função de controle, encontra-se a função jurisdicional do Tribunal de Contas.

O fundamento constitucional da jurisdição do Tribunal de Contas está prescrito no artigo 103, parágrafo segunda da Constituição, que atribui ao Tribunal de Contas a jurisdição em matéria de contabilidade pública e em outras matérias especificadas pela lei.

A Corte Constitucional afirmou o caráter não cogente e absoluto, e apenas tendencialmente geral, conforme dispõe o art.103 da Constituição, da função de jurisdição do Tribunal de Contas em matéria de contabilidade pública, compreendendo tanto os juízos de contas quanto os relacionados à responsabilidade administrativa patrimonial dos dependentes públicos e administradores, afirmando que a concreta atribuição da jurisdição, em relação aos diversos tipos de responsabilidade administrativa, refere-se ao poder discricionário do legislador ordinário e não opera automaticamente conforme dispõe o artigo 103 da Constituição, requerendo a *interpositivo legislatoris*.⁹

O entendimento da Consulta sobre o caráter tendencialmente geral da jurisdição contábil evoluiu durante o tempo e a *interpositivo legislatoris* tornou-se o fundamento da jurisdição do Tribunal de Contas no sentido de que a “jurisdição do Tribunal, também nas matérias de contabilidade pública, subsiste se e enquanto seja atribuída com disposição expressa lei”.¹⁰

Nos julgamentos da Corte Constitucional, afirma-se a concreta atribuição da jurisdição em relação aos diversos tipos de responsabilidade administrativa, não opera automaticamente com base no artigo 103 da Constituição, mas requer a *interpositivo legislatoris*.¹¹

Atualmente, o âmbito jurisdicional do Tribunal de Contas é individuado pelo artigo 1º do Código de Justiça Contábil (decreto legislativo n.174, de 26 de agosto de

⁹ A expressão *interpositio legislatoris* começou a ser utilizada pela Corte Constitucional em 2 de junho de 1977, julgamento n. 102; verificar, Id., 11 de julho de 1984, n. 189; Id., 30 de julho de 1984, n. 241; Id., 30 de dezembro de 1987, n. 641; Id., 7 de abril de 1988, n. 411; Id., 7 de abril de 1988, n. 421; Id., 7 de julho de 1988, n. 773.

¹⁰ No mesmo sentido, SCOCA, F.G., *La lunga “gestazione” della responsabilità amministrativa*, in *Studi in onore di G. Guarino*, vol. III, 1998, 612.

¹¹ Verificar: Corte cost., de 29 gennaio 1993, julgamento n. 24; Id., de 5 de novembro de 1996, n. 385.

2014), o qual dispõe que o Tribunal de Contas possui competência jurisdicional para julgamento de: contas (que se referem aos agentes contábeis que devem prestar contas), responsabilidade administrativa por danos ao erário, em matéria previdenciária, bem como que tenham como objeto a imposição de sanções pecuniárias e relacionados a outras matérias especificadas em lei.

O parágrafo sexto do artigo 11 do Código de Justiça Contábil atribui às Seções reunidas do Tribunal de Contas a jurisdição exclusiva sobre diversos julgamentos, entre os quais o julgamento em matéria de plano de equilíbrio dos entes territoriais e a admissão ao Fundo de rotação para assegurar a estabilidade financeira dos entes locais; em matéria de reconhecimento das administrações publicadas operadas pelo ISTAT; em matéria de prestação de contas dos grupos de Conselho dos Conselhos regionais, etc.

De particular importância no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas é a jurisdição em matéria de responsabilidade administrativa, tradicionalmente remonta à matéria da contabilidade pública e, portanto, à jurisdição do Tribunal de Contas em virtude do art.103, parágrafo segundo, da Constituição.

A responsabilidade administrativa é a espécie de responsabilidade na qual incorre o sujeito que possui um vínculo com a administração pública qualificado por uma relação de serviço que, em razão de uma ação (comissiva ou omissa), dolosa e gravemente culposa, causa um dano (direto ou indireto) ao erário.¹²

Tal responsabilidade está configurada na presença conjunta de cinco elementos, quais sejam: a relação de serviço, a conduta antijurídica, o dano ao erário¹³, o nexo causal entre a conduta e o dano e o elemento subjetivo representado pelo dolo e pela culpa grave.¹⁴

Tais elementos, inclusa a relação de serviço, devem ser comprovados pelo juiz contábil. A ausência dum único desses elementos deixa de configurar responsabilidade em exame, porém pode ser possível configurar uma responsabilidade diversa. A título de exemplo: se um depende viola uma regra de serviço (conduta antijurídica) sem causar qualquer dano ao erário, não estão

12 Não é esta a sede para analisar de maneira exaustiva o argumento, portanto, sugere-se a consulta à obra CIMINI, S. *La responsabilità amministrativa e contabile*, Giuffrè, Milano, 2003. 98; ID., *La responsabilità amministrativa e contabile*, in G.F. FERRARI, E. MADEO (a cura di), *Manuale di Contabilità pubblica*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, 223 e ss.

13 Trata-se de um preconceito real, economicamente qualificado e quantificável, que pode consistir tanto em uma diminuição quanto em uma ausência do incremento patrimonial ao dano da instituição pública.

14 O artigo 1, parágrafo primeiro da lei n. 20/1994 (em linha com o artigo 23, parágrafo primeiro, do D.P.R. 10 de janeiro de 1957, n. 3) que limita a responsabilidade dos agentes submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas às ações e omissões praticadas com dolo ou culpa grave, foi objeto de juízo de constitucionalidade verificando-se dúvida sobre sua conformidade com a Carta Fundamental. Todavia, a Consulta rejeitou a questão estatuinto que “a limitação da responsabilidade administrativa e contábil dos dependentes públicos unicamente aos casos de dolo e culpa grave decorre do racional exercício de discricionariedade do legislador, e é congruente com a concepção efficientista do serviço público. (Corte Cost. 20 novembre 1998, n. 371).

presentes os pressupostos para que o mesmo seja condenado a título de responsabilidade administrativa, visto que falta o dano ao erário, porém seria possível caracterizar uma responsabilidade disciplinar.

Em relação ao elemento subjetivo, observa-se que o legislador recentemente estabeleceu uma redução da responsabilidade administrativa contábil apenas para as hipóteses de dolo, limitando-a aos fatos cometidos entre o período de julho de 2020 a dezembro de 2021. A limitação da responsabilidade aos casos de dolo não se aplica aos danos causados por omissão ou inércia do agente, em relação ao qual continua a ser aplicada a responsabilidade também por culpa grave (art.21 do decreto-lei n. 76 de 2020, convertido em Lei n. 120, em 11 de setembro de 2020). Trata-se de uma limitação cujo propósito de atenuar o medo dos dependentes públicos de incorrer em responsabilidade ao erário público, incentivando-os a permanecer inertes (por isso a limitação foi circunscrita somente às ações sem incluir as omissões e inércias).

Esclarece-se que o Tribunal de Contas possui o intitulado poder restritivo de cobrança com base no qual tem poder para condenar o responsável somente a uma parte do dano efetivamente produzido. Como afirmando pelo mesmo juiz contável, a *ratio* que está subentendida em tal poder “*apoiar-se sobre uma extrema complexidade da organização administrativa pública a qual exclui que, em certos casos, a inteira responsabilidade de um fato danoso possa ser imputado apenas ao demandado*”.¹⁵

A doutrina discute se a responsabilidade administrativa possui natureza sancionatória ou ressarcitória. A função ressarcitória é afirmada considerando o fato que esta responsabilidade está fundada sobre um dano (ao erário) que deve ser ressarcido, embora em parte. A função sancionatória é afirmada, por outro lado, valorizando alguns elementos dessa peculiaridade da responsabilidade, como o poder de restritivo, a limitação da responsabilidade ao dolo e à culpa grave, a intransmissibilidade do débito aos herdeiros, etc. Todos os elementos que não vão na direção de um completo ressarcimento. Permanece o fato, porém que o dano resta um pressuposto e um elemento indispensável desta responsabilidade, também se depois vier integralmente ressarcido.

A doutrina mais respeitada¹⁶ considera que o verdadeiro elemento caracterizante dessa forma de responsabilidade não é nem a função sancionatória nem a função ressarcitória (ainda que ambas estejam presentes), mas sim a função preventiva que – como única função que consente a coexistência do aspecto ressarcitório com o sancionatório – tem o propósito de estimular os dependentes públicos a adotarem

¹⁵ Corte Conti, Sicilia, sez. giurisd., 22 gennaio 2013, n. 46.

¹⁶ Sobre o tema SCOCA, F.G. *Fondamento storico ed ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità amministrativa*, in AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (a un decennio dalle riforme)*, Atti di LI^o Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, Villa Monastero, 15 – 17 settembre 2005, Milano 2006, 68.

um comportamento probo e virtuoso caracterizando a eficiência da administração da qual pertencem.

A função preventiva deve ser mais valorizada do que as demais porque é a única capaz de assegurar o bom andamento da administração, que é princípio constitucional expresso no art.97 da Constituição. A função da responsabilidade administrativa, em definitivo, é construir um “*estímulo a fazer bem e não pode resultar em um desincentivo, um obstáculo a ser superado*”.¹⁷

Também a Corte constitucional, com a sentença n.371 de 1998, ocupando-se da disposição legislativa que limita a responsabilidade aos casos de dolo e culpa grave (artigo 1 da lei n.20 de 1994), declarou que a mesma coloca-se em um processo de nova conformação da responsabilidade administrativa e contábil e responde à tentativa de “*predispor, em relação aos dependentes e dos administradores públicos, um enquadramento normativo em que o temor da responsabilidade não exponha ao eventual de atrasos e inércia no desenvolvimento da atividade administrativa (...) em busca de um ponto de equilíbrio garantindo que a prospectiva da responsabilidades seja uma razão de estímulo e não de desincentivo*”.

Portanto, a peculiaridade do Tribunal de Contas italiano é representada pelo fato que o mesmo desenvolve seja a função de controle que a função jurisdicional. A Corte constitucional explicitou que as duas funções devem permanecer distintas e que a função de controle não pode ter a finalidade de alimentar a função jurisdicional, não obstante a ação de responsabilidade administrativa, desde que em sede de controle surja a existência de um dano ao erário.¹⁸

De qualquer forma, é evidente como a duplicidade de funções da parte do Tribunal de Contas torne-a o verdadeiro garante da legalidade financeira e do correto uso dos recursos públicos. Isso é corroborado pela legitimação do Tribunal de Contas para levantar questões de legitimidade constitucional¹⁹, poder que confere um papel fundamental para a tutela do equilíbrio financeiro.

3. A *governance* econômica europeia e a introdução da regra de equilíbrio orçamentário na Constituição

¹⁷ Nesse sentido: SCOCA, F.G. *Fondamento storico*, cit., 68.

¹⁸ Corte Cost., 27 de janeiro de 1995, n. 29.

¹⁹ Cfr. Corte Cost., 18 de novembro de 1976, n. 226, que qualifica o Tribunal de Contas como juiz *a quo* no que tange à legitimidade constitucional limitada ao controle preventivo sobre os atos de governo. Tal legitimidade não é reconhecida em sede de controle sucessivo sobre a gestão da administração pública. (C. Cost. 20 de julho de 1995, n. 335 e C. Cost. 9 de fevereiro 2011, n. 67). Sublinhe-se o entendimento de FRACCHIA, F. *Corte dei Conti*, 15 de abril de 2019, *Diritto on line*, em que o autor acolhe favoravelmente o poder da parte do Tribunal de Contas para destacar a questão da legitimidade constitucional porque, assim, serão expostas à análise constitucional também as leis que regulam as despesas. Ao mesmo tempo, todavia, destacam-se a característica excepcional em dado o limitado campo de aplicação do controle preventivo.

No que tange ao equilíbrio financeiro, preliminarmente, faz-se necessário recordar que, após a introdução da moeda única, as políticas orçamentárias dos Estados membros da União econômica e monetária europeia foram amplamente condicionadas ao direito europeu.

A partir do Tratado de Maastricht de 1992 (Tratado CE), o qual entrou em vigor em 1º de novembro de 1993, foram introduzidos inúmeras restrições para tutelar o sistema monetário europeu, que se referiram especialmente ao déficit e ao débito público em relação ao produto interno bruto (especificamente, a relação déficit/PIB não deve superar 3% e a relação débito público/PIB, 60%), prevendo-se um procedimento específico para os défices excessivos. Tais restrições, que são dirigidas a tutelar o sistema de moeda única, possuem o propósito de possibilitar aos Estados o alcance de condições financeiras estáveis.

Em seguida, foi adotado o Pacto de estabilidade e crescimento²⁰, que, além de confirmar o respeito aos parâmetros estabelecidos pelo Tratado de Maastricht, impôs aos Estados que adotaram o euro o dever de se empenhar para alcançar, em médio prazo, um saldo de balanço próximo ao equilíbrio ou ao positivo.

Esclarece-se que, devido à emergência sanitária e econômica causada pela pandemia Covid-19, as restrições orçamentárias previstas no Pacto de Estabilidade e Crescimento (particularmente, relação déficit PIB não superior a 3%) foram temporariamente suspensas, permitindo que a Itália e os demais Estados membros da União Europeia pudessem recorrer ao endividamento a fim de conter o impacto da pandemia sobre a economia nacional.

Retomando a análise das restrições europeias ao orçamento e das normas destinadas a coordenar as políticas econômicas e orçamentárias dos países membros, que constituem a intitulada *governance* econômica europeia, observa-se que, após a crise financeira de 2008, as restrições à atividade financeira pública dos Estados membros tornaram-se sempre mais rigorosas. Os Estados membros da União perderam progressivamente boa parte dos poderes em matéria orçamentária.²¹ Esse processo foi articulado por meio da adesão a acordos e pactos estabelecidos entre a União Europeia e os Estados dirigidos a realizar um controle (não só posterior mas também) preventivo das políticas orçamentárias nacionais com o escopo de alcançar a estabilidade financeira na zona do euro e a uma moeda comum mais sólida.

20 Constituído pela resolução do Conselho europeu de 17 de junho de 1997 e pelo regulamento do Conselho nn.1466 e 1467/1997, emendados com sucessivos regulamentos n. 1055 e 1056/2005.

21 DI GASPARE, G. *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011; e di ELLIS FERRAN, *Crisis-Driven EU Financial Regulatory Reform*, Cambridge University Press, 2012.

Dessa forma, as instituições europeias iniciaram uma profunda revisão do sistema de *governance* econômica da União Europeia visando consolidar a eficácia do Pacto de estabilidade e crescimento (como anteriormente afirmado, temporariamente suspenso em virtude da emergência da pandemia Covid-19).

Dentre as inúmeras novidades que foram introduzidas, destaca-se o “Tratado sobre a estabilidade, coordenação e *governance* na União econômica e monetária”, denominada *Fiscal compact*, adotado no mês de março 2012, o qual entrou em vigor em 1º de janeiro de 2013, constituindo um novo pacto orçamentário. Trata-se de um acordo que formalmente não faz parte do *corpus* normativo da União europeia e que comporta, para os Estados que o ratificaram (como a Itália), a possibilidade de poder se beneficiar do fundo salva Estados previsto no Tratado que instituiu o mecanismo europeu de estabilidade (MES).

Dentre as novidades mais importantes introduzidas pelo *Fiscal compact*, está a regra do orçamento equilibrado (da qual será possível desviar temporariamente apenas em circunstâncias excepcionais ou ainda na presença de eventos que fogem do controle do Estado interessado e que tenham relevantes repercussões sobre a situação financeira da administração pública ou em período de grave recessão); e, a obrigação para os Estados aderentes de instituir um organismo independente de fiscalização, responsável, em nível nacional, pelo respeito às restrições europeias e por inserir novas regras de tipo constitucional ou, enfim, na legislação nacional (obrigação que será verificada pela Corte europeia de justiça).

A Itália cumpriu de forma tempestiva tais obrigações por meio da lei constitucional de 20 de abril de 2012.

Particularmente, por meio da lei constitucional n. 1 de 2012, a Itália introduziu expressamente em sua Constituição o princípio do equilíbrio orçamentário em três artigos: art.81, 97 e 119. Tal princípio foi estendido a todas as administrações estatais, territoriais e não territoriais.

O novo art. 81 da Constituição dispõe que o Estado deve assegurar o equilíbrio entre as entradas e as despesas em consideração aos efeitos do ciclo econômico, podendo recorrer ao endividamento apenas para a estabilização do ciclo econômico e na hipótese em que se verificar eventos excepcionais, prévia autorização parlamentar e maioria qualificada.

Posteriormente, foi modificado o art.119 da Constituição, o qual reconhece a autonomia financeira às regiões e aos entes locais. Com a reforma constitucional de 2012, deixou-se claro que tal autonomia financeira deve ser exercitada com respeito ao equilíbrio dos respectivos orçamentos. Esclarece-se, porém, que as autonomias territoriais precisam contribuir para assegurar a observância das obrigações europeias. Além disso, foram impostas outras restrições em relação ao

endividamento, o qual para os entes locais será consentido apenas para as despesas de investimento (artigo 119, parágrafo sexto, da Constituição, modificado pela emenda constitucional n.3 de 2001). Com a reforma de 2012, o endividamento dos entes locais e das regiões devem respeitar duas condições ulteriores (além daquelas que admitem o endividamento apenas no que se refere a despesas de investimento): deve ser acompanhado da contextual definição de um plano de amortização e deve também respeitar a condição que, para o complexo dos entes da região, assegure-se o equilíbrio orçamentário.²²

Portanto, a Itália recepcionou os limites orçamentários europeus na Constituição²³, mesmo que seja necessário observar que a introdução de princípio de equilíbrio orçamentário nos ordenamentos internos com normas de nível constitucional não constituía uma obrigação para o legislador, previsto que o *Fiscal Compact* determinava aos Estados contraentes de recepcionar expressamente o princípio do equilíbrio e avanço orçamentário, preferencialmente, mas não necessariamente, na Constituição, em normas restritivas e de natureza permanente.

Nesse sentido, a título de exemplo, a França, aproveitando-se do fato de que do *Fiscal Compact* não emergia a obrigação de introduzir limites ao orçamento em nível constitucional, não efetuou a revisão da própria constituição.²⁴

A causa mudança constitucional ocorrida na Itália não está relacionada às restrições europeias, mas sim à fragilidade política e financeira do país em tal período (colocado sob pressão pelo mercado financeiro) que não permitiu de adotar outras vias de reformas igualmente percorriáveis. Na realidade, o Legislador, modificando a Carta Constitucional, pretendeu oferecer maiores garantias futuras com respeito às restrições europeias e, portanto, maiores garantias sobre a redução da despesa pública e do conseqüente recurso ao endividamento.

²² Alguns princípios constitucionalizados pela lei 1/2012 já estavam presentes no ordenamento jurídico italiano em razão da lei n.196, de 31 de dezembro de 2009, alterada em 2011 para coordená-la com o Semestre europeu de setembro de 2010.

²³ Sobre a necessidade de modificação da Constituição dos Estados membros, verificar WEBER, A. *Die reforme der Wirtschafts und Währungsunion in der Finanzkrise*, in Euzw, n. 24/2011, 940, que se refere ao frágil quadro normativo eurounitário. Em sentido contrário, TOSATO, G.L. *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: interazione fra livelli europeo e interno*, in www.cortecostituzionale.it, para quem a reforma foi irrelevante porque o princípio do equilíbrio orçamentário já existia no ordenamento supranacional, que é prioritário em relação ao interno.

²⁴ Para analisar de forma detalhada a experiência francesa, sugere-se: *Le figaro* del 17 luglio 2012, em que se afirma que a França e seu então Presidente François Hollande entenderam poder satisfazer o impenho europeu sem que la “Regle d’or” estivesse escrita na Constituição. Sempre sobre a experiência francesa, cfr. CIOLLI, I. *I paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*. In: *Rivista AIC*, n. 1/2012, 9 ss.

No entanto, o legislador italiano não introduziu na Constituição o orçamento equilibrado, como determinado pelo art.3º do *Fiscal Compact*, mas, como já afirmado, a diferente noção de equilíbrio orçamentário.²⁵

O orçamento equilibrado é apenas referido no título da lei constitucional n.1 de 2012.

A definição e os conteúdos do “equilíbrio orçamentário” não são detalhados na Constituição, da qual se ocupou a lei (reforçada) “*rinforzata*”²⁶ n.242 de 24 de dezembro de 2012, a qual estabelece que – com exceção das Regiões e os entes locais – o equilíbrio orçamentário coincide com o objetivo de médio prazo, alcançado com um valor de saldo estrutural (relação endividamento líquido/PIL) compreendido no intervalo de 0,5% de PIB (déficit estrutural), o equilíbrio o ativo (avanço estrutural).²⁷ Ressalte-se que o equilíbrio orçamentário se refere ao saldo estrutural, isto é, a um saldo correto para os efeitos do ciclo econômico e ao líquido das medidas de *una tantum* e temporárias. Para as regiões e os entes locais, todavia, os orçamentos são considerados em equilíbrio quando, seja na fase de previsão que de contabilidade, conseguem um saldo não negativo, em termos de competência, entre as entradas finais e as despesas finais.²⁸

O equilíbrio orçamentário é, portanto, uma noção dinâmica e não estática como aquela do equilibrado. A Carta Constitucional também determinou que si trata de uma noção dinâmica que projeta o equilíbrio orçamentário em dimensão plurianual.²⁹

Também é importante destacar que o novo art.81 da Constituição dá margens para a discricionariedade do legislador, dispondo que o Estado assegura o equilíbrio entre

25 A distinção entre “orçamento equilibrado” e “equilíbrio orçamentário” foi o ponto central do julgamento manifestado na sentença da “Corte Costituzionale” n. 1/1966, na qual os juízes optaram, com referimento à velha formulação do art.81, pelo princípio dinâmico e menos rígido do equilíbrio. Sobre o tema, BRANCASI, A. *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it e GIUPPONI, T.F. *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. Cost.*, 2014, 1, 58.

26 Reforçada (“*Rinforzata*”) porque aprovada por maioria absoluta dos componentes da Câmara, como previsto no art.81, co. 6, Cost.

27 Verificar o art. 5 da l. n. 243 de 2012, em que se estabelece que o equilíbrio orçamentário é considerado atingido também quando o salto estrutural assegura o respeito do percurso de aproximação ao objetivo de médio prazo nos casos de eventos excepcionais (art. 6 da l. n. 243/2012) ou nas hipóteses em que seja acionado o mecanismo de correção dos desvios em relação ao objetivo programático estrutural (art. 8 da l. n. 243/2012). O equilíbrio orçamentário considera-se atingido também no caso em que o saldo estrutural evidencia um desvio inferior àquele que aciona o mecanismo de correção estabelecido no art. 8, §1, l. n. 243/2012.

28 Nesse sentido, estabelece o artigo 9 da l. n. 243/2012, modificado pelo art. 1, co. 1, da lei n.164 de 12 agosto 2016, n. 164.

29 Corte cost., 10 de junho de 2016, n. 133; ID., 16 de dezembro de 2016, n. 279. Recentemente, a Corte cost., de 14 de fevereiro de 2019, n. 18, declarou que o princípio do equilíbrio orçamentário não corresponde a uma formal equiparação contábil, sendo intrinsecamente relacionado à contínua pesquisa de uma estabilidade econômica de médio e longo prazo, no âmbito da qual a responsabilidade política do mandato eleitoral exercita-se não apenas através da prestação de contas do realizado, mas também em relação ao consumo dos recursos empregados.

as entradas e as despesas do próprio balanço, considerando as fases desfavoráveis e as fases favoráveis do ciclo econômico, bem como que o endividamento é consentido “para que sejam considerados os efeitos do ciclo econômico”, e para “eventos excepcionais”.

A nova redação do art.81 da Constituição admite, portanto, políticas discricionárias da despesa em *déficit*, porém apenas com finalidade anticíclicas e nos eventos excepcionais.

Em relação à redação anterior do art.81 da Constituição, verifica-se um maior rigor, na medida em que o recurso ao endividamento é consentido apenas em via extraordinário para combater o ciclo econômico negativo o para a gestão de eventos excepcionais. Dessa forma, pretende-se uma rigidez que nem mesmo o *Fiscal compact* requereu de fora tão exigente.

A pontual disciplina sobre o recurso ao endividamento foi confiada à já citada lei reforçada (“*rinforzata*”) n. 243 de 2012, a qual prescreveu fórmulas relativamente elástica, que consentiram de recorrer, com uma certa frequência, a tal prática, sobretudo nos períodos de dificuldade econômica.

O recurso ao endividamento da parte dos outros entes territoriais (entes locais e regionais) é, todavia, fortemente limitado. Como já anteriormente afirmado, além das restrições prescritas pela versão original do art.119 da Constituição, em virtude da qual tais entes “podem recorrer ao endividamento apenas para financiar despesas de investimento”, a nova versão do citado artigo, como integrado após a alteração de 2012, prescreve “a contextual definição dos planos de amortização” e, sobretudo, impõe a condição, bastante gravosa, segundo a qual “para o complexo dos entes de qualquer região seja respeitado o equilíbrio orçamentário”.

Em poucas palavras, da nova disciplina constitucional conclui-se que é o orçamento do Estado que pode recorrer ao endividamento em função anticíclica ou per eventos excepcionais de forma tendencialmente exclusiva e a favor do inteiro sistema público.³⁰

É evidente o impacto que esta função estatal reforçada de coordenação financeira e contábil pode provocar sobre a autonomia dos entes locais e sobre as regiões.

4. O impacto da reforma constitucional sobre a tutela dos direitos sociais e fundamentais

³⁰ Cfr. GIUETTI W., TRIMARCHI, M. *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, 2016, 926 e ss., os quais evidenciam o impacto que esta função estatal reforçada de coordenação financeira e contábil pode provocar sobre a autonomia dos entes locais e das regiões.

Tem-se afirmado que a reforma constitucional examinada é fruto de um processo de integração europeia, em relação ao qual a Itália (como os outros Estados membros) foi chamada para fazer frente à crise econômica; e, no caso específico da Itália, para reduzir o risco de insustentabilidade orçamental consequente ao perdurante e elevado nível de débito público acumulado nos anos. Desse fato, resultou certamente um modelo de governo de economia e de finança caracterizado por um forte controle preventivo e sucessivo em nível europeu sobre singulares políticas nacionais com consequente depauperamento dos poderes da parte do Governo e do Parlamento com referência, particularmente, à política orçamentária.

Isto posto, a introdução do princípio do equilíbrio orçamentário na Constituição teve importante impacto por conferir maior valor jurídico a uma obrigação meramente política marcando, portanto, a passagem para um sistema em que a violação das regras orçamentárias comporta consequências jurídicas em plano constitucional e, particularmente, a possibilidade que a restrição do equilíbrio orçamentário seja evocado como parâmetro de juízo de legitimidade constitucional.

Um dos aspectos mais delicados que interessou a doutrina referiu-se à tutela dos direitos sociais e fundamentais (como, por exemplo, o direito ao trabalho, à saúde e à educação), como direitos constitucionais garantidos que caracterizam o Estado democrático.

Parte da doutrina³¹ ressaltou como a constitucionalização do princípio do equilíbrio orçamentário aumente o condicionamento financeiro³² de tais direitos, prejudicando de fato o reconhecimento dos mesmos. Outros autores, vice-versa, evidenciam as margens de flexibilidade do art.81 da Constituição que consentem um endividamento decorrente de eventos excepcionais e nas fases adversas do ciclo econômico., afirmando a possibilidade de realizar políticas fiscais anticíclicas que não colocam em risco a garantia dos direitos fundamentais.³³

No âmbito da jurisprudencial da Corte Constitucional, inicialmente, verificou-se o recurso à técnica do balanceamento entre o princípio do equilíbrio orçamentário e a tutela de direitos sociais, com a qual a Corte Constitucional avaliou *ex ante* os efeitos de uma própria pronúncia sempre que essa se revele muito custosa per os cofres públicos.

No tocante à temática, importante mencionar a nota à sentença n.70 de 20 de abril de 2015 em matéria de perequação automática dos tratamentos das aposentadorias:

31 TRIMARCHI, M. *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto comunitario*, n. 3-4/2017, 623 ss.

32 Pela primeira vez «*diritti finanziariamente condizionati*», MERUSI, F. *I servizi pubblici negli anni ottanta*, in *Quad. reg.*, 1985, 39 ss. No que tange à jurisprudência, ver Corte Cost., 15 de janeiro 2010, n. 10.

33 Nesse sentido, LUCIANI, M. *I diritti costituzionali tra Stato e Regione (a proposito dell'art. 117, co. 2, lett m) della Costituzione*, in *San. Pubbl.*, 2002, 1025; MORRONE, A. *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 24 gennaio 2014, n. 1/2014.

em tal ocasião, a Corte declarou a ilegitimidade constitucional do art.24, parágrafo vinte e cinco, do D.L. n.201, de 06 de dezembro de 2011, convertido com modificações na Lei n.214, de 22 de dezembro de 2011, que excluiu a aplicação da perequação³⁴ automática, em relação aos anos 2012 e 2013, para o tratamento da aposentadoria de valor cumulativo superior a três vezes o tratamento mínimo do INPS. Com a declaração de inconstitucionalidade³⁵, muda-se o quadro de referimento sobre as medidas de perequação com conseqüente reflexo financeiro quantificado além de dezesseis milhões de euros como valor a ser reembolsado pelo INPS aos aposentados interessados, com conseqüente implicação negativa sobre o orçamento do Estado.

A referida Corte, com o sucessivo pronunciamento n. 178, de 24 de junho de 2015, a respeito da contratação coletiva, estabeleceu que o bloqueio da contratação³⁶ por muito tempo é ilegítimo, porém tal ilegitimidade é “superveniente”, isto é, a relativa declaração decorre da publicação da sentença de modo que a ilegitimidade vale apenas para o futuro, não para o passado. Isso evitou graves conseqüências sobre o orçamento prejudicando os dependentes públicos que não puderam requerer ao Estado os atrasados.

Em definitivo, não há dúvida de que o equilíbrio orçamentário vincula o Legislador nas escolhas políticas econômicas, porém tal princípio – embora de relevância constitucional – não prevalece de forma absoluta em relação aos demais princípios do mesmo escalão e, portanto, não é possível comprometer a tutela dos direitos legais em relação à dignidade da pessoa.

De fato, como afirmado pela doutrina, a mesma emenda constitucional n.1/2012 prescreve que nas fases adversas do ciclo econômico o no caso de eventos excepcionais, o Estado concorre para assegurar o financiamento da parte das “autonomias territoriais” dos níveis essenciais de prestações e das funções fundamentais inerentes aos direitos civis e sociais”.³⁷

Mas ainda antes da lei, é a mesma Constituição que, distinguindo entre destinação de recursos obrigatória, destinação consentida e destinação proibida³⁸, indica

34 Aplica-se o art. 69, parágrafo primeiro, Lei 23 de dezembro de 2000, n. 388, que prevê, com referimento à faixa de importo do tratamento dos aposentados compreendido entre três e cinco vezes o mínimo INPS, aplicação da perequação na medida de 90%.

35 Fundada sobre a lesão de precisos direitos fundamentais conexos com a relação previdenciária reconhecida por meio de específicas disposições constitucionais, como: o art. 36 (direito a uma retribuição proporcional à quantidade e à qualidade do trabalho desenvolvido) e o art. 38 (direito a que sejam providenciados e assegurados meios adequados às exigências da vida em caso de infortúnio, doença, invalidez, velhice, desocupação involuntária). Esse último direito entende-se conexo ao princípio de solidariedade e ao princípio de igualdade substancial previstos nos artigos 2 e 3, parágrafo segundo, da Constituição.

36 Observa-se que em virtude do bloqueio, os dependentes do Estado não tiveram o contrato renovado por mais de cinco anos e, portanto, nenhuma adequação do salário que, a título de inflação, perdeu parte do poder de aquisto (10%).

37 MORRONE, A. *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, n. 1/2014, *op. cit.*

38 CARLASSARRE, L. *Priorità costituzionali e controllo sulle destinazioni delle risorse*, 4 julho 2013, in www.costituzionalismo.it.

claramente a prioridade na alocação dos recursos, impondo ao Legislador de tutelar em primeiro lugar os direitos fundamentais da pessoa (como, por exemplo, o trabalho, a saúde, a educação, a previdência) e, somente depois de ter satisfeito tais direitos, poder conceder despesas de natureza facultativa. A título de exemplo, a obrigação constitucional da parte do Estado de financiar a escola pública; apenas após o cumprimento de tal obrigação, remanesce a possibilidade de destinar fundos para a escola privada.

Portanto, o que é obrigação é um equilíbrio entre princípios concorrentes que deve ser realizado segundo critérios de proporcionalidade e adequação, assumindo como parâmetro o direito de igualdade prescrito no art.3º da Constituição.³⁹

Neste sentido, o entendimento da Corte Constitucional, a qual afirmou que é “a garantia dos direitos incompressíveis a incidir sobre o orçamento, e não o equilíbrio do mesmo condicionada a obrigatória concessão”. Em tal pronunciamento, foi declarada a ilegitimidade constitucional de uma lei regional que negava na medida de 50% o financiamento para o serviço de transporte dos estudantes portadores de deficiência porque tal concessão era prevista nos limites da disponibilidade financeira determinada pela lei orçamentária anual. Em definitivo, os magistrados afirmaram que a efetividade do direito ao estudo da parte dos portadores de deficiência não pode ser financeiramente condicionada, isto é, o direito fundamental *de quo* não pode ser sacrificado pelo equilíbrio orçamentário

O legislador nacional foi chamado, portanto, a alcançar uma situação de equilíbrio financeiro por meio de uma atenta e seletiva programação dos objetivos perseguidos. Em primeiro lugar, devem ser satisfeitas as exigências ligadas aos direitos fundamentais e, depois, se há recursos e se alcançado o equilíbrio orçamentário, as exigências consideradas menos prioritárias e fundamentais. Esta visão garantista pode ser encontrada em outra recente sentença da Corte Constitucional, que, referindo-se ao serviço sanitário nacional, estabelece que os níveis essenciais de assistência (que são os serviços e as prestações que o serviço sanitário nacional deve oferecer a todos os cidadãos) não podem ser expostos ao andamento variável da disponibilidade dos recursos públicos, mas devem ser necessariamente assegurados. (Corte Constitucional, 21 de Julho de 2020, n. 157).

5. O Ufficio Parlamentare di Bilancio e o Tribunal de Contas

O *Fiscal compact*, como anteriormente afirmado, demandou dos Estados signatários a instituição de um organismo independente de fiscalização, em nível nacional, para

39 CARLASSARRE, L. *Priorità costituzionali e controllo sulle destinazioni delle risorse*, op. cit..

o cumprimento das restrições impostas pelo ordenamento europeu. Restrições, como o equilíbrio orçamentário, que estão fundadas numa “estimativa” (particularmente do Produto Interno Bruto)⁴⁰ que apresenta elevada margem de incerteza e em relação ao modelo de cálculo não há unanimidade no âmbito da ciência econômica.

Especificamente a Itália, em observância do *Fiscal compact*, com a citada lei constitucional n. 1/2012 e a sucessiva lei n. 243, de 2012, instituiu o *Ufficio Parlamentare di Bilancio* (cuja tradução em português é Departamento parlamentar de orçamento), como autoridade independente cuja função é analisar e investigar as previsões macroeconômicas e de finança pública do Governo, bem como de avaliar o cumprimento das regras orçamentárias nacionais e supranacionais.⁴¹

Portanto, no ordenamento italiano, o Departamento parlamentar orçamentário une-se ao Tribunal de Contas, como outro órgão independente para a fiscalização das contas públicas, razão pela qual é importante estabelecer as relações entre as duas instituições a fim de criar formas de conexão eficazes, inclusive porque no Regulamento UE 473/2013⁴² exprime-se a necessidade de conceber os entes de fiscalização “considerando o enquadramento institucional existente e a estrutura administrativa do Estado membro interessado” (considerando 17), o testemunho da vontade do Legislador europeu dirigida a evitar a distorção da arquitetura institucional interna já existente.⁴³

À primeira vista, o Tribunal de Contas parece ter sido aviltada no seu papel de garante das contas públicas da reforma constitucional ocorrida na Itália, tanto que – como já foi observado – a mesma lei n. 1/2012 não faz nenhuma referência.⁴⁴ Todavia, com uma análise mais atenta, o Tribunal de Contas resulta valorizada pela lei reforçada (“rinforzata”) n.243, de 2012 cujo artigo 20 atribuiu-lhe o controle sucessivo sobre o orçamento das regiões, dos entes locais e das administrações públicas não territoriais a fim de coordenação da finança pública e do equilíbrio orçamentário.⁴⁵

40 Como antecipado, o orçamento equilibrado considera-se atingido apenas se o déficit estrutural do Estado è pare al objetivo a médio prazo, específico para o País com un *deficit* que não excede 0,5% do PIB..

41 CABRAS, D. *Un Fiscal Council per l'Italia*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G. M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, Quaderno 2011, Jovene, 2012, 177 ss.

42 Sobre o tema, FASONE, C., *Corte dei Conti V. Ufficio parlamentare di bilancio?*, 2013, in www.iris.luiss.it, segundo o qual os dois órgãos devem colocar-se em posição recíproca, em relação que se aplique o princípio da colaboração institucional.

43 Diferentemente da Itália, mas sempre no que tange ao vínculo europeu, a França evitou de instituir um novo organismo independente, escolhendo de atribuir ulteriores funções ao Tribunal de Contas. Em específico, previu o denominado Alto Conselho de Finanças Públicas, instituto do Tribunal de Contas, presidido pelo presidente da última, com apenas quatro componentes sobre dez nomeações parlamentares.

44 Nesse sentido, LUPO, N. *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G. M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 137.

45 Esclarece-se que, inicialmente, foi determinado ao Tribunal de Contas também o poder de controle preventivo sobre as propostas orçamentárias de previsão elaboradas pelas Juntas regionais. Todavia, a norma foi retirada do texto de lei porque era suscetível de ser declarada inconstitucional por violação do artigo 100,

Ademais, inclusive o d.L 174/2012, convertido com modificações na lei 213/2012, restitui ao Tribunal de Contas um papel central em tem a de finança pública, enquanto determina o controle sobre a inteira gestão financeira das Regiões às seções regionais da mesma Corte e reforça o sistema de controles sobre entes locais e a disciplina para os entes a risco de insolvência.

Por último, vale a pena sublinhar o referido poder do Tribunal de Contas de suscitar questões a respeito da legitimidade constitucional; poder que não é atribuído ao departamento parlamentar de orçamento. Essa é a importância do Tribunal de Contas que, portanto, continua a desenvolver um papel fundamental para a tutela do equilíbrio orçamentário. Sobre o assunto, significativa é a sentença 26 março de 2013, n. 60 com a qual a Corte Constitucional definiu o Tribunal de Contas um garante do equilíbrio econômico-financeiro do complexo das administrações públicas para a tutela da unidade econômica da República.

6. Bibliografia

- ALTIERI A., *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Giuffrè, Milano 2012.
- BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012.
- BOTTINO G., *Rischio e responsabilità amministrativa*, Napoli, 2017.
- BRANCASI A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 2012.
- CABRAS D., *Un Fiscal Council per l'Italia*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G. M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, Quaderno 2011, Jovene, 2012.
- CARBONE G., *Corte dei conti*, in *Enc. dir.*, Agg., IV, Milano, 2000
- CARLASSARRE L., *Priorità costituzionali e controllo sulle destinazioni delle risorse*, 4 giugno 2013, in www.costituzionalismo.it.
- CIMINI S., *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Giuffrè, Milano, 2003.
- CIMINI S., *Equilibri di finanza pubblica nella prospettiva del buon andamento delle amministrazioni pubbliche*, in *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020 (anche in www.spisa.unibo.it).
- CIMINI S., *La responsabilità amministrativa e contabile*, in G.F. FERRARI, E. MADEO (a cura di), *Manuale di Contabilità pubblica*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019.
- CIMINI S., VALENTINI F., *I vincoli di bilancio dell'Europa del XXI secolo: le conseguenze sulla sovranità finanziaria dell'Italia*, in A. CICCARELLI, T. FORCELLESE, (a cura di), *L'Europa del XXI secolo. Il futuro dell'Unione Europea tra convergenze politico-istituzionali e integrazione socio-economica*, editoriale scientifica, 2015.
- CIOLLI I., *I paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, In *Rivista AIC*, n. 1/2012.

parágrafo segundo, da Constituição que se refere exclusivamente ao controle preventivo de legitimidade dos atos de governo.

- COLOMBINI G., *La dimensione finanziaria dell'amministrazione pubblica e gli antidoti ai fenomeni gestionali di cattiva amministrazione*, in www.federalismi.it, 2017.
- COLOMBINI G., *Buon andamento ed equilibrio finanziario nella nuova formulazione dell'art. 97 Cost.*, in *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria. Atti del convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile*, Milano, 2019.
- DE GIORGI CEZZI G., PAPA M., *Il danno da elusione del patto di stabilità interno e dell'equilibrio di bilancio*, in *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, a cura di MIRABELLI C., SCHLITZER E.F., Napoli, 2018.
- DEGNI M, DE IOANNA P., *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, 2017.
- DE GRAZIA D., *L'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del Legislatore)*, in *Giur. Cost.*, 2012.
- DELLA CANANEA G., *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e Scienza delle finanze*, n. 4, 2001.
- DELLA CANANEA G., *Dal pareggio di bilancio all'equilibrio della finanza pubblica*, in *Corte costituzionale, Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria. Atti del convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile*, Milano, 2019.
- DI GASPARO G., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011.
- FASONE C., *Corte dei Conti V. Ufficio parlamentare di bilancio?*, 2013, in www.iris.luiss.it.
- FERRAN ELLIS, *Crisis-Driven EU Financial Regulatory Reform*, Cambridge University Press, 2012.
- FRACCHIA F., *La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale, di controllo, di consulenza e di certificazione*, in *Diritto dell'economia*, 2014
- FRACCHIA F., *Corte dei Conti*, 15 aprile 2019, in *Diritto on line*, www.treccani.it
- GALLO C.E., *La responsabilità amministrativa e contabile e la giurisdizione*, in L. CAVALLINI CADEDDU, C. E. GALLO, M. GIUSTI, G. LAUDU, M. V. LUPÒ AVAGLIANO, *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, IV, Giappichelli, 2009.
- GIULIETTI W., *Funzione politica del bilancio e tutela dell'interesse finanziario tra tecnica e diritto*, in *Dir. econ.*, 2019.
- GIULIETTI W., TRIMARCHI M., *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, 2016.
- GIUPPONI T. F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. Cost.*, 2014.
- GOLINO G., *I vincoli di bilancio tra dimensione europea e ordinamento nazionale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- IMPERIALI S., *La giurisdizione della Corte dei Conti nelle materie di contabilità pubblica*, 10 dicembre 2016, in www.contabilità-pubblica.it.
- LADU G., *Il sistema dei controlli*, in L. CAVALLINI CADEDDU, C. E. GALLO, M. GIUSTI, G. LADU, M. V. LUPÒ AVAGLIANO, *Contabilità di Stato e degli Enti pubblici*, IV, Giappichelli, 2009.
- LO CONTE G., *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015.
- LUCIANI M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regione (a proposito dell'art. 117, co. 2, lett m) della Costituzione*, in *San. Pubbl.*, 2002.
- LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015
- LUPU N., *Un "eccesso di delega" rilevato in un conflitto di attribuzioni promosso dalla Corte dei Conti. Nota a Corte Cost. 139/2001*, in www.bpr.camera.it.

- LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in LIPPOLIS V., LUPO N., G. SALERNO M., SCACCIA G. (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, Quaderno 2011, Jovene, 2012.
- MERUSI F., *I servizi pubblici negli anni ottanta*, in *Quad. reg.*, 1985.
- MONORCHIO A., MOTTURA L. G., *Compendio di contabilità di stato*, settima edizione, Cacucci editore, 2018.
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 24 gennaio 2014, n. 1/2014.
- PASSALACQUA M., *Pareggio di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in www.uniss.it.
- PEREZ R., *Il patto di stabilità e crescita: verso un patto di flessibilità*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2004.
- POLICE A., *La natura della responsabilità amministrativa*, in G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa e il suo processo*, Cedam, Padova 1997.
- POLICE A., *Le responsabilità per danno agli equilibri di finanza pubblica*, in *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.
- RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.
- RIVOSECCHI G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *iRivista AIC*, n. 3/2012.
- SANTORO P., *Le due anime del giudizio di parificazione, L'approccio giustizialista*, 2 maggio 2018, in www.contabilita-pubblica.it;
- SCACCIA G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista*, n. 3/2012, 25 settembre 2012, in www.rivistaic.it.
- SIKERA A, MANZETTI V., *Gli Organismi indipendenti di bilancio*, in www.federalismi.it, 2017
- SCOCA F.G., *Fondamento storico ed ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità amministrativa*, in AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (a un decennio dalle riforme)*, Atti di LI° Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, Villa Monastero, 15 - 17 settembre 2005, Milano 2006.
- SCOCA, F.G., *La lunga "gestazione" della responsabilità amministrativa*, in *Studi in onore di G. Guarino*, vol. III, 1998
- TIGANO F., *Corte dei conti e attività amministrativa*, Torino, 2006.
- TOSATO G.L., *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: interazione fra livelli europeo e interno*, in www.cortecostituzionale.it.
- TRIMARCHI M., *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto comunitario*, n. 3-4/2017.
- WEBER A., *Die reforme der Wirtschafts und Währungsunion in der Finanzkrise*, in *Euzw*, n. 24/2011, 940.