

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Centro de Ciências do Homem - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política

CESÁRIA CATARINA CARVALHO RIBEIRO DE MARIA SOUZA

**CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS DOS PREFEITOS: Relação
entre as Câmaras Municipais e os pareceres prévios dos Tribunais de
Contas Estaduais**

Linha de Pesquisa 2:

Cidadania, Instituições Políticas e Mercado

Campos dos Goytacazes - RJ
Dezembro de 2018

CESÁRIA CATARINA CARVALHO RIBEIRO DE MARIA SOUZA

**CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS DOS PREFEITOS: Relação
entre as Câmaras Municipais e os pareceres prévios dos Tribunais de
Contas Estaduais**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação, *stricto sensu*, em Sociologia Política, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Sociologia Política, sob orientação do Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto.

Campos dos Goytacazes - RJ

2018

FICHA CATALOGRÁFICA
UENF – Bibliotecas
Elaborada com os dados fornecidos pela autora

S729 Souza, Cesária Catarina Carvalho Ribeiro de Maria.

CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS DOS PREFEITOS :
RELAÇÃO ENTRE AS CÂMARAS MUNICIPAIS E OS
PARECERES PRÉVIOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
ESTADUAIS / Cesaria Catarina Carvalho Ribeiro de Maria Souza. -
Campos dos Goytacazes, RJ, 2018.

248f. : il.

Bibliografia: 233-241

Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade
Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do
Homem, 2018.

Orientador: Vitor de Moraes Peixoto.

1. Accountability Horizontal. 2. Controle Externo. 3. Parecer
Prévio. 4. Tribunais de Contas. 5. Relação Executivo- Legislativo. I.
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD – 320

CESÁRIA CATARINA CARVALHO RIBEIRO DE MARIA SOUZA

**CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS DOS PREFEITOS: Relação
entre as Câmaras Municipais e os pareceres prévios dos Tribunais de
Contas Estaduais**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação, *stricto sensu*, em Sociologia Política, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Sociologia Política, sob orientação do Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto – Presidente
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)

Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Dr. Nelson Rojas de Carvalho
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Prof. Dr. Renato Barreto de Souza
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFF)

Campos dos Goytacazes - RJ
2018

À Deus e à Nossa Senhora Aparecida, pela misericórdia;

Aos meus pais, pelo dom da vida;

À Jorge, pelo companheirismo.

AGRADECIMENTOS

Chegou o momento mais esperado da tese, escrever os agradecimentos! Momento que dá a sensação de que o trabalho está chegando ao final, mas não se torna fácil por isso, porque agradecer não é uma tarefa simples, já que podemos não contemplar pessoas importantes que, indiretamente, contribuíram para que esse trabalho se concluísse.

Primeiramente, quero agradecer a Deus, Senhor da minha vida, criador de todas as coisas. Sem fé e confiança de que eu alcançaria esse objetivo, certamente tudo seria mais difícil.

À Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, minha gratidão! Em especial, ao Programa de Pós Graduação em Sociologia Política, muito bem coordenado pela professora Wânia Mesquita, a todo o corpo docente e administrativo, que ao longo desses anos, nos proporcionaram conhecimento e oportunidades.

À FAPERJ – UENF, pelo apoio financeiro, que viabilizou a pesquisa.

Ao meu orientador, Vitor Peixoto, agradeço por ter conduzido essa pesquisa, pelo incentivo e pelos puxões de orelha também! Sei que não é fácil controlar minha ansiedade! Obrigada por todo o conhecimento transmitido e pela orientação.

Aos professores Mauro Campos, Nilo Azevedo, Charles Pessanha e Renato Barreto, pelas brilhantes considerações na minha banca de qualificação. Obrigada por compartilharem conhecimento!

Ao professor Mauro, um agradecimento especial, por ter acompanhado o desenrolar da pesquisa desde o primeiro semestre da disciplina seminário de tese, com suas preciosas dicas e rabiscos e por todo carinho com que trata os alunos.

Aos amigos do Núcleo de Estudos em Representação e Democracia, especialmente Ana Beatriz e Gabriel Tisse, pela ajuda com os dados. Agradeço ao Diego e ao Ralph pelas sugestões e leitura do texto.

Às amigas que o doutorado me deu: Carine, Marusa e Naiana! Juntas, seguimos firmes e fortes! À Clísia, que mesmo à distância, me apoiou e incentivou.

Aos meus pais, Romeu e Iêda, que me proporcionaram educação e estudo, sem o apoio incondicional daqueles que mais me amam, nenhuma etapa da minha vida seria

concluída. Obrigada por terem compreendido minha ausência ao longo desses 4 anos de desenvolvimento da pesquisa. Amo vocês mais do que a mim mesma.

À Jorge, meu companheiro e amigo, presente de Deus, que nos momentos mais difíceis, teve paciência e compreensão.

À Carol, minha irmã, que torce por mim, sempre! Que junto com meu cunhado, proporcionaram os amores da minha vida: meus afilhados Livia e Lucas!

À minha “mãedrinha”, meu exemplo de educadora! Agradeço todo amor, carinho e orações.

Às minhas primas irmãs, Bia e Katita, obrigada pela força e compreensão, por entenderem meus momentos de “reclusão”. Sentimos saudades, mas foi por um bom motivo!

Às minhas estrelas guias, meus sobrinhos Sofia, Livia e Lucas, pela esperança em dias melhores. Ao meu enteado Gabriel, por todo o carinho e respeito!

Aos meus filhos quase humanos, Eros e Apolo, por tornarem meus dias muito mais felizes! Enfim, à minha família, meu eterno agradecimento!

Não poderia deixar de citar os amigos que o trabalho me proporcionou, que me deram muita força e compreenderam todo o meu estresse e ansiedade. Um agradecimento especial ao Júlio, que me ajudou com a formatação e organização dos dados e às minhas amigas, Fê, Tati, Pan, Jana, Jai, Cris, Dani, Rô e Ana, pelo apoio incondicional!

Não é fácil, mas é possível. Meu sentimento nesse momento é de gratidão e de realização!

RESUMO

O controle externo instituído no Brasil sobre o Executivo tem a participação do Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, o que condiz com o conceito de *accountability* horizontal, no entanto, em se tratando do julgamento das contas do Executivo, a Constituição brasileira estabelece que as Cortes de Contas não poderão subtrair competência do Legislativo, assim, no caso das contas dos prefeitos, cabe aos TCEs emitir parecer prévio e o julgamento é de competência das Câmaras de Vereadores, que podem afastar o parecer do tribunal pelo voto de 2/3 dos membros da casa legislativa, não prevalecendo o parecer em caso de omissão legislativa, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal. As perguntas que nortearam a pesquisa foram: Há divergência entre o julgamento das contas anuais dos prefeitos pelo Legislativo Municipal e os pareceres prévios dos Tribunais de Contas analisados? Havendo divergência, pode se estabelecer uma relação entre a composição das Câmaras de Vereadores e a coligação eleitoral do chefe do Executivo? Foram objeto da pesquisa os pareceres dos Tribunais de Contas dos Estados do Amazonas, Pernambuco, São Paulo e Santa Catarina e o recorte temporal são os anos de 2007 a 2010. O objetivo principal da pesquisa foi analisar como se desenvolve o controle externo das contas dos prefeitos e as consequências do julgamento pelo legislativo após o parecer do TCE e verificar se a relação executivo-legislativo influenciou o resultado do julgamento das contas. A hipótese principal da pesquisa é de que a maioria dos pareceres prévios rejeitados pelo Legislativo foram os desfavoráveis às contas dos prefeitos, para ao final aprová-las, reafirmando-se a teoria acerca da preponderância do Executivo sobre o Legislativo, decorrente da coalizão de governo. Outra hipótese é de que a rejeição dos pareceres prévios das Cortes de Contas tem relação com a composição partidária da Câmara e o controle do Executivo sobre as Câmaras de vereadores. A pesquisa é empírica, descritiva e inferencial e foram utilizados métodos quantitativos e qualitativos para a análise. Os dados foram coletados nos *sites* dos Tribunais e, também, fornecidos por alguns TCEs, através das ouvidorias. Foi possível verificar que o Legislativo municipal acompanha, em sua maioria, os pareceres emitidos pelos Tribunais de Contas, assim, houve pouca divergência entre os pareceres prévios e o julgamento definitivo pelas Câmaras de vereadores, no entanto, o Legislativo rejeitou mais os pareceres desfavoráveis às contas dos prefeitos, para aprová-las, confirmando-se a hipótese principal. O lapso temporal médio para julgamento das contas dos prefeitos é de 3,2 e 4,5 anos, a contar do ano do envio da prestação de contas, assim somente em 4,21% dos casos o julgamento ocorreu no mesmo mandato, tendo sido aprovadas as contas dos prefeitos que tinham maioria no legislativo. Nos casos em que a prestação de contas foi analisada em outra legislatura, em 95,02% dos casos em que o prefeito elegeu um sucessor, teve suas contas aprovadas, o que indica a preponderância do executivo.

Palavras - chave: *Accountability* Horizontal; Controle Externo; Parecer Prévio; Tribunais de Contas; Relação Executivo-Legislativo.

ABSTRACT

The external control established in Brazil over the Executive's has the participation of the Legislative and Courts of Accounts, been consistent with the concept of horizontal accountability. Regarding the judgment of the Executive's accounts, the Brazilian Constitution establishes that the Courts of Accounts cannot subtract competence from the Legislative, so, in the case of the accounts of mayors, it is incumbent upon the TCEs to issue a prior opinion and the judgment falls within the competence of the Chambers of Councilors, who can dismiss the opinion of the court by the vote of 2/3 of the members of the legislative house, not ruling the opinion in case of legislative omission, according to the understanding of the Federal Supreme Court. The questions that guided the research were: Is there a divergence between the judgment of the annual accounts of mayors by the Municipal Legislative and the previous opinions of the Audit Courts analyzed? If there is divergence, can a relationship be established between the composition of the City Councils and the electoral coalition of the head of the Executive? The opinions of the Audit Courts of the states of Amazonas, Pernambuco, São Paulo and Santa Catarina were the subject of the survey and the time cut is from 2007 to 2010. The main objective of the research was to analyze how the external control of the mayors' accounts and the consequences of the judgment by the legislature after the TCE's opinion and verify whether the executive-legislative relationship could be an explanatory variable for the outcome of the judgment of the accounts. The main hypothesis of the research was that most of the rejected opinions were unfavorable to the mayors' accounts, in order to approve them, reaffirming the theory about the preponderance of the Executive over the Legislative, result from the government coalition. Another hypothesis is that the rejection of the previous opinions of the Courts of Accounts is related to the party composition of the House and the control of the Executive over the City Councils. The research is empirical, descriptive and inferential and was used quantitative and qualitative methods for analysis. The data were collected on the websites of the Courts and also provided by some TCEs, through the ombudsmen. It was possible to verify that the Municipal Legislative majority follows the opinions issued by the Courts of Accounts, thus, there was little divergence between the previous opinions and the final judgment by the City councils, nevertheless, the Legislative rejected more the opinions unfavorable to the to confirm them, thus confirming the main hypothesis. In average the time lapse for judgment of the mayors accounts was 3,2 to 4,5 years, starting from year of submission, so that in only 4,21% of the cases the judgment occurred in the same mandate and had accounts approved where the mayors got majority in the legislative. In cases where the accountability was analyzed in another legislature, and in 95,02% of them where the mayor elected a successor they had the accounts approved, indicating preponderance of the executive.

Keywords: Horizontal Accountability; External Control; Previous Seem; Courts of Accounts; Executive-Legislative Relationship.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Quem presta contas ao TCU?	88
Figura 2: Fluxo de Análise de Contas de Governo.....	98
Figura 3: Parecer Prévio Município de Afogados da Ingazeira (PE) – 2007.....	148
Figura 4: Parecer Prévio Município de Abreu e Lima (PE) – 2010.....	149
Figura 5: Sumário do Relatório para emissão de Parecer Prévio de Timbó Grande (SC) – 2010	151
Figura 6: Parecer Prévio Município de Guarujá (SP) – 2007.....	153
Figura 7: Parecer Prévio Município de Adolfo (SP) – 2010.....	154

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Cargos ocupados pelos conselheiros antes da nomeação.....	170
Gráfico 2: Percentuais de pareceres rejeitados pelas Câmaras Municipais.....	180
Gráfico 3: Lapsos temporais gerais de julgamento das contas dos prefeitos.....	183
Gráfico 4: Média de anos de julgamento das contas dos prefeitos por exercício financeiro.....	185
Gráfico 5: A coligação partidária do prefeito tem a maioria das vagas na Câmara?.....	210
Gráfico 6: Julgamento das contas por legislatura.....	213

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Matérias de Competência Administrativa Comum.....	41
Quadro 2: Matérias de competência dos Municípios.....	49
Quadro 3: Matérias de interesse federativo segundo características selecionadas (1991 2009)	55
Quadro 4: Tipos de <i>Accountability</i> conforme expectativa de atuação e autonomia dos atores.....	67
Quadro 5: Instituições de Controle e vinculação aos Poderes.....	73
Quadro 6: Desenho Institucional do TCU nas Constituições brasileiras.....	75
Quadro 7: Os quatro tipos principais de processos.....	89
Quadro 8: Procedimentos para Ações de Acompanhamento.....	93
Quadro 9: Aspectos do controle de constitucionalidade no Brasil.....	102
Quadro 10: Normas estabelecidas nas Constituições Estaduais.....	126
Quadro 11: Normas estabelecidas nos regimentos internos e leis orgânicas.....	132
Quadro 12: Prazos relativos às prestações de contas dos prefeitos.....	133
Quadro 13: Documentos que instruem as prestações de contas dos prefeitos.....	141
Quadro 14: Critérios para nomeação dos conselheiros.....	157

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Evolução dos percentuais do Fundo de Participação dos Municípios.....	44
Tabela 2: Critérios para distribuição do FPM	45
Tabela 3: Perfil dos conselheiros do Amazonas – 2007/2010.....	161
Tabela 4: Perfil dos conselheiros de Pernambuco – 2007/2010.....	162
Tabela 5: Perfil dos conselheiros de Santa Catarina – 2007/2010.....	164
Tabela 6: Perfil dos conselheiros de São Paulo – 2007/2010.....	166
Tabela 7: Trajetória profissional dos conselheiros – 2007/2010.....	168
Tabela 8: Tipos de pareceres emitidos sobre as contas dos prefeitos – 2007/2010.....	176
Tabela 9: Os pareceres do TCE foram confirmados pelas Câmaras?.....	177
Tabela 10: Percentual de pareceres afastados pelas Câmaras Municipais.....	178
Tabela 11: Pareceres prévios rejeitados por legislatura.....	180
Tabela 12: Média de tempo de julgamento das contas dos prefeitos pelas Câmaras.....	184
Tabela 13: A coligação do prefeito tem a maioria dos partidos na Câmara de vereadores?.....	209
Tabela 14: Ano da prestação de contas e legislatura do julgamento.....	212
Tabela 15: Relação executivo-legislativo nos municípios em que houve divergência entre TCE e câmara.....	214
Tabela 16: Relação Executivo-Legislativo nos Municípios em que os pareceres foram rejeitados.....	215
Tabela 17: Quantitativo de Municípios em que houve continuidade da coligação partidária.....	216
Tabela 18: A coligação partidária do prefeito que prestou contas elegeu sucessor.....	217

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

EC – Emenda à Constituição

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*

ISS – Imposto sobre serviços

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

PLP – Projeto de Lei Complementar

PPA – Plano Plurianual

RE – Recurso Extraordinário

STF – Supremo Tribunal Federal

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. Contextualização do tema da Pesquisa.....	16
2. Problematização da pesquisa.....	21
2.1. Objetivos.....	22
2.2. Hipóteses.....	23
2.3. Aspectos Metodológicos.....	24
3. Organização da Tese.....	26
CAPÍTULO 1: DESCENTRALIZAÇÃO E MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	30
1.1. Introdução: uma breve contextualização teórica.....	30
1.2. Descentralização e estruturação do poder local pós 1988.....	34
1.2.1. A repartição constitucional de competências entre os entes federados.....	39
1.2.1.1. A configuração do poder local pós 1988: a autonomia dos Municípios.....	43
1.2.1.1.1. Competências atribuídas aos Municípios.....	48
1.2.2. Descentralização ou “Recentralização” de políticas?.....	50
1.3. <i>Accountability</i> : conceito e dimensões.....	57
1.3.1. Institucionalização do controle e capacidade punitiva das agências.....	60
1.4. Considerações finais do capítulo.....	69
CAPÍTULO 2: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E DO LEGISLATIVO NO CONTROLE EXTERNO	71
2.1. Introdução.....	71
2.2. O desenho institucional das Cortes de Contas brasileiras.....	74

2.2.1. Os Tribunais de Contas na realização da <i>accountability</i>	85
2.2.1.1. As funções institucionais dos Tribunais de Contas.....	87
2.2.1.2. Técnicas de controle e tipos de auditorias.....	92
2.2.1.2.1. Acompanhamento.....	92
2.2.1.2.2. Inspeção.....	93
2.2.1.2.3. Monitoramento.....	94
2.2.1.2.4. Auditorias.....	94
2.2.1.2.5. Tomada de Contas	95
2.2.2. O parecer prévio dos Tribunais de Contas Estaduais e o julgamento das contas dos prefeitos.....	96
2.2.3. Quem tem poder de <i>enforcement</i> : Tribunal de Contas ou Câmara de Vereadores? Dos debates à tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal.....	100
2.2.3.1. O “leading case” e os debates.....	105
2.2.3.2. Decisão Técnica ou Política? É possível distinguir?.....	109
2.2.3.3. A omissão legislativa e a impossibilidade de julgamento ficto das contas dos prefeitos.....	115
2.3. Considerações finais do capítulo.....	121
CAPÍTULO 3: OS TCES AMAZONAS, PERNAMBUCO, SANTA CATARINA E SÃO PAULO: UM ESTUDO COMPARADO.....	123
3.1. Introdução.....	123
3.2. A legislação dos Tribunais de Contas Estaduais: um estudo comparado.....	124
3.2.1. Os Tribunais de Contas nas Constituições Estaduais.....	125
3.2.2. O funcionamento dos Tribunais de Contas Estaduais à luz das leis orgânicas e os regimentos internos.....	130
3.2.2.1. Estrutura e Organização dos Tribunais de Contas Estaduais.....	134
3.2.2.1.1. Quem são os “controlados”?.....	135
3.3. Os pareceres prévios sobre as contas dos prefeitos.....	138
3.4. Conteúdo dos pareceres prévios.....	146
3.5. Os conselheiros dos Tribunais de Contas: Da trajetória à indicação.....	156

3.5.1. Critérios para indicação dos conselheiros segundo a legislação estadual.....	156
3.5.2. Perfil e trajetória dos conselheiros dos Tribunais de Contas.....	160
3.6. Considerações finais do capítulo.....	170

CAPÍTULO 4: OS PARECERES PRÉVIOS E AS CÂMARAS MUNICIPAIS NO JULGAMENTO DAS CONTAS DOS PREFEITOS: ANÁLISE À LUZ DA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO.....173

4.1. Introdução.....	173
4.2. Relação entre as Câmaras Municipais e os pareceres prévios dos Tribunais de Contas Estaduais.....	174
4.2.1. Aspectos Metodológicos e Resultados da Pesquisa.....	175
4.2.1.1. Lapso temporal entre a prestação de contas e a decisão das Câmaras Municipais.....	176
4.3. Executivo e Legislativo no Sistema Político Brasileiro: O presidencialismo de coalizão.....	187
4.3.1. O papel preponderante do Executivo no Processo Legislativo pós 1988.....	193
4.3.2. O Legislativo brasileiro no sistema de freios e contrapesos: As comissões parlamentares.....	202
4.3.3. Relação Executivo e Legislativo Municipal: “Prefeiturismo” de coalizão.....	206
4.3.3.1. A relação executivo-legislativo a partir do julgamento das contas dos prefeitos.....	208
4.4. Considerações finais do capítulo.....	218
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	222
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	233
ANEXO: ORGANOGRAMAS DAS CORTES DE CONTAS.....	242

INTRODUÇÃO

1. Contextualização do tema da pesquisa

A forma federativa do Estado Brasileiro foi instituída desde a primeira Constituição Republicana de 1891, passando ao longo das cartas constitucionais por arranjos institucionais diferentes. A partir de 1988, o Brasil passou a adotar o federalismo de três níveis, elevando os Municípios a entes federativos, dotando-os de autonomia político-administrativa.

Os estudos sobre a forma federativa e seus arranjos institucionais buscam compreender, além da divisão territorial do Poder, a divisão constitucional de competências entre os Entes federativos e a relação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, visto que a autonomia dos entes federativos é marcante no contexto brasileiro.

O modelo de descentralização político-administrativa adotado pela Constituição de 1988, segundo Souza, *“acomoda as clivagens regionais existentes no território, que geram, também, formas assimétricas de distribuição de poder territorial”* (SOUZA, 2005, p. 107). No entanto, a concentração de competências privativas na União favorece uma centralização de competências no Governo Central, o que é justificado como ponto de equilíbrio na federação brasileira, visando reduzir as assimetrias existentes entre os Entes, caracterizando o federalismo brasileiro como cooperativo.

No modelo federativo de 1988 foi definido um sistema de controle dos recursos públicos, tanto interno (em cada estrutura de Poder) como externo, sendo o controle externo essencial para instituir um sistema de freios e contrapesos, considerando seu principal objetivo, que é o controle dos gastos públicos (MENEZES, 2014). As instituições superiores de controle surgiram, historicamente, como Tribunal de Contas ou Auditoria Geral, sendo que o Tribunal de Contas é característico da democracia continental europeia (PESSANHA, 2009, p. 246).

O controle externo é oriundo do sistema de freios e contrapesos e refere-se a um controle exercido por instituição externa à própria administração pública, ao contrário do controle interno que é o autocontrole exercido dentro da estrutura da Administração Pública.

No Brasil, o controle externo sobre as finanças públicas é exercido pelo Poder Legislativo, autonomamente, através dos parlamentares e de suas comissões parlamentares, bem como com o auxílio dos Tribunais de Contas, que também atuam autonomamente, independente do Legislativo, quando, por exemplo, julgam as contas dos ordenadores de despesas, assunto que está abordado no segundo capítulo da tese.

No que tange aos Tribunais de Contas, o sistema de controle externo é estruturado com um Tribunal de Contas da União, que controla bens e recursos de origem federal, 26 tribunais de contas estaduais, para controle dos recursos estaduais e municipais, e um tribunal de contas do Distrito Federal. A peculiaridade na estruturação das cortes de contas é que os Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo possuem tribunal de contas municipal, que auxiliam as câmaras de vereadores e excluem nessas capitais a atuação do Tribunal de Contas Estadual respectivo¹. Já os Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará possuem Tribunais de Contas dos Municípios, que fiscalizam as contas de todos os municípios, auxiliando as câmaras de vereadores, ficando a cargo dos TCEs a fiscalização dos recursos estaduais, somente (JACOBY FERNANDES, 2012).

O Tribunal de Contas da União foi criado no Brasil pela Constituição Republicana de 1891, tendo sofrido poucas alterações em mais de um século, cujas características estão resumidas abaixo, conforme extraídas da obra de Speck (2000, p. 43):

- 1) Os membros do TCU são selecionados pelo legislativo e executivo;
- 2) Há previsão constitucional de garantias para o exercício do cargo;
- 3) As decisões da Corte de Contas são colegiadas;
- 4) O TCU tem as funções de encaminhar ao Legislativo um relatório sobre a execução financeira do governo, bem como de julgar as contas dos administradores públicos;
- 5) As ordenações de despesas dos administradores públicos deveriam ser precedidas de registro pelo TCU para que fossem efetivadas.

¹ Cabe ressaltar que a Constituição de 1988 veda, conforme art. 31, a criação de novos órgãos de contas municipais, no entanto, não veda a criação de tribunais de contas vinculados a um Estado, encarregado de controle das contas de todos os Municípios daquele Estado ao qual se vincula.

A Constituição de 1988 trouxe como grande modificação no arranjo institucional do TCU a independência do controle realizado pelo Tribunal, uma vez que as decisões no controle externo não poderão ser anuladas pelo Executivo.

O TCU é composto por 9 Ministros, sendo 2/3 indicados pelo Congresso Nacional e 1/3 pelo Executivo, com aprovação pelo Senado Federal. Além disso, duas vagas, de nomeação do Presidente da República, devem ser preenchidas por técnicos do próprio Tribunal (auditores e membros do Ministério Público).

O desenho estabelecido pela Constituição de 1988 para o controle externo das Contas Públicas pelos Tribunais de Contas dos Estados é simétrico à organização do Tribunal de Contas da União, que serve de paradigma para as Constituições estaduais, encarregadas da organização das Cortes estaduais.

Os Tribunais de Contas Estaduais têm seu corpo deliberativo composto por 7 membros, um presidente, um vice-presidente e 5 conselheiros, sendo 4 escolhidos pela Assembleia Legislativa, pelo voto de seus membros e 3 pelo Governador, sendo 1 escolhido livremente e 2 dentre os ocupantes das carreiras técnicas de Auditor e Procurador do Ministério Público de Contas.

Para Speck (2000), as regras inseridas pela Constituição de 1988 fazem o Executivo perder poder para o Legislativo, já que duas das suas três indicações tem que ser entre ocupantes de cargos técnicos. Pessanha (2009, p. 257) acrescenta que o Congresso Nacional, ao indicar para nomeação cidadãos sem afinidade com as atividades do controle externo e com relações políticas, não contribui para o aprimoramento técnico da Corte de Contas, o que torna o controle político redundante, prejudicando, assim, a efetividade da *accountability*.

Ao tratar da atuação do Executivo em regimes poliárquicos, O'Donnel (1998, p. 45-46) afirma não ser o Executivo “tão poderoso” como tratado pela literatura, apontando como limitações as disputas de poder, a necessidade de se fazer alianças políticas, bem como a extensão territorial e o modelo de federalismo adotado pelos Estados, que pode favorecer os poderes subnacionais. Todavia, para a preponderância do Executivo, acrescenta que a “não *accountability*” é uma estratégia dominante, tanto pela violação das regras de controle por usurpação ilegal de competência ou por corrupção.

Pessanha (2009), ao analisar o contexto brasileiro, afirma que a preponderância do Executivo sobre as instituições de controle é constante no Brasil, sendo mais marcante, certamente, em períodos autoritários. A Constituição de 1988, resultante do período de redemocratização do Brasil, estabeleceu instituições de controle modernas e independentes, possibilitando aos tribunais de contas a imposição de sanções, quando controla os gastos públicos, seja sob a ótica da legalidade, da legitimidade ou da economicidade.

Todavia, Pessanha aponta como óbices à efetividade da *accountability* horizontal a indicação de ministros sem conhecimento técnico acerca do controle externo, bem como a excessiva demora na análise e julgamento das contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional (PESSANHA, 2009, p. 256-257).

A pesquisa realizada por Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) sobre as transformações ocorridas no âmbito dos Tribunais de Contas, ao longo das constituições brasileiras apontou que, apesar de o cenário brasileiro no pós 1988 ter sido sugestivo a mudanças, na prática, não foram completamente implementadas, ante ao poder de veto das elites dirigentes, como chefes do executivo, legislativo e os próprios conselheiros, todavia, as inovações produziram efeitos contributivos para alterar o perfil da instituição perante a sociedade. Os autores apresentaram algumas hipóteses que apareceram durante a pesquisa, mas que não puderam ser ali respondidas, demandando novas análises empíricas, sendo uma delas a de que:

Além do grau de alternância ou competitividade partidária, as características ideológicas e organizacionais do partido do chefe do Poder Executivo, o compromisso pessoal deste chefe e das lideranças mais influentes no Poder Legislativo e no próprio TC podem ser variáveis também significativas para explicar as diferenças da capacidade de fiscalização dos TCs. (Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009, p. 769).

Verifica-se, assim, que a literatura brasileira têm se debruçado sobre a análise do controle externo e dos mecanismos de *accountability* horizontal, principalmente sobre a atuação do TCU, todavia, ainda existem lacunas nas pesquisas sobre a relação dos Tribunais de Contas Estaduais com o Legislativo, assim como sobre o papel dessas agências de *accountability* no sistema de freios e contrapesos, o que vem sendo negligenciado pela literatura brasileira, conforme já apontado por Menezes (2014).

A fim de verificar o que tem sido publicado no Brasil sobre o tema, foi feita uma busca na plataforma SCIELO², onde foram indexadas as palavras “Tribunal de Contas da União” e “TCU” na ferramenta de busca e não foi localizado nenhum artigo.

Após, buscou-se pela palavra chave “Tribunal de Contas” e filtrou-se a busca por artigos publicados no Brasil no período de 2007 a 2018, nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas, sendo encontrados 18 artigos, dos quais somente 5 foram identificados como trabalhos referentes a Tribunais de Contas Estaduais e 2 sobre o Tribunal de Contas da União, sendo os demais sobre temas mais amplos que envolviam estudos sobre tribunais de contas.

No banco de dissertações e teses da CAPES³ foi adotado procedimento similar de busca, sendo utilizada a expressão “tribunal de contas”, e como filtro, aplicou-se a “área de conhecimento” das ciências humanas e ciências sociais aplicadas e o recorte temporal de 2007 a 2017.

Foram localizadas 354 pesquisas, sendo 35 de doutorado, 260 de mestrado e 59 de mestrado profissional. Dos trabalhos encontrados, apenas 7 da área de concentração de ciência política e 5 de sociologia.

Ao indexar a palavra chave “tribunal de contas da união”, foram localizados dentro da mesma área de conhecimento, 182 resultados, sendo todos os trabalhos dissertações de mestrado.

Foram buscados, também, os trabalhos publicados de 1991 a 2017, com a palavra chave “tribunal de contas” e foram localizados 443 resultados, sendo 43 teses, 341 dissertações de mestrado e 59 de mestrado profissional. No entanto, a consulta é muito abrangente e foram filtrados trabalhos que não se relacionam com o tema especificamente.

Sobre o objeto da pesquisa aqui proposta foram localizadas duas pesquisas que se aproximam mais do tema, sendo uma pesquisa de doutorado, defendida em 2011, na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e uma pesquisa de mestrado, defendida em 2012 na Escola de Administração de Empresas do Rio de Janeiro - Fundação Getúlio Vargas.

² Pesquisa realizada em: <<http://www.scielo.org/php/index.php>>. Acesso em 30/04/2018.

³ Pesquisa realizada em: <[http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>](http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/). Acesso em 30/04/2018.

A tese de doutorado de Rocha (2011) denominada “*Realização do potencial de accountability dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina*” analisou os pareceres do TCE-SC emitidos entre 2008 e 2009 e concluiu que os mesmos não realizam o potencial de *accountability* esperado, todavia não tratou do estudo sobre a relação entre os pareceres e o julgamento pelas Câmaras.

A dissertação de mestrado intitulada “*Divergências entre o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o resultado do julgamento das contas anuais de prefeitos em Pernambuco.*” (LINS, 2012) objetivava identificar os motivos que levaram as Câmaras pernambucanas a não acompanhar os pareceres prévios emitidos pelo TCE-PE, de 1991 a 2008 e, a partir dos resultados das 69 entrevistas realizadas com vereadores e membros de Comissão de 33 Municípios, concluiu que o fundamento dos votos tem natureza política e se relaciona com o apoio do prefeito na Câmara.

Assim, justifica-se a presente pesquisa, que contribui para a análise do tema e preenchimento de algumas das lacunas apresentadas nas pesquisas, principalmente no que tange a relação do Executivo - Legislativo sobre o controle externo a nível municipal.

Destaca-se, ainda, que em agosto de 2016, o Supremo Tribunal Federal adotou um novo entendimento sobre o julgamento das contas dos prefeitos, definindo-se que a competência para julgamento definitivo das contas de gestão e de governo é da Câmara de Vereadores.

Dessa forma, o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas Estadual é meramente opinativo e pode ser afastado por decisão de 2/3 dos membros do Legislativo municipal⁴, não prevalecendo mesmo nos casos de omissão do legislativo. A decisão do STF impactou, também, nas hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei da “Ficha Limpa”, de forma que os pareceres prévios dos TCEs não tem o condão de gerar as inelegibilidades, mas somente a decisão do Legislativo.

⁴ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

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

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Portanto, justifica-se a análise dos debates travados entre os Ministros do STF que levaram à fixação da nova tese sobre julgamento das contas dos prefeitos, o que é um dos objetivos específicos da presente pesquisa.

2. Problematização da pesquisa

A atuação dos Tribunais de Contas envolve desde o controle do orçamento da unidade federada às contas dos administradores públicos, como a análise da prestação de contas anual do Executivo. No exercício do controle preventivo, o Tribunal expede inúmeras recomendações, que não sendo observadas, geram, além de multas, outras responsabilidades para os administradores públicos.

No que tange à análise das prestações de contas anuais dos prefeitos, a fiscalização do Tribunal de Contas restringe-se à emissão de parecer prévio e o julgamento definitivo é feito pelo Legislativo.

O parecer prévio do Tribunal de Contas se baseia, em regra, nos achados das seguintes análises:

- 1) Relatório sobre a prestação de contas do Executivo elaborado pelo corpo técnico do Tribunal;
- 2) Parecer do Ministério Público de Contas;
- 3) Voto do conselheiro relator;
- 4) Voto do corpo deliberativo composto pelos conselheiros e emissão do parecer prévio que será enviado para o Legislativo.

O parecer do TCE é documento essencial para que a câmara de vereadores aprecie as prestações de contas, no entanto, cabe à casa legislativa a decisão final acerca das contas, de forma que o parecer da Corte de Contas pode ser rejeitado pelo Legislativo por decisão de 2/3 dos seus membros, conforme disposto na Constituição Federal (JACOBY FERNANDES, 2012).

A partir daí, pode-se questionar: Há divergência entre o julgamento das contas anuais dos prefeitos pelo Legislativo Municipal e os pareceres prévios dos Tribunais de Contas analisados? Havendo divergência, pode se estabelecer uma relação entre a composição das câmaras de vereadores e a coligação eleitoral do chefe do Executivo?

Essas foram as questões que o presente trabalho se propôs a responder, investigando-se, também, como se desenvolve o controle externo das contas públicas municipais no federalismo brasileiro e a relação entre tribunais de contas e legislativo e entre legislativo e executivo municipal.

2.1. Objetivos

O objetivo geral da presente pesquisa é analisar como se desenvolve o controle externo das contas dos prefeitos e as consequências do julgamento das contas após o parecer do TCE e verificar se a composição partidária das Câmaras tem relação com o julgamento das contas do Executivo, analisando-se os casos em que houve divergência entre o parecer do TCE e o julgamento final.

Os objetivos específicos são:

- 1) Descrever como funcionam as Cortes de Contas e como se estabelece o controle externo das contas dos prefeitos;
- 2) Discutir a nova tese fixada pelo STF sobre o julgamento das contas dos prefeitos;
- 3) Traçar o perfil dos conselheiros dos Tribunais de Contas no período de análise (2007 a 2010),
- 4) Analisar a relação entre os pareceres prévios dos TCEs e a decisão das Câmaras de Vereadores, verificando-se quais os pareceres são mais afastados;
- 5) Verificar a relação entre as coligações eleitorais do Legislativo e do Executivo nos casos dos Municípios cujas Câmaras afastaram o parecer prévio.

2.2. Hipóteses

A hipótese principal que norteia a presente pesquisa é a de que a maioria dos pareceres prévios rejeitados pelas Câmaras de vereadores são os desfavoráveis à aprovação das contas do executivo municipal, para julgar as contas dos prefeitos regulares, favoravelmente ao executivo, reafirmando-se a tese da preponderância do executivo, diante do controle da pauta do legislativo, por meio de apoio da maioria partidária.

Outra hipótese é de que a rejeição dos pareceres prévios das Cortes de Contas tem relação com a composição partidária da Casa Legislativa e a coligação do Executivo.

Assim, se o prefeito tiver a maioria dos vereadores na sua base aliada, exerce o controle sobre as câmaras municipais e tem a aprovação das suas contas, independente do parecer do TCE e, por outro lado, se a oposição tiver maioria consegue reprovar as contas dos prefeitos, mesmo em caso de parecer prévio favorável.

As hipóteses foram construídas com base na teoria que afirma que a coalizão de governo é uma variável fundamental para a governabilidade, garantindo ao executivo a preponderância sobre o legislativo e o controle da sua pauta (ABRANCHES, 1988 e 2018; MAINWARING, 1993; LIMONGI, 2006), projetando-se o presidencialismo de coalizão para os Municípios, configurando-se o chamado “prefeiturismo de coalizão” (GOULART, 2006).

2.3. Aspectos Metodológicos

Para acesso aos dados a serem explorados nesta pesquisa, foram encaminhadas solicitações a diversos Tribunais de Contas Estaduais, através das ouvidorias, além da busca nos *sites* oficiais e, a partir das informações disponibilizadas, optou-se por comparar Tribunais e legislativos municipais de Estados estabelecidos em diferentes regiões brasileiras, verificando-se, assim, se há padrões de decisões ou grandes variações entre as instituições analisadas.

Desta forma, o banco de dados elaborado contempla informações dos seguintes Tribunais de Contas: Amazonas (região norte), Pernambuco (região nordeste), São Paulo (região sudeste) e Santa Catarina (região sul). A região centro-oeste não está alcançada nesta pesquisa, pois as informações disponibilizadas pelos TCEs da região não abrangem informações sobre o legislativo local, sendo, assim, insuficientes para responder às questões propostas.

O TCE Amazonas exerce o controle externo sobre as contas dos prefeitos de 62 municípios, o de Pernambuco sobre 184, o de Santa Catarina sobre 293 e o de São Paulo sobre 644 municípios.

O recorte temporal contempla o período de 2007 a 2010, referente a dois biênios de legislaturas diversas, que foi definido não só em razão da disponibilização das informações pelos Tribunais de Contas, mas para que contemplassem legislaturas diferentes, com o fito de verificar se a mudança na composição das Câmaras de vereadores e, também do Executivo, alteraram as decisões⁵.

Como se observará nos resultados acerca do lapso temporal entre a data da prestação de contas e a análise pelas Câmaras de vereadores, a demora no julgamento das contas é uma variável que implica diretamente na disponibilidade dos dados pelos Tribunais de Contas, visto que não estão disponíveis dados mais recentes sobre a decisão das câmaras de vereadores, mas apenas sobre os tipos de pareceres emitidos pelos Tribunais de Contas, o que era insuficiente para responder às questões propostas.

Quanto à metodologia, a pesquisa é empírica, descritiva e inferencial e utiliza-se de técnica tanto quantitativa como qualitativa para análise do material empírico.

Foram utilizadas, também, as listas de candidatos eleitos disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, relativas às duas legislaturas pesquisadas.

Para a análise proposta, foram pesquisados documentos oficiais, como Constituições Brasileiras, Constituições Estaduais, Legislações relativas aos Tribunais de Contas e inteiro teor dos acórdãos do Supremo Tribunal Federal.

Os dados foram organizados em quatro etapas:

• 1ª Etapa: Foi elaborado banco de dados com o resultado do julgamento das contas anuais do Executivo pelas Câmaras Municipais, com as seguintes variáveis:

1. Tipo de parecer prévio proferido pelo Tribunal de Contas, se favorável ou desfavorável à aprovação das contas;
2. Decisão definitiva das Câmaras Locais sob dois aspectos:
 - 2.1) Aprovação do parecer
 - 2.2) Rejeição do parecer

⁵ Cumpre esclarecer que quando elaboramos o projeto de pesquisa propusemos comparar dois Tribunais de Contas estaduais, Rio de Janeiro e São Paulo, e as decisões das Câmaras de Vereadores dos Municípios destes Estados, durante a legislatura de 2009 a 2012, no entanto, tivemos sérias dificuldades na disponibilidade dos dados pelos Tribunais de Contas pesquisados, sendo disponibilizado pelo TCE-SP somente dados até o ano de 2010 e o TCE-RJ não nos disponibilizou as informações solicitadas com base na lei de acesso à informação, mas tão somente tivemos acesso aos pareceres prévios divulgados em sua página na *internet*, dados esses que não contemplavam as informações necessárias para elaboração dos bancos de dados a serem analisados nesta pesquisa.

3. Lapsos temporais entre a prestação de contas e o julgamento pelas Câmaras de vereadores.

• 2ª Etapa: Foi feito o levantamento da legislação pertinente de cada Tribunal de Contas, para análise comparativa, com o fim de verificar alguma padronização na organização institucional e traçado o perfil dos conselheiros dos Tribunais de Contas, a partir das seguintes variáveis:

- 1) Formação acadêmica;
- 2) Trajetória Política;
- 3) Natureza da indicação: legislativo, executivo ou servidor de carreira.

• 3ª Etapa: Foram selecionados, aleatoriamente, os pareceres dos TCEs, para verificar se existe algum tipo de padronização, bem como quais são as variáveis definidas pelas Cortes de Contas para análise e emissão de parecer prévio.

• 4ª Etapa: Foi organizado um banco de dados contendo a relação das coligações eleitorais, tanto dos prefeitos, como dos vereadores eleitos, nas eleições municipais de 2004, 2008 e 2012, referentes apenas aos Municípios em que os pareceres prévios dos Tribunais de Contas Estaduais foram rejeitados pelas Câmaras de vereadores.

3. Organização da Tese

A tese está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo intitulado “*Descentralização e mecanismos de accountability na federação brasileira*”, teve como objetivo fazer uma discussão teórica sobre a descentralização político-administrativa e fiscal decorrente do federalismo e a repartição de competências constitucionais, para compreender a autonomia dos Municípios após a Constituição de 1988, bem como analisar o conceito e os mecanismos das instituições de *accountability* horizontal no Brasil, visando à compreensão sobre a atuação das agências de controle.

No segundo capítulo denominado “*O papel dos Tribunais de Contas e do Legislativo no controle externo*” foi feita uma revisão da literatura brasileira, pós 1988, sobre Tribunais de Contas e Poder Legislativo, como instituições de *accountability* horizontal.

Na primeira parte do segundo capítulo teórico, foi analisado, historicamente, com base nas Constituições brasileiras, o desenho institucional do Tribunal de Contas da União, bem como a atuação fiscalizadora das Cortes de Contas, ressaltando as técnicas para exercício do controle externo e os pareceres prévios sobre as contas do Executivo.

Foram também analisados os debates travados pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ao julgarem dois Recursos Extraordinários, que serviram de base para fixação de nova tese quanto à natureza dos pareceres prévios dos Tribunais de Contas sobre as contas dos prefeitos e o julgamento definitivo pelo legislativo municipal.

Essa discussão se fez necessária para compreensão de qual instituição tem poder de *enforcement*, em se tratando de análise das contas dos prefeitos, já que, segundo o entendimento do STF, o julgamento definitivo sobre as prestações de contas anuais dos prefeitos, seja de gestão ou de governo, é exercido pelos vereadores, sendo o parecer do TCE meramente opinativo, podendo ser rejeitado por decisão de 2/3 da câmara municipal.

No terceiro capítulo denominado “*Os TCES Amazonas, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo: um estudo comparado*” foram apresentados os aspectos metodológicos e resultados da pesquisa empírica sobre a estrutura e funcionamento dos 4 Tribunais de Contas.

Nessa parte da tese, as características dos Tribunais de Contas Estaduais foram comparativamente analisadas, a partir da legislação pertinente a cada Tribunal, bem como das variáveis utilizadas pelas Cortes de Contas para análise das prestações de contas e emissão dos pareceres prévios sobre as contas dos prefeitos.

Os pareceres dos Tribunais de Contas foram selecionados aleatoriamente, sendo um do ano de 2007 e um de 2010 (para comparar um de cada legislatura) e analisar se existe algum tipo de padronização. As variáveis definidas por cada Corte de Contas para emissão de parecer prévio faz com que os relatórios e pareceres tenham, praticamente, a mesma estrutura.

No capítulo 3 foi apresentado o perfil dos conselheiros dos Tribunais de Contas no período de análise (2007 a 2010), a partir de três variáveis: 1) Formação acadêmica; 2) Trajetória Política e 3) Natureza da indicação: legislativo, executivo ou servidor de carreira.

Verificaram-se quais os cargos públicos foram ocupados pelos conselheiros anteriormente à nomeação, bem como a natureza da indicação, se proveniente de decisão do Legislativo ou do Executivo, concluindo-se que os TCEs são ocupados, em sua maioria, por homens, com formação em Direito e que já exerceram algum cargo público, em sua maioria, mandato parlamentar.

O quarto capítulo, intitulado “*Os pareceres prévios e as câmaras municipais no julgamento das contas dos prefeitos: análise à luz da relação executivo-legislativo*”, dispõe sobre os aspectos metodológicos e os resultados da pesquisa empírica, respondendo às perguntas que nortearam a tese.

Discutiu-se no quarto capítulo sobre o papel do legislativo brasileiro no sistema de freios e contrapesos, desde o trabalho das comissões parlamentares ao julgamento das contas dos chefes do Executivo, bem como sobre a relação executivo-legislativo no Brasil. Essa análise teórica objetivou explicar a construção das hipóteses e orientar a análise da relação entre os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas Estaduais e o julgamento pelo Legislativo municipal, a fim de responder uma das perguntas propostas na pesquisa, sobre a relação executivo-legislativo, a partir das coligações eleitorais.

Nessa etapa, foram analisados os dados sobre o resultado do julgamento das contas anuais do Executivo pelas Câmaras Municipais e a relação com os pareceres prévios dos TCEs, conforme variáveis e metodologia proposta, bem como sobre o lapso temporal entre a apresentação da prestação de contas do prefeito ao TCE e o julgamento definido pelas Câmaras de Vereadores.

Por fim, discutiu-se sobre a relação entre executivo e legislativo, a partir da análise das coligações eleitorais, referentes às eleições de 2004, 2008 e 2012, somente dos Municípios em que os pareceres dos Tribunais de Contas Estaduais foram rejeitados, sejam eles favoráveis ou desfavoráveis às contas dos prefeitos.

Verificou-se que, em razão do lapso temporal médio de análise das contas dos prefeitos ser entre 3,2 e 4,5 anos, na maioria dos casos, o julgamento das contas não é feito durante o mandato, mas na legislatura seguinte ou até mesmo duas a diante. Esse dado demonstrou um déficit de *accountability* horizontal pelas câmaras de vereadores, já que os prefeitos dificilmente serão punidos durante o exercício do mandato, se

tiverem contas com parecer desfavorável do TCE, não incorrendo em inelegibilidade por esse motivo.

Concluiu-se que o Legislativo confirma a maioria dos pareceres prévios dos Tribunais de Contas Estaduais, independente de serem favoráveis ou desfavoráveis à aprovação das contas dos prefeitos, assim há pouca divergência entre o parecer prévio do TCE e o julgamento das contas pelo legislativo municipal.

Não obstante, nos casos em que os pareceres foram rejeitados, confirmou-se a hipótese de que o legislativo afasta mais os pareceres desfavoráveis, para aprovar as contas dos prefeitos, o que sugere que se o Executivo tiver apoio da maioria partidária no Legislativo, mantém o controle sobre a agenda e aprova sua pauta conforme seus interesses.

No que tange ao teste da hipótese de que a rejeição dos pareceres prévios das Cortes de Contas tem relação com o controle do prefeito sobre a câmara, a amostra dos casos em que o julgamento ocorreu durante o mandato do prefeito foi ínfima, de apenas 4,21% dos casos, no entanto indicou que em 85,75% dos casos em que o prefeito tinha maioria da coligação, teve suas contas aprovadas.

Com base na totalidade dos dados, mesmo incluindo os municípios em que as contas dos prefeitos não foram julgadas na mesma legislatura, verificou-se que em 94,41% dos casos em que o executivo tinha maioria formada pela coligação teve contas aprovadas, mas em 80,31% dos casos, o prefeito apesar de não ter a maioria, também conseguiu êxito na aprovação das contas, com rejeição do parecer do TCE.

Não obstante, como na maioria dos casos analisados o julgamento das contas dos prefeitos se deu em outras legislaturas, foi verificado que em 95,02% dos casos em que o partido do prefeito eleito integra a coligação do antecessor, o antecessor teve suas contas aprovadas, com rejeição do parecer prévio do TCE desfavorável.

Observou-se que em 58,05% dos municípios em que o prefeito antecessor teve as contas aprovadas, após rejeição do parecer do TCE, o partido do prefeito eleito faz parte da coligação do que teve as contas julgadas. Por outro lado, em 18,91% dos casos em que o prefeito eleito não faz parte da coligação, as contas do antecessor foram reprovadas.

Por fim, nas considerações finais foram apresentadas, sinteticamente, as conclusões de cada capítulo.

CAPÍTULO 1

DESCENTRALIZAÇÃO E MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

*“Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes.”
(MONTESQUIEU, livro XI, capítulo VI, 2000).*

1.1 Introdução: uma breve contextualização teórica

Este primeiro capítulo tem por objetivo trazer uma discussão teórica sobre a descentralização político-administrativa e fiscal decorrente do federalismo, assim como sobre a repartição de competências, para compreender o fortalecimento dos Municípios no pós 1988. Também será discutido o conceito de *accountability* e seus mecanismos.

Antes da discussão sobre o arranjo institucional brasileiro, foram tecidas algumas considerações sobre o modelo de Estado Federal, para compreensão da divisão do poder entre a União e as esferas subnacionais, principalmente os Municípios, que estão entre os objetos de análise desta pesquisa.

A primeira experiência federativa foi a dos Estados Unidos da América, com a Constituição de 1787, proveniente da Convenção de Filadélfia, que teve como objetivo a elaboração da Constituição Federal Norte Americana. Nesse sentido, a leitura dos Artigos Federalistas de Madison, Hamilton e Jay (1993) contribui para a compreensão dos argumentos que ratificaram esse momento de transição da Confederação Americana para a Federação e refutaram as teses antagônicas. A federação nasce, portanto, de um pacto político, decorrente, também, de teorias políticas (LIMONGI, 2006a).

Hamilton (1993) faz uma distinção sutil entre confederação e federação, caracterizando a confederação como *“limitação de sua autoridade aos membros no caráter de coletividade, sem afetar os indivíduos de que estas se compõem”* (HAMILTON, 1993, p. 131), ou seja, numa confederação, a soberania interna dos Estados não se relativiza em prol da coletividade, ao passo que na Federação, a

soberania é unicamente atribuída ao Estado Federal, formado pela união de entes autônomos.

O federalista apresenta as razões para a organização da federação, constituindo um governo central forte, já que há uma preocupação com a liberdade dos cidadãos e limitação de poder num estado democrático. Segundo Hamilton, “*uma firme União será a oportunidade máxima para a paz e a liberdade dos Estados como barreira contra o facciosismo e a insurreição domésticas*” (HAMILTON, 1993, p. 128).

Segundo Madison (1993), a regulação dos interesses antagônicos e concorrentes é o grande desafio dos estados modernos, apontando para duas formas de neutralizar o facciosismo, seja pela “*remoção das suas causas*”, que pode se dar pela destruição da liberdade, fazendo com que os cidadãos tenham os mesmos interesses ou pelo “*controle de seus efeitos*” (MADISON, 1993, artigo X, p. 134).

Assim, para os federalistas, a coordenação apresenta-se como a melhor forma de minimizar os conflitos, impondo-se o interesse geral sobre os particulares. Acerca das vantagens da federação, aduz Madison:

A influência de líderes facciosos pode provocar incêndios nos respectivos Estados, mas não será capaz de propagar uma conflagração geral entre os demais. Uma seita religiosa pode degenerar em facção política em uma parte da Confederação, mas a variedade de seitas dispersas por todo o seu território será de molde a preservar os conselhos nacionais contra quaisquer perigos oriundos dessa fonte. Uma necessidade violenta de papel-moeda, de abolir dívidas, de divisão igual da propriedade ou qualquer outro projeto impróprio ou pernicioso terá menos probabilidades de ser aceito por todo o corpo da União do que por um de seus membros, do mesmo modo que uma praga poderá infeccionar determinados distritos ou regiões, sem atacar todo o Estado. (MADISON, artigo X, 1993, p.139)

Ao apresentar argumentos em defesa dos interesses das esferas subnacionais, Madison (artigo X, 1993, p. 138) afirma que o Legislativo estadual passará, então, a se preocupar com os interesses locais e particulares, ao passo que o Legislativo nacional se encarregará dos interesses amplos.

No artigo LI, Madison (1993) propõe uma estrutura de separação de poderes, que garanta a independência dos mesmos e que haja a menor ingerência possível nas nomeações para as instituições, de forma que existam instrumentos para manutenção de cada estrutura em suas funções e coíbam a tendência natural de usurpação e de arbitrariedade de poder. Assim, agregam à necessidade de independência entre os Poderes, a adoção de um sistema de controle mútuo.

Ao tratar da estrutura do Poder Legislativo, Madison ressalta a necessidade de serem criados meios para frear o seu poder, argumentando tanto pela divisão do poder legislativo, como por fortalecimento do executivo:

(...) No governo republicano, a autoridade legislativa predomina necessariamente. O remédio para este inconveniente é dividir o legislativo em diferentes ramos e torná-los, mediante diferentes modos de eleição e diferentes princípios de ação, tão pouco vinculados um com o outro quanto o permitam a natureza de suas funções comuns e sua dependência comum da sociedade. Podem até ser necessárias precauções adicionais para evitar abusos perigosos. Assim como o peso do legislativo requer que ele seja dividido, a debilidade do executivo pode exigir, por outro lado, seu fortalecimento. (...) (MADISON, artigo LI, 1793, p. 350, 351)

Na clássica obra dos federalistas é marcante a relação de dependência da nova estrutura descentralizada com o cidadão, seja nas suas escolhas em sufrágios, seja no direcionamento das decisões, sendo a democracia um dos pressupostos do federalismo (CAMARGOS e ANJOS, 2009).

O surgimento do federalismo no Brasil ocorreu de forma diversa do norte americano, já que o Brasil era um Estado Unitário no período imperial, com forte centralização de poder e passa à estrutura de Estado Federal após a proclamação da República, com a Constituição de 1891, ou seja, um século após a promulgação da Constituição Americana.

Tem-se, assim, uma transformação tanto na forma de governo como de estado, passando o Brasil de Monarquia para República e de Estado Unitário para um Estado Federal, numa espécie de movimento centrífugo, ao contrário do americano. Não houve, portanto, um contexto histórico para surgimento do federalismo brasileiro, sendo decorrente de um movimento de intelectuais e militares, em sua maioria da Província de São Paulo e da Corte e fortemente marcado pela hegemonia de dois Estados, São Paulo e Minas Gerais (CAMARGOS e ANJOS, 2009, p. 91).

O federalismo brasileiro passou por oscilações em períodos de maior ou menor centralização de poder na União, variando entre os períodos de mudanças constitucionais, passando do federalismo dualista e centrífugo, clássico de 1891, após a Revolução de 1930, para um modelo com mais concentração de poder no governo central.

A Constituição de 1946, marcada pelo período de democratização, previu maior descentralização de poder para os Estados. Com o regime militar, as Constituições de

1967 e 1969 foram estruturadas pelas bases do autoritarismo e, portanto, houve maior concentração de poder na esfera federal. Ao analisar as oscilações pendulares nas Constituições brasileiras, afirma Horta:

(...) A Carta de 1937, apesar das referências nominais à forma federal de Estado, não ultrapassou o nominalismo vocabular, para erguer no texto autoritário o Estado sem fundamentos federais. A Constituição Federal de 1946 fixou o reencontro histórico das fontes do federalismo financeiro e do desenvolvimento regional, inaugurando a trajetória ainda em curso do federalismo cooperativo. A Constituição de 1967 exprimiu um esforço de conciliação entre a estrutura jurídica do federalismo, assentada na repartição das competências da União, dos Estados e dos Municípios e o fortalecimento do Poder político da União, sob o comando inequívoco do Presidente da República (...) O documento de 1969, expressão do autoritarismo político, realizou a centralização política no mais alto grau que se poderia conceber no período republicano (HORTA, 1996, p. 7 e 8).

Segundo Abrucio (1994, p.168), antes das alterações constitucionais promovidas em 1967 e depois em 1969, a reforma tributária de 1965-1968 foi fundamental para definir a maior concentração de receitas tributárias no Governo Federal, mantendo as esferas subnacionais mais dependentes da União, todavia não se pode atribuir a esse desenho um “federalismo centralizador”, nem a ausência de autonomia aos Estados, que passaram a receber transferências não tributárias, como as transferências negociadas, que beneficiou mais os Estados mais pobres economicamente, e os avais para empréstimos externos, que, em contrapartida, foi mais proveitoso para os Estados mais ricos.

A reforma tributária de 1966 também previu as transferências entre os entes federativos, através do Fundo de participação dos Estados e Fundo de participação dos Municípios (ABRUCIO, 1994).

A atual estrutura de descentralização político-administrativa, inclusive cravada como cláusula pétrea⁶, decorre da promulgação da Constituição de 1988. Para Abrucio (1994), o federalismo surgido após o regime militar beneficiou os Estados, enfraquecendo o Governo Federal, que detinha poder fortemente centralizado, o que foi primordial para aumento do poder dos governadores.

A seção seguinte trata da estrutura federativa organizada a partir da Constituição de 1988.

⁶ As cláusulas pétreas dizem respeito ao núcleo intangível da Constituição Federal, que tratam das matérias que não podem ser objeto de emenda à Constituição.

1.2 Descentralização e estruturação do poder local pós 1988

O modelo de estado federal refere-se a acordos institucionais, nos quais os entes federativos envolvidos se obrigam à cooperação entre si e, em regra, é instituído por uma Constituição e tem por finalidade a proteção da soberania estatal, já que os entes que compõem a federação são autônomos.

O pacto federativo têm características como a vedação ao direito de secessão por parte das unidades federadas e a repartição de competências entre as mesmas.

Uma das características mais marcantes do modelo de Estado Federal é a descentralização, inclusive de receitas, despesas e de execução de políticas públicas, pressupondo uma cooperação entre a União e demais esferas subnacionais. A descentralização pode ser vista, portanto, no sentido de descentralização política, fiscal ou de políticas públicas (SOUZA, 1996; RODDEN, 2005).

Souza (1996) ressalta a importância de se estabelecer uma diferença semântica entre os conceitos de federalismo e de federação. O federalismo refere-se a uma concepção ideológica, a um apoio à federação, podendo, portanto, cada federação ser explicada a partir de valores e de uma ideologia política diversa, como por exemplo, a federação estadunidense surge pela busca de um sistema de freios e contrapesos, ao contrário de outras federações, como exemplificado por Souza (1996), o caso da Argentina que decorreu de uma luta das províncias face ao excesso de poder central e o caso brasileiro, que é oriundo de uma demanda da elite para acomodar as assimetrias regionais. Segundo a autora:

Cada federalismo – e também cada federação – incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e socioculturais, que se inter-relacionam para produzirem padrões complexos de interesses e identidades. Assim, cada federalismo é guiado por um *leitmotif*, que também pode se expressar de diferentes formas de acordo com as peculiaridades de cada tempo histórico (SOUZA, 1996, p. 104).

No momento de transição do governo militar para a redemocratização, os Estados ganharam força, já que os governadores foram atores importantes no movimento das “diretas-já” e, segundo Abrucio (1994), o momento era propício para a formação de novas relações federativas, haja vista o enfraquecimento do poder centralizado do Governo Federal e fortalecimento dos Estados.

Assim, o federalismo instituído pela Constituição de 1988 é dotado de algumas peculiaridades, em razão da “onda” de redemocratização que marcou os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, estruturado a partir da descentralização e ampliação do poder de decisão das unidades federadas, inclusive pelo aumento de repasses financeiros do poder central para estas, sendo chamado por Abrucio (1994) de “federalismo estadualista”:

Nestas condições, surge o que denominei “federalismo estadualista”, no qual os estados – e mais particularmente os Executivos estaduais e seus comandantes, os governadores, se fortalecem nos campos político e econômico, enquanto a União se enfraquece nesses dois campos. Ademais, este “federalismo estadualista” se caracteriza pelo grande poder de veto dado às unidades estaduais frente à qualquer mudança na atual estrutura federativa, introduzindo uma relação meramente defensiva, não-cooperativa, ou até predatória – como no caso dos bancos estaduais – dos estados junto ao Governo Federal. (ABRUCIO, 1994, p. 173).

Ocorre que o federalismo do pós 1988 é caracterizado, ainda, pela descentralização para Municípios. A tradição municipalista é uma peculiaridade do federalismo brasileiro, que reconheceu os Municípios como entes federados, dotados de autonomia política, fiscal e administrativa, estabelecendo-se, assim, um federalismo de três níveis ou triplo federalismo (REZENDE, 1995; SOUZA, 2005).

Nesse sentido, ao analisar o municipalismo, Marcus Melo (1993) afirma que esse movimento se associou ao projeto de modernização do Brasil, às críticas ao modelo centralizador da República Velha e à baixa representação política, todavia permaneceu umbilicalmente ligado às oligarquias do campo:

Pode-se afirmar que o relativo insucesso do projeto de mudança na gestão municipal no Brasil que permanece essencialmente patrimonialista até o presente, guarda equivalência com o malogro do agrarismo modernizador, ao qual se filia historicamente. Este último sucumbiu face às resistências das estruturas oligárquicas do campo. O conteúdo revolucionário de um projeto de modernização dos municípios dificilmente poderia ser exagerado: ele implicaria uma revolução profunda não só na cultura política, mas também no sistema político brasileiro. O malogro do projeto de mudança, no entanto, não foi absoluto. Nesse sentido, ele reflete a própria modernidade brasileira, inconclusa e desigual. (MELO, 1993, p. 95)

O modelo de descentralização adotado pela Constituição de 1988, segundo Souza, é *“uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais”* (SOUZA, 1996, p. 104).

A Constituição de 1988 fortaleceu as unidades subnacionais, principalmente ao prever mais recursos, bem como pela expansão do controle social e institucional sobre os entes federativos e suas esferas de governo. Assim, o federalismo do pós 1988 foi, segundo Almeida (2005), redesenhado para atender aos interesses dos Estados e, principalmente, dos Municípios.

Não obstante o avanço, a Constituição Federal manteve regras uniformes entre os entes, o que, segundo Souza (2005, p. 32), dificulta a adoção de políticas que visem à diminuição das assimetrias e o desequilíbrio fiscal entre os Estados e Municípios (SOUZA, 2005).

O conceito de descentralização não é uníssono na literatura. Para alguns autores, a descentralização possibilita a redistribuição de poder e de pressões das camadas populares, já para outros teóricos pode ser vista como uma manobra de deslocamento das questões afetas ao interesse local para os Municípios, enquanto as decisões políticas continuam centralizadas (AFFONSO, 1996; ARRETCHE, 2010).

Rodden (2005), em seu artigo “*Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas*”, faz uma revisão da literatura sobre estudos comparados acerca do federalismo. Para o autor, a descentralização fiscal e de políticas públicas repassa para os governos subnacionais as responsabilidades e, na maioria dos casos, não há uma transferência fixa de recursos e de autoridade do governo central para as demais esferas (RODDEN, 2005, p. 20).

A pesquisa empírica realizada por Celina de Souza (1996), na década de 90, com dois Municípios – Salvador e Camaçari – objetivou verificar os efeitos da descentralização sobre o processo político local e a alocação de recursos orçamentários e financeiros. Os resultados apontaram que a descentralização alcançada pela Constituição de 1988 fragmentou o poder, sem alterar, de forma qualitativa, a alocação de recursos, o que indica a manutenção das assimetrias regionais, já que a proposta de autonomia financeira dos Municípios reduziu a possibilidade de ajuda do Governo Federal.

Quanto ao processo político, a pesquisa de Souza (1996) apontou que a descentralização favoreceu o pluralismo ao trazer novos atores para a política local, todavia nos Municípios analisados, a população enxergava a política local como

decorrente da regional, o que foi interpretado pela pesquisadora como um indicador de baixa chance de implementação de uma agenda pelas lideranças locais.

A heterogeneidade econômica entre as regiões do Estado brasileiro é indicada por Souza (2005) como um dos principais problemas do federalismo, que após a década de 90 houve maior concentração econômica em algumas regiões e, segundo a autora, as taxas de crescimento econômico “*permitiram aos formuladores de políticas públicas a adoção de políticas voltadas para amenizar o desequilíbrio econômico entre as regiões*” (SOUZA, 2005, p. 106).

Esse mesmo argumento é ressaltado por Affonso (1996), no sentido de que o grande desafio do federalismo brasileiro é criar mecanismos que rechacem essas assimetrias e disparidades socioeconômicas entre as regiões, decorrentes, também, da descentralização originariamente descoordenada. Já para Rezende (1995), dois aspectos podem ser destacados nas características do modelo federativo brasileiro, como as “*enormes disparidades regionais e a forte tradição municipalista do País*” (REZENDE, 1995, p. 6).

Cabe, então, à União o papel de coordenação, visando à cooperação entre os demais entes federativos. O federalismo cooperativo é “*caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento*” (ALMEIDA, 2005, p. 31).

No federalismo cooperativo, o modelo de repartição de competências proposto induz as unidades federativas a atuarem de forma conjunta, atribuindo-lhes competências administrativas comuns, como na implementação de políticas públicas (CAVALCANTE, 2011).

No entanto, para Celina Souza (2005), o federalismo cooperativo brasileiro está longe de ser efetivado pelas seguintes razões: 1) “*diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes*” e 2) “*ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo*” (SOUZA, 2005, p. 112).

Nessa discussão sobre a competição entre os entes federativos, ressalte-se que a “*guerra fiscal*” travada entre Estados e Municípios, visando incentivar investimentos e

retê-los em seus territórios, desfavorece ainda mais as relações federativas e o desenvolvimento regional, todavia, os problemas federativos não se limitam às questões tributárias, à disputa por receitas, mas também alcançam as representações políticas, como a desproporcionalidade de representação dos Estados na Câmara dos Deputados e também no Senado Federal (AFFONSO, 1996; ALMEIDA, 2001; NICOLAU, 2017; NUNES, 1996). Sobre a crise de representação das autoridades locais, Nunes (1996) argumenta que:

(...) Mesmo em Estados latino-americanos descentralizados, nos quais os municípios gozam de forte autonomia política e administrativa – e nesse aspecto, ao que se pode saber, nenhum país supera o Brasil – apresenta-se com igual força a “crise de representação” das autoridades locais e dos partidos políticos atuantes nesse nível de governo. As causas apontadas para essa crise estão associadas a uma certa oligarquização constitucional do poder local, que faculta sistemas decisórios sem consulta popular, mesmo nos casos em que um legislativo eleito tem as condições institucionais para tanto (...) (NUNES, 1996, p. 38)

Cavalcante (2011) chama atenção para os estudos que indicam que a taxa de sucesso da descentralização depende, além de outras variáveis, dos arranjos institucionais de cada Estado, apontando, ainda, para outros aspectos negativos, como clientelismo, problemas de desenvolvimento, baixa participação política, inefetividade dos serviços públicos e danos à responsabilidade fiscal.

Ao analisar se a descentralização típica do federalismo contribui para aumentar os níveis de *accountability*, de controle das políticas públicas pelos cidadãos e de responsividade, Rodden (2005) não apresenta dados muito otimistas, sob o argumento de que a descentralização proporciona uma responsividade compartilhada entre os Entes Federados, o que facilita a “*transferência de culpa*” ou de “*créditos políticos*”, reduzindo a efetividade da *accountability*. Segundo Rodden:

Se a descentralização de fato envolvesse a transferência líquida de autoridade conforme formulado pela teoria do federalismo fiscal, poder-se-ia aproximar o governo “do povo” e melhorar a informação, *accountability* e “responsividade” [responsiveness] em relação aos cidadãos. No entanto, quando a descentralização envolve acrescentar camadas de governo e expandir áreas de responsabilidade compartilhada, pode facilitar a transferência de “culpa” ou de créditos políticos, na prática reduzindo a *accountability*. (RODDEN, 2005, p. 21).

Verifica-se, portanto, que os trabalhos aqui discutidos, que foram produzidos no Brasil entre os anos 90 e 2000, não demonstraram, empiricamente, a efetividade da descentralização política e fiscal, bem como as relações entre o governo central e o poder local, mas cuidaram de discutir o conceito de descentralização e as particularidades do modelo federativo brasileiro com as mudanças a partir de 1988.

1.2.1 A repartição constitucional de competências entre os entes federados

A autonomia dos Entes federados pode ser entendida como a capacidade atribuída a uma pessoa jurídica de direito público para criar e modificar as próprias normas (autonomia política), bem como para definir critérios para arrecadação tributária, prever receitas e despesas, elaborar a própria peça orçamentária (autonomia fiscal) e, por fim, para propor suas diretrizes e tomadas de decisões no que concerne à execução de políticas, que pode ser cofinanciada ou não, ou seja, podem ser providas com recursos de transferências de outros entes ou com recursos próprios (descentralização administrativa).

No trabalho conceitual de Stepan (1999) sobre federalismo, democracia e nacionalismo, afirma o autor que regimes democráticos são federações quando proporcionam às unidades subnacionais autonomia para elaboração de leis e políticas e que na esfera federal exista um legislativo eleito por toda a população do Estado e que tenha competência para elaboração de normas de âmbito nacional.

Vincula-se, portanto, a um sistema de repartição de competências, que segundo Horta (1996, p. 217), *“é a técnica que, a serviço da pluralidade dos ordenamentos do Estado Federal, mantém a unidade dialética de duas tendências contraditórias: a tendência à unidade e a tendência à diversidade”*.

O arranjo federativo adotado em 1988 prevê uma repartição de competências em que há competências comuns a todos os Entes, mas também prevê: i) competências administrativas comuns entre todos os entes, ii) competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal e iii) competências administrativas exclusivas e legislativas privativas da União.

Essa repartição ao mesmo tempo em que favorece a centralização de poderes na União, justifica a adoção de um federalismo cooperativo ou de equilíbrio.

As competências chamadas de enumeradas estão definidas expressamente na Constituição Federal e, portanto, evitam a usurpação de competências e o conflito de normas, ao passo que as competências residuais ou remanescentes são as atribuídas aos estados, que poderão dispor sobre matérias que não estão previstas como de competência da União ou dos Municípios.

A repartição constitucional de competências assegura a autonomia entre os entes federados, não havendo, sequer hierarquia entre os mesmos, assim as competências enumeradas reduzem as possibilidades de conflito federativo, o que não significa dizer que não ocorre violação das normas constitucionais e usurpação de competência.

A União detém as chamadas competências administrativas exclusivas, que são competências não legiferantes, indelegáveis, o que implica que determinados serviços, como o postal, a emissão de moeda, entre outros que se relacionam à soberania do Estado federal (como a decretação de intervenção federal, estado de defesa e de sítio), ficaram centralizadas no governo federal e na execução pelo Presidente da República.

Por outro lado, as competências comuns, segundo Horta (1996, p. 218) são organizadas conforme os seguintes objetivos: i) de natureza institucional; ii) preservacionista; iii) de caráter administrativo e iv) de política econômica e social.

Verifica-se que as matérias de cunho institucional se referem à proteção da constituição e da legislação, já as preservacionistas se referem à conservação do patrimônio público e ao meio ambiente. As matérias de caráter administrativo tratam de normas referentes à concessão de direitos de pesquisa sobre recursos hídricos e minerais e de política de segurança para o trânsito e as normas de política econômica e social tratam de políticas públicas, principalmente as ligadas à seguridade social, educação, cultura e ciência e tecnologia.

Assim, as disposições do artigo 23 da Constituição Federal, que tratam da competência comum, foram organizadas no quadro abaixo, seguindo a categorização proposta por Horta (1996).

Quadro 1: Matérias de Competência Administrativa Comum

Natureza Institucional	Preservacionista	Caráter administrativo	Política econômica e social
Zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;	Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;	Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;	Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências;
	Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;	Estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.	Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
	Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;		Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
	Preservar as florestas, a fauna e a flora;		Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
			Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 (artigo 23); Horta (1996).

Conforme se verifica no Quadro 1, no rol de competências comuns, concentram-se mais as questões ligadas à política social, cultural e de preservação ambiental. Segundo Almeida (2001), a previsão de competências comuns em matéria relativa ao fornecimento de bens e serviços públicos para todos os níveis de governo é uma essência do federalismo.

As competências comuns são, portanto, atribuídas a todos os entes federativos e têm por objetivo evitar conflitos federativos, bem como a dispersão de recursos, focalizando numa atuação cooperativa das esferas (LENZA, 2017).

Assim, o texto constitucional estabelece que, no âmbito da competência comum, leis complementares federais fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional⁷. Esse dispositivo sofreu alteração em 2006, com a Emenda Constitucional nº 53, já que antes da emenda, a previsão era de apenas uma lei complementar federal.

Por outro lado, há importantes matérias legislativas que são de competência da União, como as pertinentes ao sistema jurídico (direito civil, penal, processual, trabalhista, eleitoral, entre outras), bem como desapropriação, reforma agrária, diretrizes e bases da educação, imigração e emigração, sistema monetário, além de políticas sobre o uso de recursos energéticos, água, derivados do petróleo e de gás natural. A Constituição possibilita à União delegar, por lei complementar, competência aos Estados para legislar sobre matérias de competência privativa.

A competência legislativa concorrente, por sua vez, é atribuída à União, Estados e Distrito Federal, excetuando-se os Municípios. No âmbito da competência concorrente, a fim de evitar o conflito federativo, a Constituição estabelece que cabe à União estabelecer as normas gerais (aplicáveis em âmbito nacional), enquanto aos Estados e ao Distrito Federal cabem as normas específicas, peculiares às regiões.

Não obstante, em caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, é facultado aos Estados exercer a capacidade legislativa plena, editando tanto as normas gerais, como as específicas, que só terão eficácia no âmbito do Estado. Assim, havendo superveniência da lei federal sobre as normas gerais, as estaduais perderão a eficácia, somente no que for contrário ao estabelecido pela União.

As matérias de que tratam a competência legislativa concorrente referem-se a matérias de direito tributário, orçamentário, financeiro, penitenciário e as que são equivalentes às administrativas comuns, ligadas a políticas públicas, como educação,

⁷ A Lei Complementar n. 140/2011 é um exemplo de lei que estabelece a cooperação prevista no art. 23, parágrafo único. As matérias de que trata a lei são relacionadas à proteção das paisagens naturais, proteção do meio ambiente, combate à poluição em qualquer de suas formas e preservação das florestas, da fauna e da flora (LENZA, 2017).

cultura, ciência, tecnologia e meio ambiente. No âmbito da competência concorrente não há uma clareza na repartição das atribuições aos entes federados, não havendo, portanto, uma padronização das legislações estaduais.

Como se pode observar, a repartição de competências é paradoxal, pois ao mesmo tempo em que descentraliza os recursos para as esferas subnacionais, mantém a União com competências legislativas privativas e administrativas exclusivas, o que demonstra a adoção de medidas centralizadoras quanto descentralizadoras. Assim, do ponto de vista legislativo, a atuação das esferas subnacionais é coordenada pela União.

Como o objetivo desta pesquisa é analisar as relações federativas em âmbito municipal, precipuamente o controle externo, optou-se por desdobrar a discussão teórica sobre competências e autonomia dos Municípios na subseção seguinte.

1.2.1.1 A configuração do poder local pós 1988: a autonomia dos Municípios

Os Municípios têm capacidade de se auto-organizarem pelas Leis Orgânicas que adotarem, cuja competência é atribuída unicamente às Câmaras de Vereadores, já que não há participação do Executivo em nenhuma das fases do processo legislativo, que independe de sanção do prefeito.

Somada à capacidade de autolegislar, desde que observados os princípios das Constituições Federal e Estadual, os Municípios adquiriram uma autonomia decisória para dispor sobre o arranjo institucional que melhor atender ao interesse local.

Com a atribuição de competência para instituir e cobrar tributos, com limitação aos impostos determinados pela Constituição Federal⁸, além de definir a aplicação da receita através das leis orçamentárias que adotarem, os Municípios passaram a ter autonomia financeira, com participação nos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e dos repasses constitucionais obrigatórios, como das receitas resultantes de impostos dos outros entes federados⁹. A tabela abaixo apresenta uma evolução dos percentuais da receita destinados ao FPM:

⁸ São previstos os seguintes impostos de competência municipal: Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS); Imposto sobre transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI).

⁹ Art. 158. Pertencem aos Municípios:

Tabela 1: Evolução dos percentuais do Fundo de Participação dos Municípios

Ano	Dispositivo Legal	Percentual do FPM
1967/1968	EC 18/1965	10,0%
1969/1975	Ato Complementar n. 40/1968	5,0%
1976	EC 05/1975	6,0%
1977	EC 05/1975	7,0%
1978	EC 05/1975	8,0%
1979/1980	EC 05/1975	9,0%
1981	EC 17/1980	10,0%
1982/1983	EC 17/1980	10,5%
1984	EC 23/1983	13,5%
1985/1988	EC 27/1985	17,0%
1988	Constituição Federal	20,0%
1989	Constituição Federal	20,5%
1990	Constituição Federal	21,0%
1991	Constituição Federal	21,5%
1992	Constituição Federal	22,0%
1993	Constituição Federal	22,5%
2007	EC 55/2007	23,5%

Fonte: Cartilha do FPM. STN; Junho de 2013.

Verifica-se, portanto, um aumento progressivo dos percentuais destinados aos Municípios, resultantes do FPM. No ano de 2017, o valor anual transferido para os Municípios brasileiros, através do FPM foi de R\$ 77.634.613.207,52,¹⁰ o que leva a concluir que o valor nominal das transferências da União para os Municípios, somente com base no FPM, é significativo, correspondente a mais de 77 bilhões de reais, considerando-se que a arrecadação da União em 2017 foi de 2,56 trilhões¹¹.

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

¹⁰ Dados disponíveis em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>. Acesso em 03.11.2018

¹¹ Dados disponíveis em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/receitas?ano=2017>. Acesso em 04.11.2018.

A participação dos Municípios no FPM é calculada em três classes: 1) Capitais; 2) Municípios do Interior e 3) Municípios da Reserva (com população superior a 156.216 habitantes). O cálculo para cada Município é publicado anualmente pelo Tribunal de Contas da União, com base nas informações prestadas pelo IBGE ao TCU até 31 de dezembro do exercício anterior. Os percentuais são divididos da seguinte forma:

Tabela 2: Critérios para distribuição do FPM

Municípios	Percentual	Critérios de distribuição
Capital	10%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fator População. ▪ A participação de cada Capital é definida dividindo-se o seu coeficiente pelo somatório dos coeficientes de todas as Capitais brasileiras.
Interior	86,4%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fator Renda Per Capita. ▪ A participação de cada Município é definida dividindo-se o coeficiente do Município pelo somatório dos coeficientes dos demais Municípios do Estado.
Reserva	3,6%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fator População. ▪ A participação é definida considerando-se a população e o inverso da renda per capita de cada Município categorizado como “de reserva”.

Fonte: Cartilha do FPM. STN; Junho de 2013.

A maioria dos Municípios emancipados entre as décadas de 80 e 90 se mostravam dependentes dos repasses do FPM, sendo os recursos próprios a menor das fontes geradoras de receitas (TOMIO, 2002), todavia, dados apresentados por Affonso (1996, p. 08), mostram que entre 1988 e 1995, a receita própria dos Municípios cresceu 16,5% ao ano, superando a arrecadação da União e dos Estados, o que para o autor demonstra que não há uma “preguiça fiscal” por parte dos Municípios.

A autonomia dos Municípios e os repasses constitucionais passaram a integrar um núcleo de “princípios constitucionais sensíveis”, que uma vez violados podem levar à

intervenção da União em Estados¹². A intervenção federal é, portanto, medida excepcional, que demanda um controle exercido pelo Congresso Nacional e no caso de violação aos princípios constitucionais sensíveis, o decreto presidencial de intervenção deve ser precedido de autorização do Supremo Tribunal Federal, em ação direta de inconstitucionalidade interventiva, de proposição exclusiva pelo Procurador Geral da República.

Sobre o processo de emancipação dos municípios, a Constituição Federal estabeleceu requisitos para criação de novos municípios, seja por fusão, cisão ou desmembramento. A redação atual decorre de alteração pela Emenda Constitucional nº 16/1995, que inseriu novas regras com o fim de frear a criação de novos Municípios, já que antes da alteração constitucional apenas era exigida uma consulta popular mediante plebiscito e processo legislativo de elaboração de lei estadual¹³.

Segundo Tomio (2002), nos processos de emancipação de Municípios, são encontradas as seguintes instituições: i) *delimitadoras* (definem quais localidades podem legalmente ser emancipadas); ii) *estimuladoras* (tratam das transferências de recursos para os Municípios, como o FPM) e iii) *processuais* (determinam o processo para criação de novos Municípios).

Argumenta o autor (2002) que nesse processo de expansão de Municípios, a interação entre executivo e legislativo e as coalizões estaduais são importantes variáveis para investigar a maior ou menor chance de emancipação, assim a tendência nas décadas entre 80 e 90 foi a criação de novos Municípios, apontando, como exceção, as causas de baixa capacidade emancipacionista:

¹² Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...)

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que: (...)

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VII- assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

¹³ Artigo 18, § 4º, da CF: A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996).

(...) somente o esgotamento da real capacidade emancipacionista estadual, a oposição de um executivo com coalizão majoritária (solidamente apoiado) e/ou a ausência de restrições institucionais ao clientelismo (falta de incentivo à cooperação parlamentar), diante da manutenção dos estímulos fiscais aos eleitores e lideranças dos pequenos municípios e das expectativas futuras dos deputados quanto a sua carreira política, foram capazes de interromper os surtos emancipacionistas nos Estados (TOMIO, 2002, n.p.).

Antes da promulgação da emenda constitucional houve, portanto, um “boom” de criação e emancipação de Municípios, já que mais recursos eram disponibilizados para as instâncias locais, o que também possibilitou aos Municípios maior capacidade de decisão. Segundo Renato de Souza (2012):

Os números são realmente robustos por dezesseis anos, entre 1984 – 2000, o Brasil testemunhou a criação de 1417 municípios. Para se ter uma ideia do significado deste processo basta considerar que isso significou a criação de uma municipalidade a cada 4,12 dias.¹ Entre os fatores explicativos deste processo deve-se considerar o contexto político e institucional que delineou uma nova atmosfera de decisão política propensa à criação de novos Municípios. (SOUZA, 2012, p. 16-17).

Embora o número de Municípios possa ser considerado excessivo, ao comparar o Brasil com outros países da Europa e da América Latina, considerando o tamanho da população, Renato de Souza (2012) concluiu que o caso brasileiro não apresenta uma anomalia com relação aos padrões encontrados em outros Países. Todavia, o que se verifica é uma disparidade na representação local na Câmara dos Deputados, visto que em Municípios menos populosos, há uma sobre-representação, o que ocorre de forma inversa nos Municípios mais populosos (SOUZA, 2012).

As restrições oriundas da emenda constitucional, que passou a exigir, além dos estudos de viabilidade municipal, a edição de uma lei federal que defina critérios e limite temporal para que ocorram as emancipações, limitaram a autonomia dos Estados, centralizando na esfera federal a decisão sobre esses critérios (TOMIO, 2002).

Mesmo com a entrada em vigor da EC 16/1995, foram criados novos Municípios no Brasil, o que levou o STF a declarar a inconstitucionalidade das leis estaduais que constituíram os novos Municípios, por violação expressa às exigências do texto constitucional, muito embora não tenha declarado a nulidade dos atos, mantendo a vigência das normas (LENZA, 2017). Não obstante os inúmeros debates e teses fixadas pelo STF, o Congresso Nacional pôs fim à discussão, ao publicar a Emenda

Constitucional nº 57/2008, que convalidou todos os atos de criação de Municípios até 31 de dezembro de 2006¹⁴.

Ainda não ocorreu a edição da lei complementar, todavia, tramita no Congresso Nacional o Projeto de lei complementar nº 199/2015¹⁵, que teve sua aprovação no Senado Federal, em julho de 2015, e encontra-se, atualmente, na Câmara dos Deputados, tramitação do PLP nº 135/2015, pendente de deliberação do plenário, mas já tendo recebido parecer favorável pela comissão especial, em maio de 2018.

Ressalte-se que um projeto de lei com a mesma matéria foi vetado, em agosto de 2014, pela então presidente Dilma Rousseff, por considerar o projeto de lei contrário ao interesse público, com comprometimento do erário público, pela geração de novas despesas¹⁶.

Nesse cenário, tem-se, ainda hoje, a impossibilidade de criação de novos Municípios na Federação brasileira, até que venha a ser editada a lei complementar federal a que se refere o artigo 18,§4º, da Constituição, o que acaba por centralizar tal decisão à União.

1.2.1.1.1. Competências atribuídas aos Municípios

No que tange à repartição de competências, ao contrário dos Estados, os Municípios têm competências expressamente previstas na Constituição, tanto em matéria legislativa, como administrativa.

Além das competências privativas, os Municípios também são dotados de competência comum, sempre visando a atender o interesse local.

¹⁴ A EC 57/2008 inseriu o artigo 96, no ADCT (Ato das disposições constitucionais transitórias), que assim dispõe: “Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação”.

¹⁵ Explicação da Ementa do PL, conforme publicado na página do Senado Federal, na internet: “Dispõe que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios dependerão de Estudos de Viabilidade Municipal – EVM, plebiscito junto às populações dos Municípios envolvidos e lei estadual. Os EVM devem ficar à disposição do cidadão por 120 dias e devem abordar a viabilidade econômico-financeira, político-administrativa, e socioambiental e urbana. Altera a Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), para determinar que, nos casos de fusão ou incorporação, o cálculo da quota do Fundo de Participação dos Municípios destinada ao município resultante será alterado progressivamente, ao longo de 23 anos.”

¹⁶ PLP nº 397/14.

A fim de ilustrar a repartição de competências em âmbito local, elaborou-se o quadro abaixo, com base na previsão do artigo 30, da Constituição Federal.

Quadro 2: Matérias de competência dos Municípios

Legislativa	Administrativa Privativa
Assunto de interesse local.	Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.
Suplementar a legislação federal e estadual no que couber.	Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual.
	Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.
	Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.
	Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.
	Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.
	Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, artigo 30.

Como se observa no quadro 2, as matérias de competência dos Municípios são divididas em legislativas e administrativas. No que tange às matérias classificadas como legislativas, a Constituição Federal possibilitou aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, nos quais a predominância do interesse é no território do Município e, também, suplementar a legislação federal e a estadual, para atender a esse interesse local.

O termo “interesse local” gera ambiguidades, embora tenha sido previsto em substituição à expressão “peculiar interesse”. Há, portanto, várias ações em que o STF declarou leis estaduais inconstitucionais, por legislarem sobre assuntos pertinentes ao interesse local¹⁷.

No âmbito da competência legislativa, os Municípios detêm a competência “suplementar”, para que possam complementar a legislação federal e estadual, para atender ao interesse local. Observa-se que não se trata da competência concorrente, como a prevista para os Estados, que não foi destinada aos Municípios, logo só poderão suplementar legislação já existente, não tendo a chamada competência plena, caso a União não legisle sobre normas gerais.

Assim, esse arranjo de repartição de competências acaba limitando a atuação das esferas locais, já que ficam adstritas a suplementar normas já existentes, que muitas vezes tratam a matéria de forma esmiuçada e exauriente, inviabilizando a suplementação pelos Municípios (SOUZA, 2012).

Além das competências legislativas, aos Municípios cabe a promoção de políticas públicas definidas pelo constituinte, no âmbito da competência administrativa, tanto a comum como a privativa, conforme apresentado no quadro 2. O tema está tratado na subseção seguinte, para melhor organização do texto.

1.2.2 Descentralização ou “Recentralização” de políticas?

O cenário da descentralização de políticas muda nos anos 2000, quando a agenda do governo federal volta-se para a centralização de políticas sociais, visando ao combate das desigualdades, já que na década de 90, a atuação do governo estava norteadada para desenvolvimento econômico e menor intervenção estatal. No arranjo institucional brasileiro, a descentralização dos serviços públicos da seguridade social, como da educação, ocorreu por indução do Governo Federal. Nesse sentido, Arretche (2002):

No Brasil, as políticas sociais – entendidas como um compromisso dos governos com o bem-estar efetivo da população – não estão no centro dos mecanismos de legitimação política dos governos. Por

¹⁷ Exemplos de Julgados do STF (AI 347.717-AgR/RS; RE 418.492-AgR/SP: Declaração de inconstitucionalidade de leis estaduais que disciplinavam horário de funcionamento do comércio local, bem como de leis que estabeleciam exigências para que instituições financeiras adotassem medidas de conforto para os usuários, como sanitários, bebedouros, tempo de espera em fila. Essas matérias foram consideradas pelo STF como de interesse local, logo a competência é privativa dos Municípios.

esta razão, a descentralização dessas políticas não tende a ocorrer por uma disputa por créditos políticos entre os níveis de governo, mas – de modo semelhante ao caso norte-americano – por indução do governo federal. Desse modo, a descentralização dessas políticas ocorreu quando o governo federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais. (ARRETCHE, 2002, p.45).

Desde o primeiro governo FHC, a implementação das políticas públicas, principalmente as sociais, passaram a ser norteadas pelo processo de descentralização, sendo mais consolidadas as políticas de saúde e educação. Nesse contexto, houve uma priorização pela municipalização dos serviços, enquanto a coordenação e o financiamento se concentraram na esfera federal (CAVALCANTE, 2011).

Arretche (2010), em pesquisa na qual objetivava avaliar se os governos municipais são relevantes na implementação das políticas públicas, analisou a provisão dos recursos básicos como uma variável dependente para medir a efetividade dos mecanismos de descentralização federativa no Brasil. A autora aponta para a teoria segundo a qual, havendo centralização de políticas públicas na União, o papel redistributivo do governo federal seria necessário para a cooperação entre os entes, mas na situação brasileira, as políticas redistributivas implantadas não compensaram tanto as assimetrias regionais (ARRETCHE, 2010, p. 590-593):

Entretanto, regras nacionais homogêneas não significam necessariamente resultados igualitários; diferentes fatores explicam as desigualdades social e regional no Brasil. Em primeiro lugar, o crescimento econômico foi concentrado nas regiões Sul e Sudeste. Esta se reflete em grande variação na capacidade de arrecadação própria dos governos subnacionais. Ainda que o reconhecimento deste fato esteja na origem de políticas fiscais redistributivas, estas historicamente produziram limitada compensação para desigualdades territoriais de capacidade de extração de recursos tributários. (ARRETCHE, 2010, p. 595).

Mesmo considerando que as esferas subnacionais ganharam autonomia fiscal e administrativa, com maior participação em transferências constitucionais, também ganharam encargos, principalmente nas políticas sociais, segurança pública, habitação, saneamento básico, já que cabe ao governo local a implementação de políticas sociais e urbana, o que sem dúvidas aumentou os gastos dos Municípios, principalmente com despesas de pessoal (AFFONSO, 2002; MELO, 1996).

Interessante destacar que as regras constitucionais que vinculam os Municípios a investirem percentuais das receitas em determinadas políticas públicas, como saúde e

educação, acabam por limitar a autonomia dos governos locais nas tomadas de decisões relativas à utilização dos recursos decorrentes da arrecadação própria, o que indica uma execução descentralizada dos serviços públicos, mas coordenada pela União.

Assim, ao utilizar esses mecanismos, o governo federal propõe uma descentralização de políticas de maneira coordenada, ou seja, sob a regulamentação e a fiscalização da União, como acontece, por exemplo, com o sistema único de saúde (SUS), sistema único de assistência social (SUAS) e com a política educacional, principalmente na aplicação dos recursos do FUNDEB.

Nesse cenário, destacam-se, ainda, as transferências de recursos federais que a legislação vincula a uma contrapartida das unidades subnacionais, impondo ainda mais a regulação, como acontece com os repasses dos fundos nacionais para os fundos municipais, relativos ao custeio de serviços, como saúde, educação e assistência social.

As transferências de recursos federais e estaduais para os Municípios também impactam na fiscalização e controle pelos Tribunais de Contas, importando a análise do arranjo federativo para a realização da *accountability* horizontal, uma vez que recursos federais são fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União e recursos estaduais são controlados pelos Tribunais de Contas Estaduais.

Os dados apresentados por Arretche (2010) indicam que os Municípios investem mais em políticas reguladas, como saúde e educação, que são priorizadas na elaboração do orçamento, isto é, na alocação dos recursos. Segundo a pesquisadora, “*a desigualdade horizontal de gasto nas políticas reguladas é bem menor do que nas políticas não reguladas*” (ARRETCHÉ, 2010, p. 608). Isso se deve, também, pela determinação constitucional de investimento de percentuais mínimos das receitas decorrentes de impostos tanto na política de saúde (15%) como na educação (25%).

Há, portanto, um padrão de desigualdade na implementação das políticas públicas, de forma que as não reguladas recebem pouca provisão de recursos orçamentários, sendo pouco ou nada prioritárias, ao passo que a destinação de recursos com prioridade para as políticas reguladas indica um movimento de centralização do governo federal. Assim, os resultados apresentados por Arretche (2010) não confirmam a hipótese de que o federalismo brasileiro é desprovido de coordenação, mas coordenado pela esfera federal. Nesse sentido, Souza (2012):

Em cada política específica, a descentralização tomou formas particulares fazendo com que a realocação de competências e a disposição dos recursos

entre os entes federados significasse na prática: transferência parcial ou total de responsabilidades do governo federal para os Estados; do governo federal para os municípios ou do governo estadual para o governo local. Em outros arranjos, podia significar mudança de funções entre níveis de governo, ou de um nível do governo para outras organizações públicas ou privadas, por exemplo: do governo estadual para as escolas; ou do governo para organizações assistenciais, cooperativas e ONGs. (SOUZA, 2012, p. 23)

Mesma situação ocorre com relação às normas programáticas, ou seja, as matérias referentes às políticas públicas que devem orientar e dirigir a atuação dos Poderes, acabam por engessar a atuação do Poder Executivo, impondo ao governo eleito uma agenda de políticas. Segundo Couto e Arantes:

Nosso argumento é de que a Constituição de 1988 constitucionalizou boa parte da agenda governamental de políticas públicas, restringindo o campo decisório aberto ao legislador ordinário e obrigando os sucessivos governos a recorrerem ao emendamento constitucional como forma de implementar sua agenda e evitar a invalidação, pelo Judiciário, de políticas que, a despeito de seu conteúdo ordinário, poderiam ser consideradas inconstitucionais justamente por terem sido içadas ao marco constitucional. (COUTO e ARANTES, 2009, p.24).

Para Couto e Arantes (2009, p. 28), a constitucionalização das “policies” não dificultou o quadro de mudanças, mesmo exigindo uma maioria qualificada de 3/5 em cada votação nas Casas Legislativas, já que várias emendas à Constituição foram promulgadas, passando os governos federais a atuar com necessidade de ter “supermaiorias” no Legislativo.

Os autores analisaram as emendas promulgadas do período de 1992 a 2007 e categorizam as matérias em “*polity*” e “*policy*”¹⁸ e concluíram que a maioria das emendas propostas são de conteúdo de políticas públicas, em que a proporção de dispositivos “*policies*” para cada “*polity*” é de 1,6% e, em se tratando de propostas de emenda à Constituição pelo Executivo, esse percentual dobra para 3,4% (COUTO e ARANTES, 2009, p.40).

O trabalho de Stepan (1999) sobre federalismo e democracia propõe uma classificação das federações a partir da possibilidade que as esferas subnacionais têm de constranger ou possibilitar a atuação do governo federal. Stepan (1999) utiliza-se das expressões “*demos constraining*” e “*demos enabling*” e operacionaliza a sua análise

¹⁸ Os autores conceituam como “*polity*” os dispositivos constitucionais fundamentais, enquanto “*policy*” referem-se às normas que estipulam políticas públicas. A “*polity*” democrática se baseia em 4 pilares: regras sobre estrutura de poder e organização do Estado; direitos individuais fundamentais; “regras do jogo”, consideradas as de cunho administrativo, decisório e burocrático e direitos materiais ligados à propriedade, segurança e ao acesso ao bem-estar. (COUTO E ARANTES, 2009, p. 25-26).

através de algumas variáveis que podem ser capazes de avaliar o grau de independência das esferas subnacionais em relação à União.

As variáveis propostas por Stepan (1999) são: i) *o grau de super-representação da Câmara Territorial*; ii) *a abrangência das políticas*; iii) *grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da federação*; iv) *grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e sistemas de incentivos*.

Para o autor, quanto maior a super-representação dos Estados menos populosos, maior é o poder de restrição do Senado e os grupos com forte poder de obstrução podem causar sérios riscos para o bom funcionamento da democracia. No caso brasileiro, os senadores representam 8% do eleitorado, enquanto a Câmara dos Deputados 90%, assim, proporcionalmente, os senadores ocupam mais cadeiras no Congresso do que os deputados, quando comparada a população de cada Estado, já que o número de Senadores é fixo em 3 por Estado.

Essa “alta performance” do presidente da República em aprovar emendas à constituição, que demanda uma maioria qualificada de 3/5 e um processo rígido de alteração, não confirma a hipótese de Stepan (2009) de que as decisões que exigem “super-maiorias” possibilitam às minorias forte poder de obstrução e de que a alteração das regras do pacto federativo é extremamente difícil.

Arretche (2013), em seu artigo “*Quando instituições federativas fortalecem o governo central?*”, refuta o argumento de que o federalismo brasileiro enfraquece o Centro. Ao analisar as matérias de interesse federativo que são aprovadas pelo Legislativo Nacional, conclui que não há obstrução das esferas subnacionais aos interesses do governo federal, mesmo nas matérias que atinjam os interesses subnacionais.

O quadro abaixo, extraído do trabalho de Arretche (2013) apresenta as matérias de interesse federativo aprovadas de 1991 a 2009, tratadas por lei federal ou por emendas à Constituição, as quais se destacam matérias sobre impostos, retenções de receita, políticas a serem executadas pelos Estados e Municípios e gastos públicos, o que aponta para a regulação pautada pela União.

Quadro 3: Matérias de interesse federativo segundo características selecionadas (1991- 2009)

Tipo de Matéria	Legislação
Retenção de Receita	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundo Social de Emergência (EC de Revisão nº 01/94) ▪ Fundo de Estabilização Fiscal (EC 10/1996)
Impostos dos Governos Subnacionais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lei Kandir (LC 87/1996) ▪ ISS (EC 14/1996) ▪ Contribuição de Iluminação Pública (EC 39/2012)
Políticas de Governos Subnacionais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lei de Licitações (Lei 8.666/1993) ▪ Lei de Concessões (Lei 9074/1995) ▪ Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/1996) ▪ Administração Pública (Lei 9784/1999) ▪ Contratação de servidores (Lei 8745/1993) ▪ Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) ▪ Remuneração e subsídios de governadores e prefeitos (EC 19/1998) ▪ Gás canalizado (EC 5/1995) ▪ Previdência (EC 41/2003) ▪ Criação de Municípios (EC 15/1996)
Gastos dos governos subnacionais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lei Camata (LC 82/1995) ▪ FUNDEF/FUNDEB (Lei 9424/1996; EC 53/2006) ▪ Vinculação da Saúde (EC 29/2000) ▪ Regimes previdenciários (EC 20/1998) ▪ Precatórios (EC 37/2002) ▪ Fundo de combate à pobreza (EC 31/2000) ▪ Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)

Fonte: Extraído de Arretche (2013). Com adaptações.

Com a análise do quadro 3, extraído de Arretche (2013), verifica-se que, a partir de 1990, o governo federal conseguiu pautar e aprovar leis com impacto diretamente nos Estados e Municípios, principalmente em se tratando de descentralização fiscal.

Segundo Almeida (2005), houve restrições, a partir da metade da década de 90, aos governos estaduais para que pudessem exercer livremente autonomia fiscal dada pela Constituição de 1988, em razão de dois principais motivos: 1) enfrentamento de restrições macro-econômicas e estabilização do Plano Real e 2) garantia de recursos aos programas sociais (ALMEIDA, 2005, p. 35).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, do ano 2000, regulou a atuação fiscal dos Estados e Municípios. Segundo Almeida (2005), esse controle do comportamento fiscal buscava evitar o comportamento “free-riding” dos Estados e

Municípios e, com isso, limitou a alocação de recursos das esferas subnacionais em suas leis orçamentárias.

Há que se ressaltar, também, as emendas constitucionais¹⁹ que alteraram o texto originário da Constituição, prevendo entre outras normas, o direcionamento dos gastos dos entes federados, como vinculação de percentuais das receitas de impostos a serem aplicados no ensino e na saúde, o que causou um impacto na autonomia dos mesmos, principalmente dos municípios. Nesse sentido, Souza (2012):

É inegável que as transferências condicionadas representaram uma limitação da autonomia local, permitindo ao governo central induzir agenda, direcionar gastos e desenhar conteúdo e formato de políticas públicas. Mas, por outro lado, é bom lembrar que essas iniciativas não abrangem a totalidade das políticas públicas e mais importante ainda, a adesão dos governos locais às políticas formuladas pelo governo central implicou o atendimento de diversas demandas dos entes subnacionais, caso contrário a adesão não ocorreria. (SOUZA, 2012 p.40)

Além das questões já expostas, observa-se no quadro 3 que foram disciplinados procedimentos administrativos a serem seguidos por Estados e Municípios, como as leis federais de licitações e contratos administrativos, concessão de serviços públicos, contratação de servidores, entre outros.

Marcus Melo (2005, p.854), ao analisar as reformas ocorridas na Constituição brasileira, faz uma crítica ao trabalho de Abrucio (1998), que valoriza as coalizões de interesses dos Estados e dos governadores, inclusive chamados por Abrucio, como os barões da federação, e apontaram para um executivo federal fraco, o que pode ser rechaçado diante da agenda implementada pelo ex presidente Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação de medidas recentralizadoras das políticas.

Para Almeida (2005), a federação brasileira foi formada por um arranjo complexo, em que:

Tendências descentralizadoras e impulsos centralizadores materializaram-se em instituições que fizeram da federação um arranjo cooperativo complexo, no qual governo federal, estados e municípios articularam-se de maneiras diversas nas diferentes áreas de ação governamental (ALMEIDA, 2005, p. 38).

¹⁹ Souza (2012), em sua tese, exemplifica os casos em que as emendas constitucionais alteraram o arranjo federativo. Em síntese: a) EC 01/1992 e EC 25/2000 que alteraram o limite de gastos das Câmaras Municipais; b) EC 14/1996: Os Municípios perderam a capacidade de legislar livremente sobre as alíquotas do ISS, que passaram a ser definidas as mínimas e máximas por lei complementar federal; c) EC 29/2000: estabeleceu vinculações aos repasses para a educação e saúde e EC 37/2002 que modificou o regime de precatórios.

Assim, a literatura vem apontando para um reordenamento do federalismo brasileiro, que passa por um novo arranjo da descentralização das políticas públicas, em especial as da seguridade social, com as alterações do texto originário da Constituição por emendas, passando a centralização da coordenação pela União e a execução pelas esferas subnacionais.

Essa centralização de competências na União e o grau de descentralização para os Municípios de questões e interesse local acaba trazendo um equilíbrio na federação brasileira, visto que é possível que a União implemente políticas macroeconômicas e de distribuição de renda que viabilizem o atendimento de demandas nacionais, que não seriam executadas a nível local, ou caso fossem implementadas, seriam executadas de maneira fragmentada e descoordenada.

Mas, também, quando se tem por base a implementação da agenda local pelos Municípios, se o modelo fosse de um estado unitário, com forte centralização de poder no governo central, não seriam adequadamente atendidas as demandas locais e a fiscalização pelos cidadãos também seria enfraquecida (ALMEIDA, 2005).

Dessa forma, conclui-se que, embora a Constituição de 1988 tenha fortalecido os Municípios, dotando-os de autonomia política, administrativa, fiscal e legislativa, as emendas ocorridas ao longo dos anos vêm demonstrando um papel centralizador da União, na coordenação de políticas públicas e na regulação de matérias de interesses subnacionais, o que por um lado reduz a autonomia municipal, por outro possibilita a implementação de políticas públicas de forma coordenada para todos os Municípios.

1.3. *Accountability*: conceito e dimensões

Em torno da descentralização política e administrativa girava a ideia de que remanejar as políticas públicas para o contexto municipal possibilitaria maior atendimento da população e, em razão da proximidade com os interesses locais, poderia aumentar o grau de *accountability*, fortalecendo o controle externo dos gastos públicos pelas instituições locais e pela sociedade civil. Esperava-se, assim, que a descentralização produziria eficiência na Administração Pública, participação e *accountability* (ARRETCHE, 2002).

Uma das obras clássicas sobre *accountability* é a de Ana Maria Campos (1990), em que a autora discute sobre uma possível tradução da expressão *accountability* para o

português. Segundo a pesquisadora, a expressão *accountability* começa a ser vista como uma questão de democracia, no sentido de que quanto mais democrático for o Estado, mais mecanismos de *accountability* serão buscados, todavia, a *accountability* depende de fatores externos à burocracia do Estado, como, por exemplo, a relação entre cidadão e Estado. Ao tratar da deficiência do controle no Brasil, destacava, já na década de 90, que:

Entre as principais deficiências dos controles burocráticos no Brasil, três devem ser mencionadas. Primeiro, os controles são altamente formalistas e têm sido de absoluta ineficiência, no que diz respeito à *accountability*. Segundo, mostram forte orientação no sentido dos meios e completo desinteresse pela consecução dos fins, resultados e consequências dos programas públicos. Terceiro, preocupam-se indevidamente com a uniformidade, ou seja, não consideram as diferenças entre os órgãos públicos, a diversidade de missão desses órgãos, no que isso representa em termos de diferentes processos de controle e avaliação. (CAMPOS, 1990, p. 23).

Para Campos (1990), o termo *accountability* pode ser entendido como o dever dos atores públicos de prestar contas, de responder “objetivamente” por seus atos, no exercício das funções públicas. No entanto, a questão central colocada pela autora é sobre a possibilidade de instituições aplicarem sanções aos que praticaram desvios de condutas. A partir daí, a autora questiona se os mecanismos burocráticos de controle são suficientes para defender os direitos dos abusos de poder e se garantirão que o governo efetivamente trabalhe para o povo (CAMPOS, 1990, p. 34).

Schedler, Diamond e Plattner (1999) consideram a *accountability* de forma bidimensional. A primeira dimensão, conceituada como *answerability*, trata da obrigatoriedade de publicação de atos oficiais, do dever de transparência e a segunda dimensão, *enforcement*, refere-se à capacidade punitiva das agências de controle. Resumidamente, o conceito abrange a capacidade de resposta e de punição das agências.

A dimensão *answerability* envolve tanto a obrigatoriedade de o poder público disponibilizar informações para os cidadãos (relacionada à publicidade dos atos), como a necessidade de justificação dos atos, numa concepção argumentativa. (SCHEDLER, DIAMOND e PLATTNER, 1999, p.14).

A *accountability* envolve, portanto, três variáveis: informação, justificação e punição. Sobre a dimensão da capacidade punitiva (*enforcement*), afirmam os autores:

Political accountability involves more than the generation of data and the interplay of arguments. In addition to its informational dimension (asking what has been done or will be done) and its explanatory aspects (giving reason and forming judgment), it also contains elements of enforcement

(rewarding good and punishing bad behavior). It implies the idea that accounting actor do not just “call into question” but also “eventually punish” improper behavior and, accordingly, that accountable person not only tell what they have done and why, but bear the consequences for it, including eventual negative sanctions (SCHEDLER, DIAMOND e PLATTNER, 1999, p. 15).

Ocorre que, essas três variáveis podem ou não estar juntas para que determinadas ações sejam consideradas como *accountability*. Afirmam os autores não haver um controle exercido de maneira perfeita, no entanto, a demanda por *accountability* resulta tanto do próprio exercício do poder, como das informações imperfeitas (SCHEDLER, DIAMOND e PLATTNER, 1999).

Abrucio e Loureiro (2004) apontam para as três formas de *accountability* democrática, segundo as quais há uma responsabilização do Poder Público de forma ininterrupta: 1) Processo eleitoral, 2) Controle Institucional realizado concomitante ao exercício do mandato e 3) Criação de regras estatais intertemporais que protejam os direitos fundamentais individuais e coletivos e normas que tratam do caráter burocrático da Administração Pública.

Segundo os autores (2004), a *accountability* democrática realizada através do processo eleitoral se instrumentaliza através da institucionalização de regras, como sistema eleitoral, financiamento de campanha e partidos políticos. Destacam que o bom desempenho democrático não se dá apenas com as eleições, com o voto, sendo fundamental assegurar condições para o seu exercício, como exemplo, a garantia de liberdade de expressão e o pluralismo político.

O controle institucional durante o mandato é exercido através da rede de agências de controle, como Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário. Destacam os autores, cinco tipos de controle: 1) Parlamentar; 2) Judicial; 3) Administrativo-financeiro; 4) De desempenho dos programas governamentais (controle de resultados) e 5) Social (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, n.p).

Por fim, as regras garantidoras de direitos fundamentais são voltadas para a Administração Pública e referem-se às garantias de direitos instituídos pela Constituição

Federal, como os direitos sociais, segurança pública, limitações ao Poder Público e as cláusulas pétreas²⁰.

Interessante que Abrucio e Loureiro (2004) não se restringem aos tipos clássicos de *accountability* (vertical e horizontal), mas trazem à discussão as condições em que os instrumentos da *accountability* democrática são exercidos.

1.3.1. Institucionalização do controle e capacidade punitiva das agências

O objetivo desta subseção é trazer as principais discussões teóricas sobre o conceito de *accountability*, sem adentrar no estudo sobre as redes de *accountability* e instituições de controle do Executivo, como o Legislativo e os Tribunais de Contas, já que o tema, que é central nesta pesquisa, foi abordado no segundo capítulo.

O texto clássico de O'Donnell, "*Accountability horizontal e novas poliarquias*" (1998), certamente é um dos pioneiros na conceituação dos tipos de *accountability*. Sua análise agrega três componentes clássicos do pensamento político: democracia, liberalismo e republicanism.

Inicialmente, para compreender o papel das agências de *accountability* horizontal, é importante diferenciar os conceitos de *accountability* vertical e horizontal. A *accountability* vertical é exercida através do voto, periodicamente através das eleições, enquanto a horizontal pressupõe a atuação de agências de controle independentes, num sistema de freios e contrapesos, decorrente de um controle mútuo e institucionalizado.

Sobre a *accountability* vertical, O'Donnell argumenta que:

“Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações, e de atos supostamente ilícitos de autoridades políticas são dimensões do que chamo de *accountability* vertical” (O'DONNELL, 1998, p.28).

Nesse contexto, o trabalho de Manin, Przeworski e Stokes (2006) sobre eleições e representação, remete a relacionar *accountability* vertical com a concepção de “*representação por prestação de contas*”, onde o voto retrospectivo do eleitor leva em

²⁰ São cláusulas pétreas, segundo ao artigo 60, § 4º, da Constituição Federal: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

consideração a ação dos governantes durante o mandato, podendo sancioná-los no momento do voto.

Segundo os autores, esse tipo de representação ocorre quando: “(i) os eleitores votam para reterem os representantes somente quando eles agem em favor do interesse dos primeiros, e (ii) o representante escolhe políticas necessárias para ser reeleito” (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 2006, p. 120).

A teoria retrospectiva, considerando que as atitudes do eleitor são racionais, baseia-se no fato de que o eleitor faz uma avaliação do governo e analisa se vale a pena permanecer com a situação ou verifica se vale a pena votar na oposição, se a análise da economia é positiva, permanece com o partido do governo (como uma recompensa), se a análise é negativa, vota na oposição como forma de punição, é a chamada teoria da “recompensa – punição”, segundo Key (1966).

Os trabalhos de Schumpeter (1961) e de Dahl (2012) sobre regimes democráticos destacam a importância da disponibilidade de informações para o cidadão. Schumpeter, em sua concepção minimalista de democracia, considera mesmo como eficientes politicamente, as informações “adulteradas”, que não refletem a verdade dos fatos. Dahl (2012), ao tratar da poliarquia, considera as “fontes alternativas de informação” como garantias institucionais, propondo que através de uma participação ampla e de um direito de contestação menos restrito, as lideranças políticas podem ser modificadas e isso garante um espaço para a coexistência de interesses conflitantes entre maioria e minoria.

Segundo Dahl, em regimes poliárquicos, as instituições devem proporcionar, ao menos, oito garantias: 1) Liberdade de formar e aderir a organizações; 2) Liberdade de expressão; 3) Direito de voto; 4) Elegibilidade para cargos públicos; 5) Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos; 6) Garantia de acesso a fontes alternativas de informação; 7) Eleições livres e idôneas e 8) Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. (DAHL, 2012, p.27). Propõe, portanto, que além de ser assegurado o direito de contestação, deve estar presente a contínua responsividade dos governos às preferências dos representados.

A informação é um elemento que permeia a capacidade de escolha dos cidadãos, já que apresenta os interesses e as propostas das forças políticas, possibilitando aos

cidadãos melhor *accountability* vertical, expressa no exercício do voto, em eleições periódicas e também na fiscalização das ações governamentais, sendo, portanto, fundamental para reforçar a responsividade dos governos às preferências dos cidadãos, assim como verificar se o governo é *accountable*, visto que, conforme bem expressado por Manin, Przeworski e Stokes (2006, p. 106), somente a ameaça de não serem reeleitos não garante que os governos agirão conforme o interesse público. Assim concluem os autores:

Mesmo se as responsabilidades forem claramente assinadas, os maus governos puderem ser castigados e os bons eleitos, os eleitores forem bem informados sobre a relação entre políticos e interesses específicos, e o comportamento dos políticos em busca de rentabilidades estiver sujeito a escrutínio cuidadoso, a eleição não é um instrumento suficiente de controle sobre os políticos. Os governos tomam milhares de decisões que afetam o bem-estar individual. E os cidadãos têm apenas um instrumento para controlar essas decisões: o voto. (MANIN, PRZEWORSKI E STOKES, 2006, p. 133-134).

Segundo O'Donnel (1998), nas poliarquias modernas, a dimensão democrática da *accountability* resulta no exercício do voto, porém as eleições não são meios suficientes para o controle das ações governamentais, vez que a insatisfação social, mesmo que resulte em denúncias, não vai desencadear, necessariamente, ações burocráticas, que sejam capazes de punir os malfeitores.

A mídia, por exemplo, tende a assumir o papel dos Tribunais, ao divulgar informações de supostas práticas delituosas, corrupção, sem a mínima garantia de um processo justo.

Portanto, a informação é, sem dúvidas, uma variável a ser considerada para medir a qualidade da democracia e as agências de *accountability* horizontal tem papel fundamental na produção de informações que impactarão na qualidade da *accountability* vertical.

Nesse sentido, destaca Peixoto (2005) que o sistema de financiamento de campanhas, por exemplo, ao revelar a lista de doadores de campanhas e de recursos doados possibilita a produção de "informações-respostas", favorecendo a *accountability*. Segundo o autor:

Em nosso entendimento, estas agências estatais responsáveis pela *accountability* horizontal podem cumprir um papel para além de sua capacidade punitiva, qual seja, a de produzir "informações-respostas" necessárias para a efetivação da *accountability* vertical. (PEIXOTO, 2005, p. 17).

Sobre a qualidade da democracia, Powell Jr. (2004), em seu artigo “*The chain of responsiveness*”, inclui entre as variáveis para analisar a qualidade democrática, a liberdade, equidade, legislação, mecanismos de *accountability* vertical, horizontal e a capacidade de responsabilização.

Segundo o autor (2004) a “*democratic responsiveness*” ocorre quando o processo legalmente instituído induz os governantes a escolherem e implementarem políticas que satisfaçam os interesses dos cidadãos, todavia o fato de as escolhas dos atores políticos se adequarem aos interesses dos cidadãos não significa que o governo é responsivo, é essencial que os arranjos institucionais, incluindo eleições, promovam incentivos para que representantes ajam em nome de representados:

Democratic responsiveness is a complex process, somewhat like a chain whose links are causally connected (see the figure below). It begins with the policy preferences held by citizens, and moves link by causal link through such stages as voting, election outcomes, the formation of policy-making coalitions, the process of policy making between elections, and public policies themselves. (POWELL JR., 2004, p.62).

A boa qualidade da democracia inclui algumas variáveis, que fortalecem as redes, que o autor nomeia como “condições facilitantes” e as divide em três grupos: 1) Escolhas Estruturantes: educação dos cidadãos, mídia imparcial e competição partidária; 2) Agregação Institucional: Parlamentarismo, coerência partidária, incluindo as escolhas de políticas públicas e 3) Escolha de Políticas: *Accountability* partidária²¹, *Accountability* horizontal e capacidade burocrática (POWELL JR., 2004, p.68).

Assim, para Powell Jr.(2004), mecanismos de *accountability*, seja vertical como horizontal, podem incentivar a responsividade do governo na implementação das políticas. Assim, as agências de controle, quando dotadas de autonomia, bem organizadas e com um corpo capacitado, fortalecem as redes de monitoramento e minimizam os bloqueios institucionais, concorrendo para a responsividade democrática.

Álvaro Moisés (2008), em seu artigo sobre a cultura política, instituições e democracia no Brasil, analisou a percepção dos cidadãos brasileiros acerca do regime democrático e se a demanda dos mesmos por democracia condiz com a apresentada pelo Estado brasileiro e discorre sobre os resultados que indicam que a variação dos índices

²¹ O autor (2004, p. 68) trabalha com a expressão “*partisan accountability*”.

de adesão dos brasileiros à democracia tem relação tanto com a cultura política, como com o funcionamento das instituições.

A pesquisa realizada por Álvaro Moisés (2008) apontou para limitações institucionais no sistema político brasileiro, como a representação desproporcional dos partidos nas Casas Legislativas do Congresso Nacional, o que dificulta a realização da *accountability* horizontal. As entrevistas realizadas indicaram que no caso brasileiro, a forte desconfiança nas instituições revelaram preferências dos cidadãos por uma “democracia sem Congresso” e por uma “democracia sem partidos políticos”. Segundo o autor:

No caso da opção por uma “democracia sem Congresso nacional”, os indivíduos convencidos de que a corrupção aumentou nos últimos anos tem razão de probabilidade igual a 1,3 vezes em comparação com os que descartam essa escolha, confirmando a hipótese de que a falência ou a inexistência de mecanismos efetivos de *accountability* horizontal, ao comprometer a qualidade da democracia, afeta a relação dos cidadãos com o regime. (ÁLVARO MOISÉS, 2008, p. 32).

Historicamente o que se observa no Brasil é um distanciamento entre governo e cidadãos, somado ao baixo engajamento cívico e a desconfiança nas instituições, a crise de representatividade no Legislativo brasileiro e um Executivo forte dificulta a realização de *accountability* vertical. Campos (1990) afirma, em seu clássico texto sobre o tema, que só haverá controle dos atos do governo se os cidadãos fiscalizarem as ações do poder público, sendo certo que o sistema eleitoral, por si só, não é capaz de garantir a efetividade desse controle:

Um Poder Executivo forte e sem freios desempenha funções reguladoras, extrativas e distributivas: atribui a si mesmo o controle do comportamento dos cidadãos; arrecada descontroladamente recursos desses cidadãos; considera-se independente para alocar recursos públicos sem qualquer consideração a critérios como igualdade, representação, participação, transparência. (CAMPOS, 1990, p.41)

O’Donnell (1998, p. 45-46) faz uma crítica à teoria clássica que relaciona poliarquia a eleições, o que deixa à margem da discussão o papel do republicanismo e do liberalismo, o que pode trazer problemas à discussão sobre *accountability* horizontal. O autor aponta que muitas das poliarquias contemporâneas preveem uma separação de Poderes, em que estes são autônomos ao Executivo e em certa medida o controlam. A ideia de Executivo delegativo indica que a melhor estratégia a seguir é a da “não

accountability”, já que o Executivo pode criar alianças e bloquear, de certa forma, a atuação dessas agências estatais, em razão das próprias relações de poder.

A concepção clássica de democracia, de que todas as decisões políticas devem ser públicas, seja no sentido de ampla participação do povo, como de disponibilidade de informações, podem demandar um grau de transparência nas decisões coletivas, mesmo não implicando diretamente em *accountability* (O’DONNEL, 1998). Todavia, as informações geradas pelas agências de *accountability* horizontal podem favorecer tanto a *accountability* vertical, como o controle exercido pelos cidadãos sobre ações dos entes públicos e governos (O’DONNEL, 2004).

Partindo do pressuposto que a existência de *accountability* vertical garante apenas que o País tem eleições periódicas, possibilitando a alternância democrática do poder, as teorias que analisam as instituições de *accountability* horizontal argumentam ser necessário um sistema de controle mútuo entre os poderes, exercido de forma preventiva e concomitante ao mandato e que também possibilite sanções.

Nesse sentido, o conceito proposto por O’Donnel (1998):

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O’DONNELL, 1998, p.40).

Assim, o fato de as instituições exercerem um mútuo controle, por si só não caracteriza a *accountability* horizontal, sendo esta um “*subconjunto de interações entre as agências estatais*”, que compartilham de características comuns como prevenir, cancelar, reparar e sancionar ações (O’DONNEL, 1998).

Para Schelder, Diamond e Plattner (1999), o conceito de *accountability* horizontal pressupõe a obrigatoriedade de que um agente preste contas a uma agência e que seja previsível uma sanção em caso de descumprimento, apontando para as dimensões de informação, justificação e punição.

A is accountable to B when A is obliged to inform B about A’s (past or future) actions and decisions, to justify them, and suffer punishment in the case of eventual misconduct. In experiences of political accountability, usually all three dimensions— information, justification, and punishment – are present (SCHEDLER, DIAMOND e PLATTNER, 1999, p.17).

Logo, para fortalecimento desses mecanismos de controle, torna-se necessária uma rede de agências estatais comprometidas com o cumprimento da *accountability*, que compreendem desde os Poderes classicamente constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário), como agências de fiscalização de prestações de contas (O'DONNELL, 1998 e 2004).

Essas agências utilizam mecanismos diversos de *accountability*, como por exemplo, Executivo exerce controle através do veto, o Legislativo o promove por meio das comissões parlamentares, assim como pelo processo de *impeachment* e pela fiscalização do Executivo. O Judiciário exerce controle através do julgamento de diversas ações e do controle de constitucionalidade, enquanto o Ministério Público expede recomendações, propõe ações judiciais e celebra Termos de Ajuste de Condutas. O Tribunal de Contas fiscaliza a atuação dos gestores públicos, do ponto de vista financeiro, orçamentário e da eficiência dos atos administrativos (SMULOVITZ e PERUZZOTI, 2000).

A *accountability* horizontal pode ser, ainda, compreendida a partir de duas dimensões: i) formal, que se refere à forma pela qual o processo de controle é desenvolvido e ii) substantiva, que condiz com o objetivo do processo, o conteúdo do que se fiscaliza, com foco nas atividades e ações dos agentes, se atendem ou não ao interesse público (ROCHA, 2013).

Bárbara Romzek (2000), em seu artigo “*Dynamics of public sector accountability in an era of reform*”, analisa as implicações da realização da *accountability* num contexto de reformas administrativas, utilizando-se da experiência norte-americana para tanto. Ao tratar do conceito de *accountability*, a autora elabora três perguntas: “*Accountable para quem? Para que? E como?*”, questionamentos esses, que segundo Romzek, não são fáceis de serem respondidos, principalmente se considerarmos a complexidade das democracias ocidentais.

Em razão das reformas administrativas que almejam uma mudança de cultura política, assim como de postura das autoridades, diante dos instrumentos de *accountability*, Romzek (2000) argumenta que as estratégias utilizadas envolvem desde descentralização administrativa, fortalecimento das unidades subnacionais e mais transparência, no entanto, podem resultar numa *accountability* ainda mais complexa e obscura:

Enquanto o discurso de mais eficiência, responsividade e *accountability* é uma posição de retórica popular, a realidade da reforma do setor público representa desafios substanciais, não se considerando como as reformas impactam na *accountability* dos administradores públicos. Essas reformas têm implicações nas relações de controle entre as agências governamentais e gestores públicos; Olsen (1998) argumenta que o “emaranhado” das reformas administrativas podem resultar num aparato administrativo mais complexo e render uma *accountability* mais obscura (ROMZEK, 2000, p. 23)²²

A autora elabora uma classificação de tipos de *accountability* de acordo com o grau de autonomia e expectativa da atuação dos agentes, classificando a *accountability* em hierárquica, legal, profissional e política (ROMZEK, 2000), conforme quadro abaixo.

Quadro 4: Tipos de *Accountability* conforme expectativa de atuação e autonomia dos atores

Tipo de Controle	Tipo de <i>Accountability</i>	Relação estabelecida	Diretrizes/ Expectativas	Grau de Autonomia
Interno	Hierárquica	Relação de subordinação hierárquica, com baixo grau de autonomia.	Verifica-se o cumprimento dos padrões estabelecidos pela autoridade hierarquicamente superior, conforme critério de eficiência.	Baixo
	Profissional	As relações incentivam as habilidades e conhecimentos e maiores graus de autonomia pessoal, proporcionando maior liberdade de atuação dos atores.	Espera-se do ator uma atuação mais profissionalizada, face aos valores, métodos e normas internalizadas em seu processo de profissionalização do que numa responsividade política.	Alto
Externo	Legal	Relações estabelecidas conforme estruturas formalmente instituídas.	Verifica-se o cumprimento das normativas instituídas em leis e regulamentos. Como exemplo, o controle judicial.	Baixo
	Política	As relações são marcadas por maior distanciamento das análises subjetivas e pessoais.	A <i>performance</i> esperada pelo ator político é de uma prática responsável e voltada para os anseios dos destinatários das decisões, os cidadãos. Espera-se uma atuação responsiva.	Alto

Fonte: Adaptado de Romzek, 2000, p. 24-30. Tradução livre.

O quadro 4, extraído da obra de Romzek (2000), apresenta 4 tipos de *accountability*: hierárquica, legal, profissional e política.

²² Tradução livre pela autora.

A *accountability* hierárquica e a profissional são tipos de controle interno, sendo a primeira de baixo grau de autonomia, exatamente por existir uma relação hierárquica entre controlador e controlado e, por outro lado, a profissional tem alto grau de autonomia, em razão da independência da agência de controle.

Já os tipos de *accountability* classificadas como legal e política são consideradas por Romzek (2000) como controle externo. A legal tem baixo grau de autonomia, vez que as relações de controle são estabelecidas formalmente, por lei, enquanto a política tem alto grau de autonomia, sendo havendo maior distanciamento do controlador das análises subjetivas.

Passada a discussão conceitual sobre *accountability*, a indagação que se coloca é de como adquirir mais *accountability* horizontal. O'Donnell (1998, p. 49-52) traz algumas sugestões:

- i) A direção de importantes agências de investigação deve ser concedida a partidos de oposição que tenham apoio eleitoral razoável;
- ii) Profissionalização e autonomia financeira de agências de fiscalização e controle, como os Tribunais de Contas;
- iii) Profissionalização e autonomia administrativa, financeira e das decisões do Judiciário em relação ao Executivo e ao Legislativo;
- iv) Mídia razoavelmente independente e existência de fontes e agências diferentes de informação, de pesquisa e disseminação;
- v) Existência de uma rede de agências de *accountability*, bem como a interação entre os atores envolvidos na *accountability* horizontal, como na vertical, inclusive em períodos distintos das eleições.

Embora o autor (1998) busque sugestões para implementação de *accountability* horizontal, estabelece críticas, não deixando de ressaltar que mesmo havendo instituições autônomas e independentes num Estado, não há como garantir que o governo não tente neutralizar a autoridade dessas agências, nem há como impedir que a corrupção adentre nessas instituições.

O'Donnel (2004, p. 27), em seu texto “*Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*”, ao discutir sobre a desconfiança nas instituições, afirma estar em jogo tanto o recebimento de vantagens ilícitas, como a usurpação ilegal de competência, sendo esta a longo prazo ainda mais perigosa, por dificultar as ações das instituições. Para o autor, as democracias latino-americanas têm um notório déficit de *accountability* horizontal e que esta funciona de forma mais efetiva quando há pouca usurpação de competência e corrupção e quando essas agências são capazes de punir as transgressões.

Quando analisados os óbices à realização de *accountability* horizontal, verifica-se que se as agências de controle não funcionarem de modo integrado, o exercício da *accountability* fica mais dificultoso. Com relação aos Tribunais de Contas, por exemplo, quando há repasse de recursos de mais de uma esfera de governo, se não houver integração entre os Tribunais, o controle externo pode encontrar dificuldades.

1.4. Considerações finais do capítulo

No presente capítulo foram discutidas as teorias sobre o federalismo brasileiro pós 1988, peculiar por ter uma descentralização de três níveis, o que fortaleceu os Municípios, passando a ter autonomia política, administrativa, fiscal e de execução de políticas públicas.

A literatura aponta para uma descentralização ocorrida no Brasil sem coordenação, oriunda de movimento da elite política, o que ressaltou as assimetrias regionais e locais.

Diante da discussão teórica realizada neste capítulo, foi possível concluir que o arranjo federativo instituído em 1988, marcado pela descentralização de decisões e de recursos para as unidades subnacionais, passou por alterações através de emendas constitucionais, e que apesar da autonomia político-administrativa atribuída aos Municípios, a definição de políticas públicas, principalmente da ordem social, é centralizada na União.

Foi percorrido, ainda, sobre a repartição de competências atribuídas aos entes federativos. Nessa análise, conclui-se que a repartição de competências é paradoxal, pois descentraliza os recursos e a execução de políticas, principalmente as sociais, para as esferas subnacionais, mas mantém a União com competências legislativas privativas

e administrativas exclusivas, o que possibilita a regulação fiscal e de políticas públicas a nível federal.

A literatura aqui revisada indica um reordenamento do federalismo brasileiro, com um novo arranjo da descentralização das políticas, passando à centralização da coordenação pela União e execução pelas esferas subnacionais, o que torna esse arranjo cooperativo complexo. Por um lado, tem-se uma redução da autonomia dos Municípios, que passam a ter que executar políticas reguladas, mas por outro lado, caso a União não coordenasse essas agendas, talvez os Municípios sequer as implementasse.

Neste capítulo foram abordados, também, os conceitos de *accountability* e realizada uma discussão sobre o estado da arte. Como o objetivo geral desta pesquisa é compreender a relação entre Legislativo Municipal e Tribunais de Contas estaduais, a partir da análise de dados sobre o julgamento das contas dos prefeitos, abordou-se uma discussão teórica sobre *accountability* horizontal.

A literatura clássica aponta que a caracterização das agências de *accountability* é observada a partir da sua possibilidade de impor sanções, de ter poder de *enforcement*.

Assim, Legislativo e Tribunais de Contas podem ser considerados como agências de *accountability* horizontal, ante a possibilidade de sancionar órgãos e pessoas sujeitas ao seu controle.

No próximo capítulo é apresentada a análise teórica sobre a organização das Cortes de Contas brasileiras e discutido se no julgamento das contas dos prefeitos, o Legislativo e os Tribunais de Contas Estaduais têm *enforcement*, trazendo à discussão as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

CAPÍTULO 2

O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E DO LEGISLATIVO NO CONTROLE EXTERNO

How well institutions solve the problems of coordination and production is determined by the motivation of the players (their utility function), the complexity of the environment, and the ability of the players to decipher and order the environment (measurement and enforcement).

North, 2007, p.34

2.1. Introdução

O segundo capítulo deste trabalho adentra na discussão teórica sobre a organização e o funcionamento dos Tribunais de Contas e do Legislativo, instituições estabelecidas pela Constituição de 1988 para realização do controle externo dos atos do Executivo.

No modelo federativo de 1988 foi definido um sistema de controle dos recursos públicos, tanto interno (em cada estrutura de Poder) como externo, sendo o controle externo essencial para o regime democrático, por instituir um sistema de freios e contrapesos, considerando que um dos seus objetivos é o controle dos gastos públicos (MENEZES, 2014; ARANTES *et al*, 2010).

As instituições de controle externo, chamadas instituições superiores de controle, surgiram, segundo Pessanha (2007, 2009, 2017), em razão da própria ineficiência da função fiscalizatória do Legislativo, já que, historicamente, é o Poder Legislativo a instituição típica de *accountability* horizontal, que tem como funções, além da atividade legiferante, a fiscalização dos gastos públicos e o seu controle de desempenho. Os Tribunais de Contas são, portanto, característicos da democracia europeia.

Segundo Pessanha (2009):

O tribunal de contas é uma instituição característica da democracia continental europeia. Sua organização obedece a uma variedade de modelos. São órgãos de natureza colegial, geralmente independentes, ou de relativa autonomia, em relação ao governo e à administração pública. Em alguns casos, como na Alemanha, não estão ligados a qualquer dos três poderes; em outros, como na França, assistem ao Parlamento e ao governo no controle e na execução das leis de finanças; podem também ser órgãos auxiliares do

Legislativo, como nos casos da Espanha e do Brasil. A Inglaterra e os países que receberam sua influência cultural e política adotaram o sistema de auditoria geral. Os exemplos mais conhecidos dessa modalidade são o National Audit Office (NAO) inglês e o General Accounting Office (GAO) norte-americano. (PESSANHA, 2009, p. 246-247).

Melo e Pereira (2013, p. 126) destacam que, no caso da América Latina, essas agências de controle emergiram como verdadeiros antídotos ao déficit de *accountability* vertical nos países latinos. No entanto, segundo os autores, nas democracias mais novas, o aumento da competição política também eleva a institucionalização, aumentando as chances de as agências de controle se tornarem mais ativas.

Posner e Shahan (2016) apresentam uma tipologia com 4 modelos de instituições de controle, as quais denominam de “*Supreme Audit Institucionais – SAI*”: 1) *The Napoleonic Court of Accounts*: é um modelo francês utilizado para analisar a atuação governamental à luz das questões financeiras. Possui "poderes judiciais" e é independente do Legislativo e Executivo; 2) *The Collegiate Body*: é um modelo adotado nos Países Baixos, que não adota "poderes judiciais", é baseada em princípios colegiados e combina os três tipos de auditoria: legal, financeira e de desempenho; 3) *The SAI as government department*: esse modelo de instituição de auditoria está ligado ao Poder Executivo, é encontrado na China e no Vietnã; 4) *Legislative Audit Office*: esse modelo de instituição é encontrado na maioria dos Países, inclusive os presidencialistas, como os Estados Unidos. É desvinculada do Poder Executivo e do Judiciário, sendo submetida, exclusivamente, ao Legislativo. O foco do controle é o legal, o financeiro e de desempenho (POSNER e SHAHAN, 2016, p. 483)²³.

Jacoby Fernandes (2012) apresenta como se estruturam as instituições encarregadas de controle das contas públicas, considerando-se o Poder ao qual se vinculam. As informações foram reproduzidas no quadro abaixo:

²³ Tradução livre pela autora.

Quadro 5: Instituições de Controle e vinculação aos Poderes

Órgão de Controle	Vinculação ao Poder	Exemplos de Países que adotam
Tribunais de Contas	Legislativo	Holanda, Mônaco, Luxemburgo, Itália, Espanha, França, Alemanha, Bélgica, Turquia, Coreia, Malásica, Japão, Moçambique, Zaire, Tunísia, Tanzânia, Senegal, Guiné Bissau, Mauritânia, Marrocos, Ilhas Maurício, Líbia, Gana, Gâmbia, Gabão, Argélia, Benin, Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Uruguai, Brasil.
	Judiciário	Grécia e Portugal
Controladorias	Legislativo	EUA, Canadá, México, Equador, Venezuela, Argentina, Costa Rica, Honduras, Nicarágua, Zâmbia, África do Sul, Israel, Índia, Paquistão, Inglaterra, Noruega, Dinamarca, Irlanda, Suíça, Islândia, Hungria, Austrália, Nova Zelândia.
	Executivo	Nâmbia, Jordânia, Paraguai, Bolívia, Antilhas, Holanda, Cuba, Finlândia, Suécia.
	Independente	Guatemala, Panamá, Porto Rico, República Dominicana, El Salvador, Suriname, Peru, Colômbia, Chile.

Fonte: Jacoby Fernandes, 2012, p. 163.

No contexto brasileiro, a Carta Política de 1988 dispõe ser da competência do Congresso Nacional analisar as contas anuais do chefe do Executivo Federal e determina que as disposições sobre o tema se apliquem às demais unidades federadas, assim as prestações de contas do Executivo serão sempre apreciadas pelo Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas²⁴.

A relação do Tribunal de Contas com o Legislativo não tem natureza hierárquica, não havendo subordinação entre as instituições, sendo a Corte de Contas dotada de autonomia e independência no exercício das funções institucionais.

²⁴Art. 49, inciso IX, CRFB: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: IX-julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo”.

Art. 75, CRFB. “As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

Assim, para compreender a atuação do Legislativo e dos Tribunais de Contas brasileiros na realização da *accountability* horizontal e orientar a análise empírica realizada nessa pesquisa, o segundo capítulo foi organizado em duas partes.

Primeiro é apresentada a organização institucional das Cortes de Contas após 1988 e discutidas as suas funções, a partir da leitura de trabalhos desenvolvidos no Brasil sobre Tribunais de Contas. Na segunda parte deste capítulo são abordados os principais argumentos dos Ministros do STF no julgamento de dois recursos extraordinários, nos quais foi decidido sobre a competência do TCE e do legislativo no processo de análise de contas anuais dos prefeitos.

2.2. O desenho institucional das Cortes de Contas brasileiras

Embora o objetivo geral deste capítulo seja analisar o desenho institucional das Cortes de Contas no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, para que seja analisado o processo de alteração da estrutura organizacional das instituições, é importante tecer considerações sobre a organização do Tribunal de Contas nas Cartas Políticas anteriores.

Assim, foi realizada uma sucinta contextualização histórica das constituições brasileiras, mas de maneira seletiva, somente das questões mais relevantes para a presente pesquisa.

Todas as Constituições já vigentes no Brasil, após a Proclamação da República, dispuseram tanto sobre a organização como as atribuições do TCU, assim, foi elaborado um quadro comparativo, para demonstrar as principais mudanças estabelecidas nos textos constitucionais sobre o desenho institucional do Tribunal de Contas da União.

Portanto, o quadro 6 foi elaborado a partir da leitura dos textos constitucionais e legislação infraconstitucional vigentes nos períodos discriminados, para, sucintamente, comparar o desenho institucional da Corte de Contas da União.

Quadro 6: Desenho Institucional do TCU nas Constituições brasileiras

Constituição	Posição constitucional do TC	Número de Membros	Escolha dos membros	Atribuições
1891	Não posicionou o TCU em nenhuma estrutura de Poder, mas no Título V sobre as “Disposições Gerais”.	- 5 membros (Conforme Decreto nº 1.166, de 17/12/1892); - 4 membros (conforme alteração do Decreto 392/1896) - 9 membros (conforme alteração em 1918)	Nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso (artigo 89).
1934	Mantém o TCU autônomo aos três Poderes, mas inova ao posicioná-lo no Capítulo “Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais”, junto ao Ministério Público e aos Conselhos Técnicos.	7 membros (conforme Decreto Lei 426/1938)	Nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República (Artigo 102).
1937	Posicionou o TCU no capítulo do Poder Judiciário.	7 membros	Nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Conselho Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhar a execução orçamentária; • Julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos; • Analisar a legalidade dos contratos celebrados pela União. (Artigo 114)
1946	Posicionou o TCU no capítulo do Poder Legislativo.	9 membros (Após alteração pela Lei 830/1949)	Nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento; • Julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos; • Julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões; • Emitir parecer prévio,

				no prazo de sessenta dias, sobre as contas do Presidente. (Art. 77)
1967	Órgão auxiliar do Congresso Nacional.	9 membros	Nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente; • Realização de auditorias financeira e orçamentária no âmbito dos três Poderes.
1988	Órgão auxiliar do Congresso Nacional.	9 membros	1/3 escolhidos pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, sendo dois entre auditores e membros do Ministério Público de Contas e 2/3 escolhidos pelo Congresso Nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente; • Julgar as contas dos Administradores públicos e responsáveis por dinheiros e bens públicos; • Appreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal da Administração pública direta e indireta; • Realizar auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; • Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União; • Outras atribuições previstas no art. 71, da CF.

Fonte: Elaboração pela autora, com base nas Constituições brasileiras²⁵ e Loureiro, Teixeira e Moraes (2009)

Observa-se que ao longo das Constituições brasileiras, o TCU, topograficamente, esteve em diferentes posições institucionais. As Constituições de 1891 e 1934 não posicionaram a Corte de Contas em nenhuma estrutura de Poder, mantendo-o autônomo. Já a de 1937, o posicionou no capítulo de organização do Poder Judiciário e desde a Constituição de 1946, o TCU passou a ser organizado junto à estrutura do Poder

²⁵ Quadro elaborado após pesquisa nos textos constitucionais anteriores, após a Proclamação da República. Disponíveis em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>. Acesso em 16.09.17. Este quadro apresentou de forma concisa as atribuições do TCU, só a título de comparação com as Constituições brasileiras, vez que ao longo deste capítulo o tema foi tratado. Também foram pesquisadas as legislações infraconstitucionais há época, sendo utilizadas como fontes de informações, as seguintes: Decreto nº 392, de 08/10/1896; Decreto Legislativo nº 2.51128, de 20/12/1911; Decreto nº 9.393, de 28/02/1912; Decreto nº 20.393, de 10/09/1931; Decreto-Lei nº 426, de 12 de maio de 1938; Lei 830, de 23/09/1949; Decreto-lei 199, de 25/02/1967 e Lei 8443/de 16/07/1992 (Lei Orgânica do TCU).

Legislativo, especificamente no capítulo que tratava do orçamento e, a partir de 1967, foi previsto como órgão auxiliar do Congresso Nacional.

No que tange às funções institucionais do TCU, a partir da Constituição de 1946, foi atribuído à Corte de Contas o exercício do controle prévio sobre os atos da Administração, que impliquem na utilização de recursos públicos.

Já a Constituição de 1967, contemporânea ao período do governo militar, retirou das atribuições do TCU o controle prévio dos atos, inclusive sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões, mantendo a função de emitir parecer prévio sobre as contas do Executivo e estabelecendo a possibilidade de realização de auditorias em todos os Poderes, mencionando pela primeira vez a expressão controle externo, porém desobrigou o governo à prestação de contas anual.

Foi com a Constituição de 1988 que as principais alterações nas atribuições do TCU foram promovidas, quando passou, dentre outras funções institucionais, a auxiliar o Congresso Nacional na execução da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal e das entidades que recebem recursos federais.

Os Tribunais de Contas não estão subordinados hierarquicamente ao Poder Legislativo, sendo dotados pela Constituição de 1988 de independência orgânica e autonomia administrativa, equiparando-se aos órgãos dos Poder Judiciário.

Assim, cabe ao próprio Tribunal de Contas, por exemplo, elaborar seu regimento interno, deliberar sobre os órgãos diretivos, organizar e dispor sobre os serviços administrativos, propor ao legislativo a criação ou extinção de cargos²⁶. A Constituição Federal de 1988 também dotou os Tribunais de Contas de autonomia financeira para encaminhar suas propostas orçamentárias e têm assegurados os repasses mensais da dotação orçamentária que lhes cabe no exercício financeiro (WILLEMANN, 2017).

A escolha dos membros da Corte de Contas se manteve inalterada ao longo das Cartas Constitucionais, que previam que a nomeação cabia ao Presidente, após ratificação pelo Senado Federal, com exceção da Constituição de 1937, que substituiu o

²⁶ Segundo Willeman (2017) a garantia constitucional de independência orgânica dos Tribunais de Contas é compreendida “a partir da interpretação sistemática dos artigos 73, 75 e 96 da Constituição da República”.

Senado pelo Conselho federal, que era a Casa legislativa que tinha a representação dos Estados-membros.

Quanto ao número de membros do TCU, houve variação conforme os períodos constitucionais, entre os números quatro, cinco, sete e nove membros, permanecendo desde 1949 com previsão de nomeação de 9 ministros. Para Speck (2000), o contrapeso para neutralizar a indicação política dos membros do TCU são as garantias constitucionais de vitaliciedade e as vinculadas ao cargo, como independência e a natureza colegiada das decisões do Tribunal.

Segundo Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), todas as constituições brasileiras previram garantias aos ministros do TCU, como perda do cargo somente por decisão judicial (Constituição de 1981), sendo previsto nas Constituições de 1946 e 1967 as mesmas garantias, vencimentos e prerrogativas dos ministros do extinto Tribunal Federal de Recursos e dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Após 1988, os ministros do TCU passaram a ter as mesmas garantias dos membros do Poder Judiciário: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, assim como as vedações e impedimentos. Essas garantias funcionais visam à preservação da imparcialidade dos membros dos Tribunais de Contas, sendo, portanto, uma garantia funcional.

Também foi estabelecido um critério de idade para indicação dos membros do TCU, cuja idade mínima passou a ser de 35 anos e a máxima de 65 anos.

Em suma, as características do Tribunal de Contas da União podem ser assim resumidas: i) os membros do TCU são selecionados pelo legislativo e executivo; ii) há previsão constitucional de garantias para o exercício do cargo; iii) decisões colegiadas da Corte de Contas; iv) TCU tem as funções de encaminhar ao Legislativo um relatório sobre a execução financeira do governo, bem como de julgar as contas dos administradores públicos; v) as ordenações de despesas dos administradores públicos devem ser precedidas de registro pelo TCU para que sejam efetivadas. Essas características da Corte de Contas sofreram poucas alterações em mais de um século, com exceção do registro prévio das ordenações de despesa, que foi abolido na Constituição de 1967 (SPECK, 2000, p. 43).

Chamam atenção as Constituições de 1967 e 1969, oriundas do período de regime autoritário, que além de outras leis infraconstitucionais, foram responsáveis por mitigar

o controle dos agentes públicos, responsáveis por bens e recursos públicos, o que Pessanha (2007, 2017) denominou de “fuga ao controle”, visto que conforme o texto constitucional, em caso de verificação de irregularidade, caberia ao Tribunal de Contas solicitar ao Legislativo que tomasse as medidas cabíveis e caso essas não fossem tomadas, o que eventualmente estivesse irregular, passaria à regularidade. Segundo o autor:

Evidentemente, numa época em que o partido oficial era hegemônico e o Executivo possuía a faculdade de “cassar o mandato” de qualquer parlamentar com base nos chamados atos institucionais, era fácil evitar a apuração de irregularidades forçando o decurso de prazo.” (PESSANHA, 2007, p. 147)

Após a Constituição de 1988 os Tribunais de Contas obtiveram maior independência na realização do controle, uma vez que as decisões no controle externo não podem ser anuladas pelo Executivo. As Cortes de Contas são, portanto, dotadas de independência orgânica e funcional e de autonomia administrativa e financeira, assim, não se submetem hierarquicamente a nenhum Poder (Legislativo, Executivo ou Judiciário), considerando-se a clássica tripartição dos poderes. Nesse sentido, Willeman (2017):

Como se sabe, o mencionado artigo 96 da Constituição da República traduz o núcleo normativo das prerrogativas institucionais reconhecidas ao Poder Judiciário, assegurando aos seus órgãos capacidade de autoadministração e de autogoverno. Fundamentalmente, os mesmos mecanismos de proteção que resguardam a independência da ação política para o Judiciário estendem-se aos Tribunais de Contas: a autoadministração inclui diretamente a autonomia administrativa e financeira, ao passo que o autogoverno inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar o processo legislativo que pretenda dispor sobre sua organização e funcionamento (WILLEMANN, 2017, n.p).

A independência em relação ao órgão fiscalizado é um princípio básico de auditoria. Posner e Shahan (2016) destacam 4 princípios, conforme a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI): 1) Independência de diferentes níveis de governo, tanto do Legislativo, como no Executivo; 2) Organização independente; 3) Independência funcional, sob dois aspectos, liberdade de decisão sobre os direcionamentos da auditoria e importância dos relatórios emitidos pela Instituição;

4) Independência financeira quanto à alocação de recursos (POSNER e SHAHAN, 2016, p. 496-497)²⁷.

Além do controle exercido pela Corte de Contas na análise da prestação de contas anual do Executivo, o Tribunal expede inúmeras recomendações, que uma vez não observadas podem gerar multas e outras penalidades para os administradores públicos, como imputação de dano ao erário. O Tribunal de Contas também tem uma atuação preventiva, evitando que ocorram danos ao erário, como por exemplo, quando suspende editais de licitação ou determina nova pesquisa de preços, a fim de garantir a economicidade na contratação.

Além disso, as Cortes de Contas realizam diversas auditorias *in loco*, o que permite uma proximidade com o que se fiscaliza, podendo averiguar, em inspeção pessoal, as informações contidas nas prestações de contas a ele submetidas ou mesmo denúncias recebidas.

O TCU passa, portanto, no pós 1988, a ter “*poderes de responsabilização financeira, de correção de erros e de punição contra eventuais resistências a essa responsabilização dos agentes públicos pela sua atividade financeira.*” (SPECK, 2000, p. 208).

Verifica-se, portanto, que os Tribunais de Contas têm poder de *enforcement*, fundamental para caracterizar uma agência de *accountability* horizontal.

Segundo Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), a Constituição de 1988 criou novas regras institucionais de alto custo político para reversão, como exemplo, o critério de escolha dos membros dos Tribunais de Contas, atribuindo ao legislativo a possibilidade de indicação da maioria dos ministros, bem como a possibilidade de o TCU realizar o controle do desempenho do executivo e das políticas públicas executadas, podendo avaliar a qualidade e os resultados dos programas governamentais. Para os autores:

A Constituição de 1988 é um momento crítico no desenvolvimento dos TCs no Brasil, já que coloca esses órgãos em nova trajetória institucional, a da ordem democrática. Ela cria novas regras formais e gera práticas que, mesmo de forma lenta e gradual, têm altos custos políticos de reversibilidade. Entre elas, destacam-se a ampliação das funções dos TCs, abrangendo também o controle de desempenho; a indicação da maioria de seus dirigentes pelo Poder Legislativo e a atribuição à população de poder de denúncia de irregularidades [...] (LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009, p. 748)

²⁷ Tradução livre pela autora.

O critério de escolha dos 9 Ministros do TCU foi alterado na Constituição, de forma que a escolha não cabe apenas ao Executivo, com a ratificação pelo Senado Federal, assim, atualmente, 2/3 dos membros são indicados pelo Congresso Nacional e 1/3 pelo Executivo, com aprovação pelo Senado Federal.

Além disso, duas vagas devem ser preenchidas por técnicos do próprio Tribunal (auditores e membros do Ministério Público), escolhidos a partir de uma lista tríplice elaborada pelo próprio Tribunal de Contas, obedecendo critérios de antiguidade e merecimento (PESSANHA, 2007).

Para Speck (2000), assim como para Pessanha (2007), essa alteração no processo sugere um deslocamento de influência de poder do Executivo para o Legislativo, já que por mais de três décadas havia uma vantagem do Executivo, com a iniciativa de indicar os membros da Corte de Contas. Segundo Speck (2000):

(...) A preocupação central desse modelo era o equilíbrio na distribuição de poder entre Legislativo e Executivo. Pela fórmula da cooperação não-hierárquica entre Executivo e Legislativo, o Tribunal de Contas deveria se manter equidistante dos dois poderes. Eventuais lealdades políticas dos ministros escolhidos deveriam se diluir dentro da concepção das decisões colegiadas e das garantias associadas ao cargo vitalício. Esses dois elementos deveriam garantir independência ao órgão escolhido em um processo politizado. O Executivo, de fato, tinha certa vantagem, sendo dele o poder de iniciativa na indicação de um nome e a busca antecipada de apoio pelas bancadas governistas no Senado (SPECK, 2000, p. 195).

Pessanha (2009, p. 257) acrescenta que o Congresso Nacional ao indicar para nomeação cidadãos sem afinidade com as atividades do controle externo e com relações políticas, não contribuem para o aprimoramento técnico da Corte de Contas, o que torna o controle político redundante, prejudicando, assim, a efetividade da *accountability*.

A forma federativa do Estado brasileiro no pós-1988 também impactou na estrutura do controle externo das contas públicas no Brasil, pois há recursos públicos provenientes tanto de receitas próprias dos Entes, como de transferências de todas as esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), assim dependendo da origem do recurso, o controle será exercido por Tribunais de Contas diversos.

Na estruturação dos Tribunais de Contas estaduais aplicam-se, de forma simétrica, as regras constitucionais previstas para o Tribunal de Contas da União, que servem de paradigma para as Constituições estaduais organizarem as Cortes de Contas estaduais.

Nesse aspecto, a Constituição Federal limitou a atuação dos Estados membros, que não podem se distanciar das regras constitucionais para definição do controle externo das finanças públicas, como destaca Willeman (2017):

Afinal, a Constituição de 1988, em matéria de controle externo das finanças públicas, adotou postura de rígida limitação ao experimentalismo das unidades federativas, impondo amplamente o modelo federal nessa área, a ponto de promover uma total asfixia dos Estados-membros ao elaborarem suas constituições. (WILLEMAN, 2017, n.p.)

Tem-se, assim, um modelo de controle externo uniforme entre os Entes Federativos, o que vem sendo seguido pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar ações que questionam normas estaduais que versem sobre os Tribunais de Contas Estaduais de modo diverso ao definido pela Constituição Federal para o Tribunal de Contas da União, declarando inconstitucionais diversas normas estaduais (WILLEMAN, 2017).

No que tange ao número de membros, os Tribunais de Contas dos Estados tem seu corpo deliberativo composto por 7 membros, sendo 4 escolhidos pela Assembleia Legislativa e 3 pelo Governador, sendo um escolhido livremente e os outros dois, dentre os ocupantes das carreiras técnicas de Auditor e Procurador do Ministério Público de Contas.

O Supremo Tribunal Federal²⁸ enfrentou a questão referente à ordem de substituição dos membros dos Tribunais de Contas, visto que as novas regras para indicação dos membros foi definida com a Constituição de 1988, assim, surgiram dúvidas referentes ao critério a ser seguido no momento da substituição, que passou a se adequar, gradativamente, aos novos moldes constitucionais.

O STF entendeu que a vaga reservada para ocupante de cargo de auditor deve ser precedida à de livre nomeação do Executivo e que a destinada a membro do Ministério Público Especial deve ser anterior à nomeação da quarta vaga destinada ao Legislativo (JACOBY FERNANDES, 2012, p. 818).

A composição dos tribunais de contas estaduais decorre de interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal aos artigos 73 e 75 da Constituição Federal, da qual resultou a edição do enunciado de Súmula nº 653, em 13/10/2003: *“No Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembléia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um*

²⁸Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2117-6.

dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha.”²⁹

No entanto, esse enunciado de Súmula decorre de casos que foram submetidos à apreciação do STF, considerando-se que os Estados, na exercício da autonomia criaram regras diferentes, tendo em vista que a Constituição federal permitiu uma margem de autonomia aos entes federados, ao estabelecer no artigo 75 a expressão “no que couber”.

Melo e Pereira (2013) destacam que as novas regras constitucionais visam dar maior imparcialidade aos Tribunais de Contas, uma vez que, além de restringirem a nomeação do executivo a membros do corpo de auditores e Ministério Público, possibilitam a profissionalização da Corte e, também, limitam o poder do Executivo que não pode exonerar, livremente, conselheiros nomeados.

Não obstante, vários membros nomeados antes da Constituição de 1988 foram escolhidos livremente, bastando que tivessem “reputação ilibada” e “experiência na administração pública”, assim, até a vacância do cargo, permaneceram ocupando os Tribunais de Contas, membros advindos de escolhas políticas e pessoais. Segundo os autores:

(...) Introduced in 1988, these features provide important incentives for them to be impartial. Because the sequence of the vacancies is erratic depending on the passing or retirement of senior members, the TCEs’ boards are currently made up of members appointed before 1988 (also known as the old guard), and members appointed by the governors and the legislature. Considering that the constitution did not stipulate a rule regarding the sequence to be adopted for the changes, governors in some states appointed auditors and prosecutors rather than people they could choose freely. A governor can appoint anyone who has “good reputation” or has relevant experience regarding “public administration.” The group of political appointees usually includes retired politicians (the vast majority), political associates, or friends and members of his family. (MELO e PEREIRA, 2013, p. 143)

Como anteriormente mencionado, parte da literatura apontou para um perda de poder do Executivo em favor do Legislativo, em razão das novas regras inseridas pela Constituição de 1988, já que pela primeira vez o Executivo perdeu o monopólio na indicação dos ministros do Tribunal de Contas da União (SPECK, 2000).

Todavia, como apresentado no trabalho empírico de Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), sobre o estudo de caso de alguns TCs, na prática o que ocorreu foi a manutenção

²⁹Cabe ressaltar que a Constituição de 1988 veda, conforme art. 31, a criação de novos órgãos de contas municipais, no entanto, não veda a criação de tribunais de contas vinculados a um Estado, encarregado de controle das contas de todos os Municípios daquele Estado ao qual se vincula.

do poder de escolha nas mãos do chefe do executivo, como nos casos dos TCEs de São Paulo e Ceará e dos dois Tribunais Municipais (TCM-RJ e TCM-SP). Segundo os pesquisadores, o que se observou nos casos analisados foi uma variação na escolha do Executivo, com menos ou mais autonomia.

Os resultados apresentados por Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), indicaram uma autonomia relativa do Executivo no processo de nomeação dos membros dos TCs, permitindo, segundo os autores, mais equilíbrio entre Executivo e Legislativo e a diminuição de práticas clientelistas. Não obstante, o caso mais peculiar foi o do TCE-SP, no qual o Executivo conseguiu influenciar até mesmo as vagas do Legislativo, o que se observou nos governos de Orestes Quércia, Fleury Filho e Mário Covas, no período de 1987 a 2001. Segundo os autores:

Em três estados (Paraná, Rio Grande do Sul e Sergipe), o Executivo não possui vaga de livre-provimento, ou seja, não tem nenhuma autonomia de escolha. Em outros três Tribunais (TCE-AC, TCE-RJ e TCM-RJ), o Executivo possui duas vagas de livre-provimento, isto é, não é obrigado a nomear necessariamente entre as carreiras de auditores e representantes do MP. No meio dessas duas situações extremadas de ampla e nenhuma autonomia situa-se a grande maioria dos TCs (27), na qual a escolha do Executivo deve ser distribuída entre uma vaga de livre-provimento, uma dentro da carreira de auditor e outra entre os representantes do MP. O caso do TCE-SP, como já mencionado, passou de completa autonomia para autonomia relativa, que predomina para os 27 outros. (LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009, p. 751)

A pesquisa de Abrucio (1994) apontou que o comportamento dos governadores diminui o potencial de *accountability* das instituições, já que nos Estados há uma certa “neutralização” das funções das agências de controle, afirmando que há pouca independência entre o Executivo e os Tribunais de Contas Estaduais. Segundo o autor:

Os governos estaduais determinam o processo de escolha dos Conselheiros dos TCEs e do Procurador-Geral do Ministério Público de cada estado, o qual deve comandar os processos contra a administração pública. A Constituição nos dois casos dá amplo poder aos governadores: no caso dos TCEs, cabe ao governador escolher parte dos Conselheiros, enquanto outra parte é escolhida pela Assembleia, não sendo necessário que o ocupante do cargo seja servidor público de carreira. Como os governadores dominam as Assembleias, na prática eles escolhem todos aqueles incumbidos de analisar suas contas, manifestando preferências, na maioria das vezes por correligionários. (ABRUCIO, 1994, p. 177).

Pessanha (2007), ao comparar o caso brasileiro com o argentino também apontou para uma predominância na indicação de parlamentares e políticos para a composição do Tribunal de Contas da União, bem como da Auditoría General de la Nación, o que,

segundo o autor, sugere “*um desinteresse do Legislativo pelo controle externo por não prover o órgão técnico de pessoas com a expertise, a profissionalização e a independência requeridas ao bom desempenho da missão constitucional das instituições superiores de controle.*”(PESSANHA, 2007, p. 164).

Sobre a nomeação de membros para as Cortes de Contas, faz-se necessária análises empíricas para verificar se, de fato, permanece a predominância do Executivo sobre o Legislativo ou se houve perda de poder do Executivo frente às novas regras de nomeação de conselheiros dos TCEs, considerando que das três nomeações provenientes de indicações do Executivo, duas estão restritas a auditores do quadro efetivo do Tribunal e membros do Ministério Público Especial.

No terceiro capítulo da tese, são apresentados os perfis dos conselheiros nomeados para os Tribunais de Contas do Amazonas, de Pernambuco, de Santa Catarina e de São Paulo, bem como o processo de escolha dos membros das Cortes de Contas.

2.2.1. Os Tribunais de Contas na realização da *accountability*

O modelo de controle externo verificado no Brasil, com a institucionalização de Tribunais de Contas condiz com o conceito de *accountability* horizontal, uma vez que, além de exercer o controle da atuação financeira dos agentes públicos, o Tribunal de Contas pode impor sanções.

A Constituição de 1988, resultante do período de redemocratização do Brasil, estabeleceu instituições de controle modernas e independentes, possibilitando ao TCU a imposição de sanções, quando faz análise dos gastos públicos, seja sob a ótica da legalidade, da legitimidade ou da economicidade.

Arantes *et al* (2010), em seu trabalho sobre os “*Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público*”, chamam a atenção para a dificuldade, nas democracias contemporâneas, de distinção de papéis e responsabilidades dos políticos e dos burocratas, afastando-se da clássica visão weberiana. Segundo os autores, “*configura-se no mundo contemporâneo a denominada burocratização da política e politização da burocracia*”, apresentando três tipos de atores políticos a serem controlados: os políticos, os burocratas e os dirigentes públicos (os que ocupam cargos governamentais

do alto escalão). Assim, uma das questões enfrentadas no trabalho dos autores é como controlar esses atores além dos aspectos concernentes à legalidade e à probidade dos atos.

O controle administrativo e financeiro realizado pelos Tribunais de Contas envolve a fiscalização voltada a coibir irregularidades e mau uso dos recursos públicos, bem como o acompanhamento dos programas de governo e da execução de políticas públicas, quanto ao aspecto da eficiência e da efetividade.

Assim, além de verificar a conformidade das finanças públicas com os ditames legais e procedimentais, os Tribunais de Contas realizam auditorias de desempenho, que segundo Willeman (2017, n.p.), são “*mecanismos que viabilizam o controle sobre os resultados das políticas estatais, promovendo o exame dos aspectos substantivos – e não apenas procedimentais – que se alinham com a eficiência e a efetividade das políticas públicas*”.

Willeman (2017) destaca que a auditoria de conformidade, apesar de ser essencial para o que autora chama de “*ciclo de responsabilização nas ações estatais*”, se não estiver acompanhada de outros métodos de controle, como as auditorias de desempenho, passam a ser um modelo insatisfatório.

Segundo Arantes *et al* (2010), a utilização de instrumentos de fiscalização dos resultados da Administração Pública representa um dos avanços da *accountability* democrática. Se por um lado a fiscalização exercida pelo Legislativo se apresenta bastante frágil, por outro as Cortes de Contas vêm apresentando maior confiança, conforme análise de depoimentos de servidores federais que indicaram maior temor da fiscalização do TCU.

Pessanha (2009) aponta como óbices à efetividade da *accountability* horizontal a indicação de ministros sem conhecimento técnico acerca do controle externo, bem como a excessiva demora na análise e julgamento das contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional (PESSANHA, 2009, p. 256-257).

Observa Jacoby Fernandes (2012) que os órgãos de controle não funcionam de modo integrado, dificultando a *accountability*:

Os Tribunais de Contas não funcionam de modo integrado. O fato dificulta a ação do controle, se envolvidos recursos de mais de uma esfera de governo ou mesmo de uma só esfera, mas aplicados por autoridades de outra. As iniciativas de integração são bastante tímidas e se realizam por meio de ato de colaboração ou convênio. (JACOBY FERNANDES, 2012, p. 780).

Arantes, Abrucio e Teixeira (2005) ao pesquisarem sobre a avaliação dos Tribunais de Contas estaduais, com a aplicação de *survey* “*de elites sociais e institucionais*”, indicaram que a avaliação em geral é positiva, principalmente quanto à capacidade administrativa para desempenho das funções institucionais, sendo a função fiscalizadora bastante reconhecida pela sociedade e representantes de instituições e poderes públicos entrevistados. No entanto, as críticas repousaram sobre o mérito das decisões dos Tribunais, que utilizam linguagem rebuscada, burocrática e são de natureza eminentemente técnica, deixando de averiguar a conformidade das ações governamentais com os anseios da sociedade, isto é, a avaliação e o controle da efetividade dos resultados.

O modelo de controle externo verificado no Brasil, com a institucionalização de Tribunais de Contas, condiz com o conceito de *accountability* horizontal, ante ao poder de *enforcement* fortalecido pela Constituição de 1988.

Assim, é importante compreender como os mecanismos de controle são utilizados pelos Tribunais de Contas, visto que após a Constituição de 1988, ao Tribunal de Contas da União foram estendidas as formas de controle, que vão além do âmbito estritamente financeiro, passando a analisar legalidade, legitimidade e economicidade das contratações públicas, bem como o cumprimento das metas fiscais e a análise de desempenho do governo (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004).

Ao TCU, no pós 1988, também foi atribuída competência para, de ofício, realizar auditorias operacionais na Administração Pública, o que segundo Azevedo (2012), somente 10 anos após a promulgação da Constituição, o TCU iniciou a instrumentalização desses tipos de auditorias.

Na subseção seguinte, será discutida a atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização da utilização dos recursos públicos.

2.2.1.1. As funções institucionais dos Tribunais de Contas

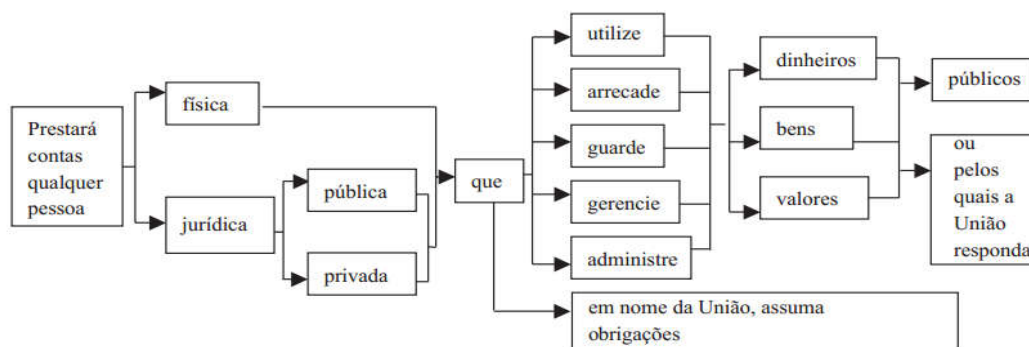
As funções dos Tribunais de Contas, segundo Campos (2002, p. 112) podem se resumir em: i) opinativas, quando emite pareceres prévios sobre as contas do Executivo, bem como analisa processos ligados à gestão de pessoal, como atos de aposentadoria; ii) corretivas, quando atuam no controle dos atos eivados de vício e ilegalidade, aplicando

sanções, como multas e imputação de dano ao erário, iii) fiscalizadora, que se refere à atuação do TCU em acompanhamentos, auditorias e inspeções sobre a aplicação dos recursos públicos e iv) jurisdicional, decorrente do julgamento de quaisquer contas de administradores públicos.

A atuação das Cortes de Contas divide-se entre fiscalização orçamentária, contábil e financeira, que ocorre durante todo o exercício financeiro e a análise das prestações de contas dos ordenadores de despesas na Administração Direta e Indireta, de todos, sejam pessoas físicas e jurídicas, que recebem recursos públicos, como organizações da sociedade civil subvencionadas, bem como as prestações de contas anuais do Executivo³⁰.

A figura abaixo sintetiza os aspectos constitucionais quanto ao dever de prestar contas dos recursos públicos.

Figura 1: Quem presta contas ao TCU?



Fonte: FURTADO, 2007.

Observa-se que qualquer pessoa física ou jurídica que utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar, administrar dinheiro, bens e valores, de origem federal, tem que prestar

³⁰ Artigo 71, da CF: Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar 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; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório (...)

contas ao Tribunal de Contas da União. Segundo Pessanha (2017, p. 8), “o alcance da ação fiscalizadora não deixa margem a dúvidas e interpretações que, no passado, permitiam à maioria das instituições da administração indireta deixar de prestar contas ao TCU”.

Sobre o TCU, Speck (2000) elabora uma classificação das atribuições definidas Constituição de 1988, a partir de quatro tipos principais de processos:

Quadro 7: Os quatro tipos principais de processos

Função	Processos
Registro	Contratação de pessoal e aposentadorias
Parecer	Contas do governo
Julgamento	Contas dos administradores
Fiscalização	Atos e contratos

Fonte: Speck, 2000, p. 83.

Segundo Speck (2000), o TCU tem 4 funções principais: registrar e apreciar contratações de pessoal e aposentadorias, emitir parecer sobre as contas do Presidente da República, julgar as contas dos demais ordenadores de despesas e fiscalizar atos administrativos e contratos.

Willeman (2017) faz uma divisão binária das competências dos Tribunais de Contas, uma refere-se à “*competência de apoio parlamentar*” e a outra a “*competências autônomas*”. O apoio parlamentar se verifica na atuação do Tribunal de Contas na análise das contas do chefe do executivo e emissão de parecer prévio, em auxílio ao legislativo. Já as competências autônomas são exercidas de forma independente e autônoma, o que a autora chama de “*funções neutrais*”, visto que não se relacionam à clássica tripartição dos poderes.

Segundo informação disponibilizada na página eletrônica do Tribunal de Contas de Pernambuco, são funções institucionais da Corte de Contas, no exercício do controle externo³¹:

a) Investigar e analisar os atos praticados pelos gestores públicos, detectando limitações, falhas e irregularidades. As investigações podem partir de

³¹ Disponível em <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/apresentacao/atribuicoes-do-tce>. Acesso em 30.01.2019.

denúncias fundamentadas sobre irregularidades no trato da coisa pública, encaminhadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato;

b) Apontar os valores monetários a serem devolvidos aos cofres públicos, que terão força de título executivo, seja por motivo de excessos nos gastos, apropriação indevida de recursos e bens públicos etc;

c) Aplicar multas diante de condutas irregulares no trato da coisa pública;

d) Estabelecer prazo, caso identifique ilegalidade, para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Não sendo atendido, proferir decisão suspendendo a execução do ato impugnado;

e) Acionar os poderes competentes, diante de irregularidades ou abusos apurados, para que eles dêem seguimento aos possíveis desdobramentos, sejam providências administrativas ou ações cíveis e penais cabíveis contra os responsáveis;

f) Apreciar a legalidade dos atos de pessoal do setor público, desde contratações temporárias de pessoal, criação/estruturação de cargos, concursos públicos e nomeações, até os atos de aposentadoria, reforma e concessão de pensões;

g) Prevenir os potenciais desvios na condução da máquina pública, vigiando, orientando e recomendando correções de percurso nas ações dos órgãos fiscalizados, bem como respondendo às consultas formuladas por eles;

h) Tornar públicos os julgamentos e deliberações realizados pelo colegiado de Conselheiros para informar o cidadão sobre o comportamento dos gestores públicos fiscalizados que o representam e agem em seu nome;

i) Fornecer laudos técnicos ao Poder Legislativo como subsídio para avaliação da gestão de prefeitos e do governador.

A análise das prestações de contas dos administradores públicos e responsáveis pela guarda e uso de bens e recursos públicos constitui hoje a maior atividade dos Tribunais de Contas brasileiros, o que pode ser observado na própria estrutura administrativa das Cortes de Contas, que possui em seu organograma determinados órgãos responsáveis por tal atividade. O TCU, por exemplo, têm em sua estrutura, várias secretarias responsáveis pelas atividades do controle externo, essencial para auxílio do Legislativo no julgamento das contas de governo.

Neste íterim, é importante diferenciar a atuação do TCU na análise das contas do Executivo e dos demais administradores públicos. Em se tratando de contas do Presidente da República, como explicitado no quadro acima, a função da Corte de Contas restringe-se à emissão de parecer, opinando pela aprovação ou rejeição das contas, e envio do mesmo para o Congresso Nacional, que realizará o julgamento das contas de governo.

Como assinala Jacoby Fernandes (2012, p. 130), a competência exercida pelo Congresso é precedida de análise realizada por Comissão Mista de Planos, Orçamentos

Públicos e Fiscalização - CMO³², formada por 30 deputados e 10 senadores, titulares e mesmo número de suplentes, incumbida de emitir parecer sobre as contas do Presidente da República, a partir do parecer prévio do TCU.

Entretanto, quando as prestações de contas são dos demais administradores e responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos, caberá ao TCU o julgamento definitivo das contas, podendo, aplicar sanções, como multas, determinação de ressarcimento ao erário, declaração de inabilitação para o exercício de cargo ou função pública.

Ao tratar da análise realizada pelos Tribunais de Contas sobre a prestação das contas de governo, Furtado (2007) afirma que as auditorias operacionais são de grande relevância para a análise das contas de governo, que demanda uma verificação da legitimidade do Executivo, bem como da compatibilidade entre as metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) e a execução dos programas realizados e contidos nas prestações de contas:

Por essa razão, ao prestar auxílio ao órgão julgador (Parlamento), a Instituição de Contas deve instruir o processo informando sobre a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, bem como sobre o cumprimento de tais programas quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas. Nesse mister, é de grande relevância a utilização da denominada auditoria operacional como instrumento de mensuração da legitimidade da atuação do agente político. O Tribunal deve, também, verificar o equilíbrio fiscal e evidenciar o reflexo da administração financeira

³² Art. 2º, da Resolução CN n. 01/2006: A CMO tem por competência emitir parecer e deliberar sobre: I - projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais, assim como sobre as contas apresentadas nos termos do art. 56, caput e § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - planos e programas nacionais, regionais e setoriais, nos termos do art. 166, § 1º, II, da Constituição;

III - documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, nos termos dos arts. 70 a 72 e art. 166, § 1º, II, da Constituição, e da Lei Complementar nº 101, de 2000, especialmente sobre:

a) os relatórios de gestão fiscal, previstos no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

b) as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União relativas à fiscalização de obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias;

c) as demais informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União ou por órgãos e entidades da administração federal, por intermédio do Congresso Nacional;

d) os relatórios referentes aos atos de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, e demais relatórios de avaliação e de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias; e

e) as informações prestadas pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV - demais atribuições constitucionais e legais.

e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do ente federado, em especial nas áreas da saúde, educação, emprego, renda, meio ambiente, segurança, infra-estrutura e assistência social. Também deve ser examinado se o gestor cumpriu os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal referentes à transparência na gestão fiscal. (FURTADO, 2007, p. 70)

O Tribunal de Contas, portanto, analisa a eficiência, a eficácia e a efetividade dos atos de gestão e das ações de governo – os três “Es”. Quanto à eficiência, a Corte de Contas analisa o custo-benefício dos atos administrativos, no que concerne à eficácia, a avaliação dos atos de gestão e de governo se pautam na análise dos objetivos e metas das ações de governo e quanto à efetividade, são analisados os efeitos práticos e os impactos dos atos praticados, para a sociedade (PESSANHA, 2007; ROCHA, 2011).

Para Posner e Shahan (2016), as instituições de controle externo evoluíram e passaram a analisar as ações governamentais sob três enfoques: legal (*compliance*), financeira e de desempenho (*performance* das metas e programas)

Observa-se, portanto, que as Cortes de Contas exercem a *accountability* horizontal, em ambas as dimensões apontadas por Schedler, Diamond e Plattner (1999): *answerability* e *enforcement*, ou seja, produzindo informações como punindo.

Para realização da atividade fiscalizadora, os Tribunais de Contas se valem de técnicas de fiscalização e de tipos diferentes de auditorias, a seguir apresentadas.

2.2.1.2. Técnicas de controle e tipos de auditorias

Para exercício das funções institucionais previstas na Constituição brasileira os Tribunais de Contas utilizam-se de técnicas para fiscalização dos atos administrativos, como acompanhamento, inspeção, monitoramento, auditorias e tomadas de contas.

2.2.1.2.1. Acompanhamento

A técnica denominada acompanhamento permite que as ações de controle sobre a legalidade e a legitimidade dos atos sejam realizadas à medida em que os atos de gestão são praticados na Administração Pública.

Segundo informações disponibilizadas pelo TCU³³, os procedimentos para ações de acompanhamento, que são realizadas periodicamente e concomitante à execução dos atos de gestão, visam à prevenção de ocorrência de dano ao erário público.

Podem ser realizadas a partir dos procedimentos sintetizados no quadro abaixo:

Quadro 8: Procedimentos para Ações de Acompanhamento

Obtenção de informações	Procedimento/Finalidade
- Produção de conhecimento; - Publicações oficiais; - Sítios eletrônicos; - Diligências e - Visita Técnica.	Sem autuação processual
- Quando as informações obtidas são suficientes para acompanhamento do objeto fiscalizado.	Com autuação processual do tipo acompanhamento
- Mediante fiscalização, com designação de equipe técnica.	Com processo de fiscalização do tipo relatório de acompanhamento

Fonte: Portaria -SEGECEX nº 27, de 19/10/09. Elaboração própria.

A descrição do quadro 8 indica que as ações de acompanhamento visam à obtenção de informações para exercício do controle externo e, a depender das informações coletadas, podem gerar ou não a autuação processual e um processo de fiscalização propriamente dito, com designação de equipe de auditores. É, portanto, utilizada de forma preventiva ao dano.

2.2.1.2.2. Inspeção

A inspeção é compreendida como um instrumento de verificação, que segundo Jacoby Fernandes (2012, p. 367), é o procedimento que visa “*suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de fatos da Administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas.*”³⁴

As inspeções destinam-se a averiguar fatos determinados e podem ser; i) Ordinárias: são definidas em calendário do Tribunal e podem envolver programas,

³³ Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/acompanhamento.htm>> Acesso em 25/11/2017.

³⁴ Regulamentada pela Portaria SEGECEX nº 29, de 09/10/ 2010.

projetos, atividades ou entidades e órgãos específicos; ii) Extraordinárias: na maioria das vezes são decorrentes de denúncias, sendo definidas em caráter urgente e imediato e iii) Especiais: independem de definição prévia, tendo por objetivo suprir omissões e lacunas relativos a processos e ações em exame (CAMPOS, 2002, p. 115).

2.2.1.2.3. Monitoramento

Através do monitoramento, o Tribunal de Contas verifica “o cumprimento de suas deliberações e os resultados deles advindos” (AZEVEDO, 2012, p. 136).

Envolve o monitoramento de todos os atos da administração, sejam contratos, convênios, acordos, subvenções, transferências constitucionais de receitas, além da arrecadação e renúncia de receita. Esse tipo de técnica de controle não interfere no andamento de processos nos quais o Tribunal de Contas tenha determinado a realização do monitoramento³⁵.

2.2.1.2.4. Auditorias

As auditorias possibilitam um controle realizado *in loco* pelos Tribunais de Contas, visando à obtenção de elementos que comprovem ou rechacem as informações apresentadas pelo Administrador Público, o cumprimento das normas brasileiras de contabilidade, a execução das metas e objetivos, conforme as normas de direito financeiro e orçamentário. As auditorias podem ser: i) Contábil, financeira e orçamentária; ii) Auditoria de Cumprimento; iii) Auditoria Operacional; iv) Auditoria integrada.

A auditoria contábil, financeira e orçamentária visa analisar se foram cumpridas adequadamente as normas relativas à contabilidade pública, bem como a execução financeira e orçamentária pelos Entes públicos, acompanhando se as despesas e arrecadação estão sendo adequadamente processadas (JACOBY FERNANDES, 2012; CAMPOS, 2002).

A auditoria de cumprimento busca evidências para análise pelo Tribunal de Contas da legalidade de atos administrativos praticados e do cumprimento das normas

³⁵ TCU. Padrões de monitoramento. PORTARIA-SEGECEX Nº 27, de 19/10/2009.

legais acerca da celebração de contratos, convênios e outros instrumentos congêneres. (CAMPOS, 2002).

A auditoria operacional tem por objetivo analisar se o ente público vem cumprindo com as metas programadas, avaliando a eficiência e a eficácia dos atos administrativos, a partir da ponderação do custo-benefício das ações e atos praticados. Esse tipo de auditoria pode ser determinado de ofício pelo Tribunal de Contas ou por solicitação do Legislativo.

A auditoria operacional comporta dois tipos: i) auditoria de desempenho operacional e ii) auditoria de programas. Na primeira modalidade, os tribunais de contas analisam se os recursos estão sendo geridos de forma eficiente e econômica e a auditoria de programas analisa a efetividade dos programas, se estão sendo cumpridos de acordo com as metas e avaliações de desempenho e se estão produzindo os efeitos práticos esperados pelos cidadãos (AZEVEDO, 2012). As auditorias de “*performance*”, portanto, analisam os efeitos práticos dos atos da administração pública, avaliando os objetivos programados e os alcançados.

Segundo Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), as auditorias operacionais permitiram um controle concomitante e não apenas *a posteriori*, não se reduzindo somente à análise do cumprimento das determinações legais, mas permitindo redução de supostos danos ao erário, já que o Tribunal de Contas pode acompanhar a execução das políticas públicas.

Azevedo (2012) acrescenta que esse modelo de controle mais aberto leva em consideração não só a contenção do poder, do “*check and balances*”, mas também, da cobrança de efetividade e eficiência dos atos do Executivo, o que vai ao encontro da justificação e legitimação dos regimes democráticos. No entanto, segundo o autor, as influências institucionais e políticas podem criar obstáculos ao controle mais aberto, inclusive em razão da competência técnica dos Tribunais de Contas, o que pode contribuir para tratamentos favorecidos e desiguais, marcados, por exemplo, pelo forte clientelismo (AZEVEDO, 2012, p. 128).

A auditoria integrada, por sua vez, incorpora todos os modelos de auditoria anteriormente tratadas - auditorias contábil, financeira e orçamentária, de cumprimento e operacional (CAMPOS, 2002).

2.2.1.2.5. Tomada de Contas

As tomadas de contas são instrumentos de que dispõem os Tribunais de Contas para, para averiguar a aplicação de recursos públicos, bem como a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos administrativos de que possam resultar dano ao erário. São instauradas para apuração dos fatos que possam resultar dano ao erário, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, se houver. Podem ser de duas modalidades: i) Ordinária e ii) Especial.

A Tomada de Contas Especial *“é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano”*³⁶.

Deve ser considerada como uma última medida, e somente deve ser instaurada pela autoridade competente depois de esgotadas todas as providências administrativas internas com a finalidade de ressarcimento ao erário³⁷.

2.2.2 O parecer prévio dos Tribunais de Contas Estaduais e o julgamento das contas dos prefeitos

Apesar de a Constituição Federal de 1988 estabelecer que as Cortes de Contas atuam como auxiliares do Legislativo no que tange à análise da prestação de contas anual do executivo, não significa dizer que a organização administrativa dos tribunais de contas os colocam em posição de subordinação às Casas legislativas, pelo contrário, há autonomia das Cortes de Contas na fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos governos, como já ressaltado anteriormente.

³⁶ Manual de Tomada de Contas Especial. Controladoria-Geral da União, abril de 2013. Disponível em http://www.unifesp.br/reitoria/cpp/images/_CPP/documento/manual/manual_cgu.pdf.

³⁷ Conforme art. 5º da IN/TCU n.º 71/2012, são considerados os seguintes pressupostos para a abertura do procedimento: I - comprovação da ocorrência de dano; II - identificação das pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou concorreram para a ocorrência de dano.

§ 1º A demonstração de que tratam os incisos I e II deste artigo abrange, obrigatoriamente: I - descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à comprovação de sua ocorrência; II - exame da suficiência e da adequação das informações, contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano; III - evidenciação da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica.

Assim como, também há autonomia dos parlamentares para julgar as contas anuais do Executivo, podendo apreciar as contas conforme parecer prévio dos Tribunais de Contas ou afastando-o. O parecer prévio, portanto, não tem cunho deliberativo e visa subsidiar com uma abordagem de natureza técnica, a análise do legislativo (WILLEMAN, 2017).

Os Tribunais de Contas brasileiros, seja o da União como os dos Estados e dos Municípios, atuam desde a análise do orçamento da unidade federada às das prestações de contas dos gestores públicos, atuando preventivamente, expedindo recomendações, responsabilizando agentes públicos por irregularidades, aplicando sanções, autonomamente.

No que tange à análise das contas dos prefeitos é necessário distinguir contas de gestão e de governo. O primeiro caso refere-se à análise das contas do executivo quando atua como ordenador de despesa, como gestor dos recursos e bens públicos, assim como outros agentes que atuam na Administração Pública, como gestores e secretários, bem como pessoas jurídicas, públicas ou privadas, que gerem recursos públicos. Nesses casos são analisadas as gestões contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração.

Já nas contas de governo, o que se verifica é a atuação do chefe do executivo como agente político, se cumpre os programas de governo, se investiu o mínimo constitucional exigido para a saúde e educação, se cumpriu as normas legais sobre finança pública, como receitas e despesas e gastos como pessoal, tendo como característica a atuação política do mesmo. Willeman (2017) assim as define:

As contas de governo referem-se aos resultados gerais do exercício financeiro, com o exame minucioso de todos os aspectos da arrecadação de ingressos e da execução de despesas, retratando a situação financeira do ente federativo como um todo. São contas globais – é o chamado “balanço anual” –, que demonstram a atuação governamental e seus resultados ao longo de um determinado ano, evidenciando a realização do orçamento e dos planos e programas de governo, bem como o cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais relativos ao endividamento público e aos gastos com saúde, educação e pessoal. (WILLEMAN, 2017, n.p.)

A distinção a ser feita é que, em se tratando de contas de governo, o julgamento definitivo compete ao Poder Legislativo, cabendo ao Tribunal a emissão de parecer prévio sobre a análise das prestações de contas. Não obstante, tratamento diferente se dá para a análise de contas de gestão, caso em que cabe ao próprio Tribunal de Contas o

juízo, inclusive responsabilizando por irregularidades os agentes públicos e adotando as medidas necessárias para ressarcimento do dano ao erário (WILLEMANN, 2017; FURTADO, 2007).

Furtado (2007), ao examinar os regimes das contas públicas, diferencia o tipo de análise que deve ser realizada pelo Tribunal de Contas, em se tratando de exame de contas de gestão ou de governo:

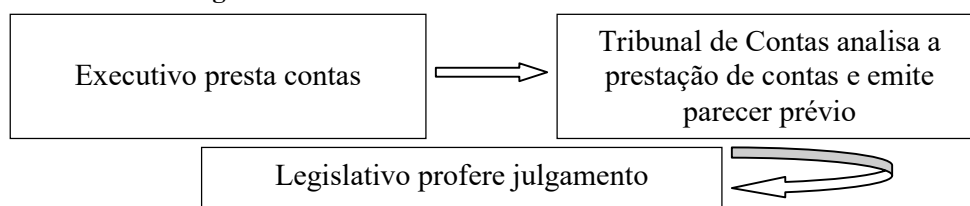
Tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. (FURTADO, 2007, p. 70).

O parecer prévio do Tribunal de Contas se baseia, em suma, nos achados das seguintes análises:

- 1) Relatório sobre a prestação de contas do Executivo elaborado pelo corpo técnico do Tribunal;
- 2) Parecer do Ministério Público de Contas;
- 3) Voto do conselheiro relator;
- 4) Voto do corpo deliberativo composto pelos conselheiros e emissão do parecer prévio que será enviado para o Legislativo.

A Corte de Contas não pode subtrair competência do Legislativo para julgar as contas anuais do chefe do Executivo. O fluxograma abaixo vislumbra, sucintamente, o procedimento para julgamento das contas do Chefe do Executivo.

Figura 2: Fluxo de Análise das Contas do Executivo



Fonte: Elaborado pela autora.

Do fluxograma acima, observa-se que o Executivo presta contas ao Tribunal de Contas Estadual, no prazo que a lei estadual definir e após emissão do parecer prévio, as contas são encaminhadas às Câmaras de Vereadores para que decidam se aprovam ou rejeitam o parecer do Tribunal de Contas Estadual, julgando as contas dos prefeitos.

Melo e Pereira (2013) avaliaram empiricamente as determinantes de propensão para que um Tribunal de Contas Estadual emita parecer contrário à aprovação das contas dos governadores e prefeitos. No modelo criado pelos autores, a variável dependente é o número de pareceres pela rejeição das contas e a primeira variável exploratória é a da existência de um procurador (membro do Ministério Público de Contas), a segunda variável independente é o orçamento do Tribunal e como variável de controle, o tempo de criação do TCE³⁸.

Os resultados apresentaram que a presença do auditor não foi estatisticamente relevante, mas a de um auditor - *senior* foi, assim como a de um procurador do Ministério Público. Outro ponto relevante é que o orçamento foi estatisticamente relevante, sugerindo que quanto maior o orçamento do Tribunal menor é a probabilidade de rejeição de contas, o que, segundo os autores, suporta a tese de que quanto mais os governadores alocarem recursos nas Cortes de Contas, maior será a aquiescência com as prestações de contas. Nas palavras dos autores:

The presence of auditor was not statistically significant. That is, while the presence of a senior auditor was a decisive element for the increase of the level of general activism and especially self-initiative of a TCE, having a public prosecutor seems to be the key factor for rejecting executives' accounts. Another crucial finding of the test is that budget is negative and statistically significant in all model specifications, suggesting that the higher the budget the smaller the probability of rejection of the accounts. This result supports what we call the blind eye hypothesis that governors buy the acquiescence of courts by allocating more resources to them. (MELO e PEREIRA, 2013, p. 154)

A pesquisa de Melo e Pereira sustentou que quanto mais os governadores enfrentam riscos de perder as eleições, mais delegarão poder para os tribunais de contas, assim, *“fortes instituições de auditoria que controlam governadores poderosos emergem apenas em ambientes competitivos”* (MELO e PEREIRA, 2013, p. 155, tradução livre).

³⁸ Apresentamos de forma bem sintética e simples o modelo apresentado, que é muito mais robusto do que resumimos. Assim, para conhecimento do modelo, ler a obra.

Nesse contexto, é importante ressaltar que mesmo com o fortalecimento das Cortes de Contas, o julgamento das contas do executivo deve ser realizada pela Casa Legislativa, que pode acompanhar ou rejeitar o parecer prévio. Não obstante, para que o Legislativo municipal possa afastar o parecer do Tribunal de Contas, a Constituição estabelece um quórum qualificado, sendo necessários votos de 2/3 dos membros da Câmara de Vereadores³⁹.

Essa questão foi suscitada no STF, no julgamento de dois recursos, conforme analisado a seguir.

2.2.3. Quem tem poder de *enforcement*: Tribunal de Contas ou Câmara de Vereadores? Dos debates à tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal

Como já exposto na subseção anterior, o controle externo das contas do governo municipal é misto, havendo participação do Tribunal de Contas do Estado e do legislativo municipal, já que os pareceres emitidos pelas Cortes de Contas são meramente opinativos, conforme nova tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal.

Antes de adentrar na discussão acerca da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o julgamento definitivo das contas dos prefeitos brasileiros, é importante tecer algumas considerações sobre os mecanismos de controle de constitucionalidade, ou seja, de análise da compatibilidade das normas infraconstitucionais com a Constituição Brasileira de 1988. O sistema de controle de constitucionalidade brasileiro é considerado misto, visto que coexistem o sistema difuso e o concentrado.

O Supremo Tribunal Federal é a corte constitucional encarregada de realizar, unicamente, o controle concentrado de constitucionalidade das normas, verificando a compatibilidade das normas infraconstitucionais com a Constituição de 1988, porém, também atua no controle difuso ou concreto, quando analisa a constitucionalidade de leis e atos normativos, como uma questão prejudicial à causa, ou seja, a partir de processos subjetivos, concretos, que envolvem partes bem definidas (autor e réu).

³⁹ Art. 31, da Constituição Federal: *A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. (...) § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.*

O controle de constitucionalidade, segundo Barroso (2016), tem como um dos seus fundamentos a proteção dos direitos das minorias, face às maiorias parlamentares. Segundo o autor, “*seu pressuposto é a existência de valores materiais compartilhados pela sociedade que devem ser preservados das injunções estritamente políticas*”. Para Barroso (2017), o STF tem um papel contramajoritário, encontrando a “*legitimidade democrática da jurisdição constitucional*” na proteção dos direitos fundamentais e das regras do jogo democrático (BARROSO, 2017, p. 49), bem como atua na “*vanguarda iluminista*”, quando decide temas polêmicos, que promovem transformações sociais, jurídicas e políticas, como por exemplo, quando o STF decidiu sobre a possibilidade de interrupção da gestação, casamento homoafetivo, pesquisas com células tronco embrionárias e ensino religioso nas escolas públicas.

Para Arantes *et al* (2010), as minorias e os grupos de oposição têm se utilizado do sistema de “*judicial review*”, especialmente através da propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, junto ao STF, para se insurgirem contra medidas legislativas e governamentais relativas a “*polity*” brasileira.

O Recurso Extraordinário⁴⁰ é importante instrumento para que o STF possa, em um processo concreto, realizar controle de constitucionalidade, uma vez que não é um recurso interposto como uma via recursal comum, como ocorre em outras instâncias de julgamento, mas como uma via extraordinária, somente nas hipóteses estritamente previstas na Constituição e desde que reconhecida a chamada repercussão geral do recurso, de forma que apenas os recursos que discutem questões constitucionais com relevância social, política, econômica ou jurídica poderão, em tese, ser admitidos pelo STF⁴¹.

⁴⁰ Art. 102, da CRFB: Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo desta Constituição ;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição .
- d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

⁴¹ Sobre a repercussão geral, segundo informações contidas no *site* do STF, as finalidades da exigência legal visa: 1) *Delimitar a competência do STF, no julgamento de recursos extraordinários, às questões constitucionais com relevância social, política, econômica ou jurídica, que transcendam os interesses subjetivos da causa;* 2) *Uniformizar a interpretação constitucional sem exigir que o STF decida múltiplos casos idênticos sobre a mesma questão constitucional.* Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=apresentacao>. Acesso em 17/12/17.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a constitucionalidade de leis em recurso extraordinário vem adotando o entendimento de que a tese ali fixada passa a orientar questões semelhantes (DIDIER, 2007).

No quadro abaixo se destacam as principais distinções entre os tipos de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos.

Quadro 9: Aspectos do controle de constitucionalidade no Brasil

	CONTROLE DIFUSO	CONTROLE CONCENTRADO
Órgão do Judiciário Competente	Qualquer órgão jurisdicional	Supremo Tribunal Federal
Legitimados para arguição da inconstitucionalidade	Partes do Processo (Autor ou Réu)	I - Presidente da República; II - Mesa do Senado Federal; III- Mesa da Câmara dos Deputados; IV- Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI- Procurador-Geral da República; VII - Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - Partido político com representação no Congresso Nacional; IX - Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.
Efeitos da decisão	Entre as partes e, em regra, retroativos à edição da norma impugnada.	Erga Omnes (oponível contra todos), Vinculantes (para todos os órgãos do Poder Judiciário e Administração Pública) e, em regra, retroativos à edição da norma impugnada.
Declaração de Inconstitucionalidade	Incidentalmente, no bojo das ações judiciais em que a questão constitucional foi levantada.	Por via principal, em que a inconstitucionalidade é analisada em tese, através das ações específicas: a) ação direta de inconstitucionalidade; b) representação interventiva; c) ação de inconstitucionalidade por omissão; d) ação declaratória de constitucionalidade; e) arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Fonte: Elaboração própria, com base na CRFB, 1988 e Leis 9868/99 e 9882/99.

Verifica-se, portanto, que o controle de constitucionalidade difuso pode ser exercido por qualquer órgão do poder judiciário, enquanto o concentrado, somente no STF. No difuso, as próprias partes podem levantar uma questão constitucional,

incidentalmente, no processo. Já o controle concentrado é exercido numa ação autônoma, somente por pessoas específicas e as decisões do STF passam a ser vinculantes para outros processos, judiciais ou administrativos.

Importante ressaltar que o papel exercido pelo judiciário na democracia contemporânea é fortemente marcado pelo ativismo judicial e pela judicialização da política, já que o Judiciário vem ocupando papel de destaque tanto no cenário jurídico, como no político, seja na análise dos processos de constitucionalidade, nas tomadas de decisões sobre processos eleitorais, como no controle das políticas públicas. Segundo Arantes *et al* (2010):

A constitucionalização de *policies* tem o efeito de carrear para o Judiciário controvérsias não resolvidas na seara política relativas à implementação de políticas governamentais. São cada vez mais comuns hoje decisões do STF que vão além da simples declaração de constitucionalidade ou não de leis e atos normativos e enveredam por condições de exequibilidade da medida governamental levada a juízo, transformando assim a Suprema Corte numa espécie de *policymaker* suplementar, de tipo judicial. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO e TEIXEIRA, 2010).

O Supremo Tribunal Federal vem atuando como importante protagonista no cenário político brasileiro, no exercício da sua função institucional de ser o guardião e intérprete da Constituição. Para Barroso (2017) o papel do STF de dar concretização às normas constitucionais só foi progressivamente assumido a partir dos anos 2000 quando, segundo o autor, o Supremo foi se tornando um intérprete da Constituição:

A partir daí, houve demanda por maior sofisticação teórica na interpretação constitucional, superadora da visão tradicional de que se tratava apenas de mais um caso de interpretação jurídica (...) Foi o início da superação do positivismo normativista e sua crença de que a decisão judicial é um ato de escolha política. (BARROSO, 2017, p. 30)

Os casos analisados a seguir tratam de questões bem controvertidas no âmbito judicial, principalmente quanto às diferentes prestações de contas do Executivo municipal, se sobre as contas de gestão ou de governo. A divergência foi ainda maior após a entrada em vigor da Lei da Ficha Limpa (2010)⁴², que previu mais um tipo de

⁴² STF afastou a aplicação do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/1990, que assim dispõe: Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: (...) g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição

inelegibilidade, tornando também inelegíveis os cidadãos que tiveram suas contas rejeitadas por decisão de órgão competente da qual não cabe mais recurso, como é o caso dos Tribunais de Contas, remetendo ao dispositivo constitucional (artigo 71, II) que trata da análise das contas dos ordenadores de despesa.

O Tribunal Superior Eleitoral já se posicionou de forma diferente em momentos distintos, o que pode ter impactado tanto no (in)deferimento de registros de candidaturas, como no resultado das eleições⁴³.

Em 1990, o TSE se posicionou no sentido de reconhecer a competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas de gestão do Executivo (como ordenador de despesas), já em 1998 mudou o entendimento, para considerar que somente o Legislativo pode julgar definitivamente as contas do executivo, seja de gestão ou de governo. Em 2010, fixou o último entendimento e em 2014, retorna ao posicionamento proferido em 1990, consignando a tese de que as contas de gestão dos prefeitos podem ser julgadas pelo Tribunal de Contas, já as de governo, somente pelo Legislativo, sendo o parecer da Corte de Contas meramente opinativo⁴⁴.

A Corte Constitucional brasileira, em decisão⁴⁵ proferida no ano de 2016, durante o período eleitoral, nos processos em que se discutia a competência para julgar definitivamente as contas de gestão e de governo dos prefeitos, decidiu, por maioria de votos, que cabe às Câmaras de Vereadores o julgamento, sendo o parecer dos Tribunais de Contas prévio e meramente opinativo, não tendo o condão de gerar a inelegibilidade prevista na Lei da “Ficha Limpa”, mesmo em caso de omissão da Casa Legislativa, conforme ementa do acórdão abaixo transcrita:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), que redigirá o acórdão, fixou tese nos seguintes termos: “Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”, vencidos os Ministros Luiz

Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

⁴³ Entendemos que essa questão só pode ser respondida se analisada empiricamente, o que não almejamos responder nesta pesquisa.

⁴⁴ Informações constantes no voto do Ministro Luís Roberto Barroso, proferido no Recurso Extraordinário nº 848826/CE. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

⁴⁵ Decisões proferidas nos Recursos Extraordinários (REs) 848826/CE e 729744/MG, em 17 de agosto de 2016. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

Como a decisão foi tomada por maioria de votos, com diferença de apenas um voto, foram analisados os debates travados entre os Ministros do STF no julgamento do Recurso Extraordinário 848826, com objetivo de verificar os argumentos utilizados para fixação da nova tese.

2.2.3.1. O “leading case” e os debates

O “leading case”, sobre o qual foi reconhecida a repercussão geral, trata de um Recurso Extraordinário (nº 848.826-CE), em que o recorrente se insurgiu contra o acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, que manteve uma decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, que havia indeferido o registro da candidatura de um cidadão ao cargo de deputado estadual, considerando-o inelegível, em razão de o mesmo ter tido contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará.

A divergência levantada pelos Ministros no RE 848826 dividiu-se, em suma, em dois entendimentos, que foram categorizadas como Tese 1 e Tese 2⁴⁶:

- TESE 1: Cabe ao TCE o julgamento definitivo das contas de gestão dos prefeitos e às câmaras municipais cabe o julgamento sobre as contas de governo, sendo o parecer do TCE meramente opinativo, neste último caso;
- TESE 2: As contas dos prefeitos, de gestão e de governo, são julgadas definitivamente pelas câmaras municipais, sendo o parecer prévio dos Tribunais de contas opinativos.

Os votos dos Ministros entre as duas teses ficou dividido da seguinte forma: a) Tese 1: Ministros Luís Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli; b) Tese 2: Ministros Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Edson Fachin, Carmem Lúcia e Celso de Mello.

⁴⁶ A categorização entre Tese 1 e Tese 2 foi criada pela presente autora. Importante esclarecer que foi utilizado o inteiro teor do acórdão, trazendo-se para análise as discussões dos Ministros, conforme discussão do plenário em 04 de Agosto de 2016, transcrita para o inteiro teor, após antecipação do voto do Ministro Barroso. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4662945>>.

A tese vencedora foi a segunda, com resultado apertado, de 6 votos contra 5, prevalecendo o voto divergente do Ministro Ricardo Lewandowski e não do relator, que entendia haver uma necessidade de distinção do julgamento das contas de gestão e das de governo.

Os debates foram acessados no inteiro teor do Acórdão resultante do julgamento do Recurso Extraordinário nº 848826/DF, publicado em 24/08/2016⁴⁷.

Abaixo foram transcritos trechos⁴⁸ das falas dos Ministros nos debates e votos proferidos, nos quais a divergência é apresentada, dividindo-os em dois grupos de entendimento: Tese 1 e Tese 2.

TESE 1: (...)E, por fim, eu estou mantendo o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, unânime, com o desprovemento do recurso, Presidente, e a afirmação da seguinte tese: Por força dos artigos 71, II, e 75, caput, da Constituição Federal, compete aos Tribunais de Contas dos Estados ou aos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, julgar, em definitivo, as contas de gestão de chefes do Poder Executivo que atuem na condição de ordenadores de despesas, não sendo o caso de apreciação posterior pela casa legislativa correspondente. (Ministro Luís Roberto Barroso: Voto proferido no RE 848826/CE, p. 22 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 2:(...)Temos decisão, pronunciamento, quase a uma só voz, de 1992, no qual o Colegiado com votos, inclusive, juntados ao processo dos demais Integrantes, além do relator, que fui eu – assentou que **não caberia a distinção entre contas apresentadas como ordenador e as apresentadas como governante do Município.**(Ministro Marco Aurélio. RE 848826/ CE, p. 47do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 1: (...): Bom, como se verifica, a jurisprudência tem oscilado e, portanto, é boa hora de nós firmarmos uma orientação.(Ministro Luís Roberto Barroso: Voto proferido no RE 848826/DF, p. 50 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 2: (...) Mas, Ministro, a dicção prevalecente, sempre tive isso presente, em termos de alcance da Constituição Federal, não é a do Tribunal Superior Eleitoral, é a do Supremo. Até aqui, a jurisprudência assentada, a partir do precedente a que me referi, que envolveu o hoje governador de Sergipe, Jackson Barreto de Lima, não foi modificada por este Tribunal. E, passados tantos anos, modificaremos apenas por ter vindo à balha a Lei Complementar 135/2010? A meu ver, essa lei mostrou-se inclusive mais benéfica ao administrador. Por quê? Porque passou a exigir ato para configurar improbidade, sob ângulo subjetivo próprio, o dolo.

⁴⁷ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>. Acesso em 12/11/2017.

⁴⁸ Esclareça-se que nem todas as falas foram transcritas integralmente, mas apenas trechos que tratam do ponto central da discussão. O inteiro teor, com todas as falas e votos transcritos podem ser acessados no site do Supremo Tribunal Federal.

(Ministro Marco Aurélio: Voto proferido no RE 848826/ CE, p. 50 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 2: (...) Por favor, é só para uma reflexão rápida. E eu já participei das discussões aqui também e no Eleitoral. **De fato, há uma peculiaridade que se coloca, inclusive quanto à atividade, hoje, do Tribunal de Contas da União na chamada Tomada de Contas Especial. Como há hoje um modelo, vamos chamar de colaboração federativa, União e Estado, ou União e municípios - especialmente os municípios, que são os casos que se manifestam lá no TSE -, muitas vezes, o Tribunal de Contas faz essa tomada especial de contas e condena, faz glosa nos convênios.** Isso é muito comum. Aí vem a pergunta que o ministro Barroso está colocando, quanto ao significado desse disposto no artigo 71, II. Isso, também, pode ocorrer na Tomada de Contas Especial e num procedimento especial, no âmbito das cortes estaduais. E aí também vem a pergunta: Qual é o significado dessa decisão? Parece-me que isso terá de ser considerado, quer dizer, nós temos a mesma decisão, uma vez que seria impossível, no caso do Tribunal de Contas da União, exigir-se que houvesse a aprovação ou a rejeição das contas ... (Ministro Gilmar Mendes: Voto proferido no RE 848826/ CE, p. 51 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos

TESE 2: (...) Até aí, Ministro, tudo bem,, porque consideraríamos os atos de Governadores, os de Prefeitos e a atuação do Órgão federal, o Tribunal de Contas da União. Não caminharia no sentido de submeter o pronunciamento desse Tribunal ao Congresso Nacional, nesse caso. Agora, transportar isso para os Estados e Municípios é um passo demasiadamente largo. **Presidente, o crivo do Tribunal de Contas da União jamais provocará a inelegibilidade do Presidente da República!** (Ministro Marco Aurélio, Voto proferido no RE 848826/ CE, p. 51 e 52 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 1: (...) **O Presidente da República não é prestador de contas de gestão, como também não são os governadores de Estado.**(...) (Ministro Luís Roberto Barroso, Voto proferido no RE 848826/ CE, p. 52 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 2:(...) O assunto é muito palpitante, e quem passou pelo Eleitoral e acompanha o Eleitoral, como Vossa Excelência, e é um professor de Direito Constitucional, certamente constatou um fenômeno muito interessante e, de certa maneira, preocupante, que é o fato de que, após interpretações divergentes desse ponto de vista tradicional – que era do Supremo – do TSE em assegurar o controle de contas por parte da Câmara Municipal, o que é que os prefeitos têm feito? E Vossa Excelência inclusive, no início do seu voto, afirmou isto. **Eles têm delegado os atos de ordenação de despesa aos secretários ou aos diretores da prefeitura. Isso é um fenômeno que vai se verificar. Se nós decidirmos neste sentido, que há uma bipartição entre contas, digamos assim, políticas e contas de gestão, nenhum prefeito mais será ordenador de despesa. Isso é uma realidade. Por meio de um simples decreto ou quiçá uma portaria, ele vai abrir mão de ordenar a despesa, e isso vai recair sobre os seus subordinados.** (Ministro Ricardo Lewandowski, Voto proferido no RE 848826/ CE, p. 52 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 1: (...) Mas é isso mesmo, Presidente. Quer dizer, quem não tira a carteira de motorista e não conduz o veículo, não corre o risco de cometer uma infração de trânsito. É isso mesmo. Agora, se ele optar... **Porque a distinção que eu quero fazer aqui, que me parece importante, é: não se deve criminalizar a política, por evidente, mas também não se deve politizar o crime. O sujeito que está metendo o dinheiro no bolso dizer que isso é um julgamento político, quando, claramente, tem-se a percepção de que houve**

desvio de recursos? A meu ver, há questões políticas e há questões técnico-administrativas.(Ministro Luís Roberto Barroso, Voto proferido no RE 848826/ CE, p. 53 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 1: (...) E o abuso, se ocorrer, por parte do Tribunal de Contas, sempre dará acesso ao Judiciário, vide as inúmeras liminares concedidas e as antecipações de tutela. (Ministro Dias Toffoli, Voto proferido no RE 848826/ CE, p. 53 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 1: (...)Essa observação é muito importante. No caso de julgamento pela Câmara, dificilmente o Judiciário deveria se dispor a superar o juízo político da Câmara, mas, no caso do julgamento pelo Tribunal de Contas, se houver imprecisão técnica ou abuso, pode ser sanado. (Ministro Luís Roberto Barroso, Voto proferido no RE 848826/ CE, p. 53 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 2:(...)o Tribunal de Contas não há pronunciamento político, principalmente nos Municípios e nos Estados? Não há pronunciamento político?(Ministro Marco Aurélio, Voto proferido no RE 848826/ CE, p. 53 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 1: (...)Os governadores de Estado não são ordenadores de despesa, pela complexidade da estrutura dos Estados; os prefeitos dos grandes Municípios também não são ordenadores de despesa. Não é nem para se desonerar da obrigação ou do risco, é porque não têm condições. **Portanto, estamos falando dos prefeitos dos pequenos Municípios. Vossa Excelência tem toda razão que eles podem delegar, mas, se optarem por serem os ordenadores de despesa - eles não precisam -, por boas razões vão prestar contas, mas às vezes podem optar pelas razões erradas. E, nesses casos, eles têm que prestar contas como qualquer administrador. Foi nessa linha o parecer da Procuradoria da República, e estou acompanhando. Não importa quem está prestando a conta, se é o prefeito ou se é o administrador a quem ele delegou; é a natureza da despesa. Logo, se estou dizendo que paguei cem mil reais à empresa "A" pela prestação do serviço de limpeza da escola, eu tenho que demonstrar o recibo da prestação desse serviço. Se paguei cem mil reais e não sou capaz de demonstrar que a verba foi efetivamente executada e o serviço prestado, isso não é uma questão política, isso é desonestidade, e, em caso de desonestidade, a decisão técnica é que deve prevalecer.**(Ministro Luís Roberto Barroso, Voto proferido no RE 848826/ CE, p. 54 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 2: (...) Gostaria de adiantar o meu voto, se fosse possível, porque tenho convicção firmada desde o TSE e continuo tendo essa mesma opinião. Peço vênica para divergir do eminente Relator e dar provimento ao recurso, mas com uma certa nuance. (...) **Então eu entendo que o órgão competente para julgar tanto as contas de natureza política quanto as contas de gestão, se o prefeito agir como ordenador de despesa, é a Câmara Municipal, que é o órgão que representa a soberania popular, o contribuinte, que tem toda a legitimidade para examinar.** E estava até verificando aqui que, por conta do próprio Decreto-Lei 2.001, a Câmara tem, sim, inclusive poder de verificar os crimes de responsabilidade, entre os quais figura a malversação do dinheiro público. **Portanto, a meu ver, o parecer do Tribunal de Contas é de natureza distinta, não é mera opinião, não é emitido salvo melhor juízo, e prevalece até que seja derrubado por maioria de dois terços da Câmara Municipal, segundo assinalou o eminente Procurador-Geral da República, nos termos do art. 31, § 2º, da Constituição.**(Ministro Ricardo Lewandowski, Voto proferido no RE 848826/ CE, p. 55/56 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 2: (...) Ou aprovado por um terço, ante o quorum, da Câmara. (Ministro Marco Aurélio, Voto proferido no RE 848826/ CE, p.56 do Inteiro Teor do Acórdão).

TESE 2: (...) Mas isso é importante. A nova Constituição deu uma força toda especial ao parecer do Tribunal de Contas, mas, ao final, deu a ênfase maior ao pronunciamento da Câmara Municipal. Ministro Ricardo Lewandowski, Voto proferido no RE 848826/ CE , p. 56 do Inteiro Teor do Acórdão).

Os pontos centrais extraídos da discussão realizada pelos Ministros são: i) distinção dos conceitos de contas de gestão e de governo realizadas pelos prefeitos e, ii) natureza da análise realizada pelos Tribunais de Contas sobre as prestações de contas, se técnica ou política.

Foi possível perceber que as palavras “técnica” e “política” apareceram em vários momentos do debate, conforme grifos nos trechos transcritos, assim, para melhor compreender a discussão teórica sobre o tema, a subseção seguinte discute sobre essa linha tênue entre o que é técnico/jurídico e o político e se é possível distinguir decisões políticas de decisões técnicas.

2.2.3.2. Decisão Técnica ou Política? É possível distinguir?

Os debates travados pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal reforçam a construção de que a análise realizada pelos Tribunais de Contas é técnica e de que a das Casas Legislativas é meramente política, assim antes de reproduzir as partes do inteiro teor do acórdão, em que os ministros proferem e justificam seus votos, nas quais a questão é ainda mais debatida, e tecer algumas conclusões sobre os debates, é importante adentrar na discussão teórica sobre o tema, ainda que de forma bem sintética.

Dworkin (2007) propõe uma construção teórica em que o direito não está desligado da moral, da ética e da política, não podendo o saber jurídico se fechar em si mesmo. O autor defende uma teoria liberal do direito, de um sistema aberto de regras e princípios, em que os valores consubstanciados nos princípios, que podem ou não estar positivados, se sobrepõem às regras jurídicas e propõe uma concepção de democracia constitucional.

Defende, assim, uma superação do positivismo jurídico, de um sistema fechado de regras, do “tudo ou nada”, propondo uma construção jurídica legitimada à luz de

princípios. A teoria do direito como integridade, segundo Dworkin (2007, p. 273 e 291) é tanto produto da interpretação, como fonte de inspiração para a prática jurídica, admitindo-se que o direito é formado por um conjunto estruturado de princípios sobre a justiça, a equidade e o devido processo legal.

Dworkin busca uma explicação teórica sobre o direito tentando contornar falhas na teoria realista, da hermenêutica e do positivismo jurídico. Em “*O império do Direito*”, Dworkin, ao mencionar de forma metafórica as críticas a um caso julgado pelo juiz Hércules⁴⁹, menciona que o crítico não acredita nas decisões politicamente neutras e ao fazer isso, também sustenta seu argumento com convicções de moral política. Segundo o autor (2007):

A diferença entre o crítico e Hércules não diz respeito, como aquele sugeriu no início, a se a moral política é relevante para decidir sobre o que é o direito, mas sim a quais princípios de moral são bem fundados e, portanto, decisivos para esse problema. Assim, a primeira objeção incipiente, de que Hércules substituiu a interpretação correta do direito anterior, politicamente neutra, por suas próprias convicções políticas, é um emaranhado de confusões (DWORKIN, 2007, p. 310-311).

Como assinala De La Torre (2012) em “*Dworkin y sus críticos*”, a teoria jurídica não depende, necessariamente, da política, no entanto, é difícil conceber que um jurista não leve em consideração questões políticas e sociais que se desenvolvem na sociedade:

Sin embargo, esto no significa que la teoría jurídica dependa de la teoría política para existir. El derecho puede ser parte de la política, pero puede ser una parte relativamente autossuficiente. La teoría política, por lo que hemos dicho, debe prestar atención al fenómeno jurídico, pero de ahí no se sigue necesariamente que el estudio de la realidad jurídica requiera prestar atención al fenómeno jurídico, pero de ahí no se sigue necesariamente que el estudio de la realidad jurídica requiera prestar atención a la filosofía política. La polémica Hart-Dworkin gira precisamente en torno a esta cuestión: ¿ puede el teórico jurídico hacer su trabajo sin tener en cuenta el contexto político e social en el que se desarrollan las cuestiones que se preocupan? En términos generales, podemos decir que al menos algunas de las cuestiones básicas de la filosofía del derecho no pueden ser abordadas adecuadamente sin tener en cuenta los estudios teóricos y empíricos realizados sobre el contexto institucional y político en el que se presentan tales cuestiones. (DE LA TORRE, 2012, p. 185)

⁴⁹ Hércules é a metáfora de um juiz ideal, mencionado pelo próprio autor (2007), como um juiz com talento anormal. “(...) É por isso que imaginamos um juiz hercúleo, dotado de talentos sobre-humanos e com um tempo infinito a seu dispor.” (DWORKIN, 2007, p. 419).

Para Dworkin (2007), as questões políticas também podem ser decididas por Tribunais, já que cabe a esses assegurar direito das minorias, defendendo, portanto, um papel ativo do Poder Judiciário na concretização de direitos fundamentais, mas com certos limites, para que não ocorra um autoritarismo do judiciário. O juiz deve aplicar o direito considerando-o como um conjunto de normas e princípios, que se encontra sedimentado historicamente e socialmente reconhecido, assim, as decisões judiciais podem ser justificadas sob um ponto de vista moral, de valorização dos princípios, comparando-se a criação jurídica à literária, consagrando-se a ideia de uma interpretação jurídica construtiva, da deontologia jurídica, assumindo a distinção entre valores e princípios.

Habermas (1997) faz uma crítica a essa afirmação de Dworkin, sob o argumento de que o autor vislumbra sua teoria com base na constituição norte americana, um modelo histórico, que se prolonga no tempo, já que não há valores imutáveis e pré-definidos. Num diálogo com a teoria habermasiana, o que se propõe é uma substituição da ideia de valores substantivos por um processo comunicativo, de construção de identidades dos cidadãos.

A interpretação do direito e da política sob a análise da teoria do discurso, parte do pressuposto de que as democracias de massa dos Estados sociais, surgidas a partir do Século XX, têm uma compreensão do direito no aspecto procedimentalista, já que a execução das normas jurídicas não está adstrita ao Judiciário, mas também à Administração Pública (HABERMAS, 1997, p. 242). Em crítica a Dworkin, assim afirma Habermas:

A teoria dworkiniana dos direitos apoia-se na premissa segundo a qual há pontos de vista morais relevantes na jurisprudência, porque o direito positivo assimilou inevitavelmente conteúdos morais. Essa premissa não causa nenhuma surpresa para uma teoria discursiva do direito, a qual parte da ideia de que argumentos morais entram no direito através do processo democrático da legislação – e das condições de equidade da formação do compromisso. (HABERMAS, 1997, p. 253).

Para Barroso (2012), há uma ambiguidade entre a construção de que o “*direito é política*” e de que o “*direito não é política*”, argumentando que o direito não está associado à ideia de política, quando se trata de escolhas livres e tendenciosas dos julgadores, mas que o “*direito é política no sentido de que*”:

(...) a) sua criação é produto da vontade da maioria, que se manifesta na Constituição e nas leis; b) sua aplicação não é dissociada da realidade

política, dos efeitos que produz no meio social e dos sentimentos e expectativas dos cidadãos; c) juizes não são seres sem memória e sem desejos, libertos do próprio inconsciente e de qualquer ideologia e, conseqüentemente, sua subjetividade há de interferir com os juízos de valor que formula. A Constituição faz a interface entre o universo político e o jurídico, em um esforço para submeter o poder às categorias que mobilizam o Direito, como a justiça, a segurança e o bem-estar social. Sua interpretação, portanto, sempre terá uma dimensão política, ainda que balizada pelas possibilidades e limites oferecidos pelo ordenamento vigente (...)” (BARROSO, 2012, p.29).

Nas palavras de Leal: “*A política é vista, portanto, como uma questão de valor, e não só como uma questão de preferência; como um processo de razão, e não só como uma manifestação de vontade, de maneira que a deliberação é tida como uma atitude de cooperação social (...)*” (LEAL, 2004, p. 53).

O próprio ministro Barroso (2017), em seu texto “*A razão sem voto: O Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria*” sustenta que não existe uma única resposta correta no âmbito do Judiciário, que o protagonismo judicial deu margem à “*discricionabilidade judicial*”, ou seja, surge um juiz num âmbito de interpretação jurídica, de superação da visão tradicional de que cabe ao juiz apenas aplicar os fatos às normas jurídicas. Segundo o ministro, “*o intérprete judicial integra o ordenamento jurídico com suas próprias valorações, sempre acompanhadas do dever de justificação*”. (BARROSO, 2017, p. 41-42).

Diego Werneck Arguelles, em “*O Supremo que não erra*” (2017), ao estabelecer uma crítica ao texto do Barroso (2017), inicia seu debate com questionamentos aos próprios argumentos do ministro que diz que “O STF atua de forma contramajoritária” e que também “atua na vanguarda iluminista”.

Questiona Arguelles (2017, p. 82-83), “*como é possível uma instituição desenhada para decidir sem pressão política de maiorias eventuais possa se legitimar por ter aderido à opinião pública?*” (...) “*Quando e como saber, afinal, se os ministros corretamente ignoraram o clamor popular e atuaram contramajoritariamente (...)?*”.

Para o autor, na teoria do ministro Barroso não há espaço para um STF que erra, ou seja, legitima-se qualquer decisão do STF, o que segundo Arguelles (2017, p. 103) se dá porque a teoria de Barroso “*justifica coisas demais, porque incorpora riscos de menos*”.

Nesse ínterim, não há como desconsiderar a insegurança jurídica que decorre desse sistema aberto de regras e princípios. A questão que se coloca é a até que ponto essa extensão interpretativa do direito, principalmente, por Tribunais Constitucionais, como o STF, é garantidora de direitos fundamentais. Essa margem interpretativa tem limites?

Essa relação ambígua entre o “técnico” e o “político” também é presente nos debates travados entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, quando julgaram o Recurso Extraordinário nº 848.826, que trata da questão dos pareceres prévios dos Tribunais de Contas.

Ministro Luís Roberto Barroso: (...) *Portanto, as prestações de contas em grandes números, contas de governo, sujeitam-se ao julgamento político; mas a prestação de contas dos atos administrativos e a comprovação de que dinheiro não foi desviado, essa é uma questão que, a meu ver, é técnica. Portanto, não me parece razoável a tese de que alguém possa dizer: "Comprovadamente o prefeito desviou dinheiro, mas a Câmara Municipal, politicamente, como ele tem maioria, achou que está bem assim." Portanto, não me parece essa a melhor forma de tratar este assunto. Por esta razão eu entendo que as contas de governo sujeitam-se a parecer prévio do Tribunal de Contas e a julgamento pela Câmara; mas as contas de gestão, nas quais se vai aferir se houve improbidade ou não houve improbidade, se houve peculato ou se não houve peculato, se houve desvio de dinheiro ou não houve desvio de dinheiro, acho que esse é um julgamento técnico. Ninguém poderá dizer: "Roubou, mas tem maioria na câmara". Portanto, esse é o meu ponto de vista; e, por essa razão, eu reitero o meu voto. (Inteiro Teor do Acórdão, p. 85/86). Grifamos.*

Ministro Teori Zavascki: (...) *De modo que, a prevalecer esse raciocínio, encaminhar-se-á a positivação de um temerário “ponto cego” institucional na realidade dos Tribunais de Contas. Diante do conhecido cenário de inapetência das Câmaras Municipais para se manifestar a respeito das contas do Executivo, bastaria que Prefeitos passassem a se ocupar diretamente por um maior número de licitações, contratos e empenhos para que o relevante mecanismo de controle externo previsto no art. 71, II, da Constituição se visse solenemente esvaziado. Importante lembrar, ainda, que as consequências negativas para a probidade na Administração Pública não se resumiriam apenas ao controle dos gastos municipais, alcançando também as verbas federais repassadas para prefeituras mediante convênios. (Inteiro Teor do Acórdão p. 91/92). Grifamos.*

Ministro Luiz Fux: (...) *se nós afirmarmos que só vale o julgamento da câmara municipal, eles avocariam todas essas despesas como despesas de gestão e não despesas de governo, e isso escaparia a qualquer tipo de controle. Por fim, Senhor Presidente, entendo perfeitamente cabível essa influência do tema relativo à capacidade institucional. No meu modo de ver, ninguém melhor do que o próprio Tribunal de Contas para aferir a lisura das contas de um ordenador de despesas. A câmara municipal, como destacou o Ministro Barroso, faz exatamente um julgamento político que não tem, na sua essência, a aptidão de aferir aquilo que o Tribunal de Contas confere com tanta legitimidade constitucional. (Inteiro Teor do Acórdão, p. 95/96). Grifamos.*

Ministra Carmen Lúcia: (...) *O tribunal de contas opina, ainda que uma opinião qualificada, técnica, tanto que se exigem 2/3 para a rejeição do parecer. E, naquele precedente, acompanhei a divergência inaugurada pelo então Ministro Arnaldo Versiani, assentando que a competência para o julgamento das contas do prefeito é da câmara municipal, cabendo ao tribunal de contas emissão de parecer prévio nos termos do artigo 31 da Constituição – e também transcrevo. (...) Ou são rejeitadas, ou aprovadas, ou ocorrem - não sei se é a hipótese dos autos - omissões que o TSE considera que nunca o Poder Legislativo poderia ter. De duas, uma: ou ele aprova ou rejeita as contas. Se o Legislativo obtém o quorum de 2/3, pode, inclusive, rejeitar o parecer do Tribunal de Contas, tanto num sentido, quanto noutro. Como disse, já tive casos concretos nesta Corte em que o parecer prévio foi pela aprovação das contas, mas a Câmara Municipal, com o quorum de 2/3, rejeitou-as, ou seja, essa hipótese não é incomum de acontecer. O aspecto que este Tribunal sempre considerou, no entanto, a partir da decisão do STF, e de acordo com a jurisprudência lá prevaiente, e agora de acordo com a alínea g, há apenas, na essência, um órgão competente, e esse órgão é a Câmara Municipal, em se tratando de contas de Prefeito. (Inteiro Teor do Acórdão, p. 123/125). Grifamos.*

Ministro Marco Aurélio: (...) *A fiscalização externa do município é exercida pelo Poder Legislativo municipal. Externo a quê? Ao Executivo. Segmento que se mostra auxiliar do Legislativo pode exercer esse controle externo, com consequências gravosas, a ponto de atrair a incidência da Lei Complementar 64/1990, com alteração implementada pela também Complementar 135/2010? Não, Presidente, não pode. Tem-se os demais preceitos, estando, no § 2º, que o parecer prévio – não há palavras inúteis no Diploma Maior –, que o parecer é prévio. Prévio a quê? Em relação a alguma coisa. E essa alguma coisa é a manifestação, é o controle externo, a ser promovido por um outro Poder, não por um tribunal de contas, o Legislativo. (...) Não julgo raciocinando a partir do excepcional. Não julgo o caso coisas na Casa Legislativa, na Câmara de Vereadores. Se devo, como julgador, presumir alguma coisa, é a postura digna e republicana por parte de uma Casa Legislativa, e não a contrária, até mesmo, aos anseios da sociedade. Estou a concluir e refiro-me, ainda, ao fato de a Lei Complementar 135/2010 que veio acrescer situações de inelegibilidade, ter feito referência, alterando a Lei Complementar 64/1990, a decisão irrecorrível. Não me consta que parecer seja decisão irrecorrível, muito menos parecer que a própria Constituição Federal rotula como peça prévia. (Inteiro Teor do Acórdão, p. 156/157). Grifamos.*

As falas dos ministros que votaram para que o julgamento das contas de gestão e de governo dos prefeitos sejam distintos (tese 1), parecem evidenciar uma desconfiança na função fiscalizadora das Câmaras de Vereadores, quando, por exemplo, o Ministro Barroso se manifesta no sentido de que basta o prefeito ter maioria na Câmara que eventuais atos ilicitamente praticados serão aprovados. Os ministros Teori Zavascki e Luiz Fux falam em inaptidão do Legislativo para realizar o julgamento das contas de gestão (dos ordenadores de despesas).

Já os Ministros que se posicionaram que o julgamento definitivo só pode ser exercido pelas Câmaras de Vereadores (tese 2) não se ativeram somente à distinção entre decisão técnica ou política. O Ministro Marco Aurélio indaga, inclusive se nos Tribunais de Contas nunca há julgamento político.

Essa discussão evidencia que poucos argumentos normativos foram utilizados para fundamentação da decisão da maioria dos Ministros, denotando-se, assim, conforme extraído da obra de Habermas, de que:

(...) por trás dessa uniformidade do código oculta-se um complexo sentido de validade do direito legítimo, o qual explica porque, no caso de decisões sobre princípios, os discursos jurídicos admitem argumentos de origem extralegal, portanto, considerações de tipo pragmático, ético e moral, introduzindo-os em argumentos jurídicos.” (HABERMAS, 1997, p. 257).

Dos debates pode-se extrair que o argumento que prevaleceu na tese vencedora foi sobre o quórum qualificado de 2/3 que deve ser alcançado para que os vereadores possam afastar os pareceres prévios dos Tribunais de Contas, o que evidencia, também, a valorização dada pela Constituição a essa análise prévia realizada pelas Cortes de Contas.

2.2.3.3. A omissão Legislativa e a impossibilidade de julgamento ficto das contas

A questão que se coloca aqui é o que ocorre com as contas dos prefeitos, seja de gestão ou de governo, quando o Tribunal de Contas emite parecer prévio desfavorável à aprovação das contas e a Câmara de vereadores não se pronuncia, deixando de julgá-las.

Esse tema também já comportou posicionamentos divergentes do Tribunal Superior Eleitoral. Em 2004, o TSE entendia que em caso de omissão do Legislativo, o parecer do Tribunal de Contas deveria prevalecer. Outro entendimento fixado pela Corte eleitoral era de que o parecer prevaleceria em caso de omissão do legislativo, no entanto, estava condicionado à existência de legislação específica que assim dispusesse, como a Lei Orgânica do Município. A terceira tese fixada pelo TSE, em 2013, foi a de que o parecer do Tribunal de Contas não tem o condão de substituir a decisão da Câmara de vereadores, nos casos de omissão desta.

Nota-se, assim, que a divergência de entendimentos do TSE compromete a segurança jurídica, já que a depender do caso e do ano de julgamento, muitas candidaturas podem ter sido indeferidas ou deferidas, conforme a tese adotada.

Caso semelhante a esse foi objeto do Recurso Extraordinário nº 729.744-MG⁵⁰, em que o Supremo Tribunal Federal se pronunciou recentemente sobre o tema, entendendo que não deve prevalecer o parecer prévio do TCE em caso de omissão do legislativo. Abaixo foi reproduzida a ementa do acórdão proferido:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, fixou tese nos seguintes termos: “O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo”, vencidos os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin, Rosa Weber e Luiz Fux. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 17.08.2016. (Decisão proferida no RE 729.744 -MG).

No RE nº 729744/MG, o caso concreto tratou de situação diferente da anterior, tendo sido o recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra acórdão do TSE, que manteve a decisão e deferimento do pedido de registro de candidatura de um cidadão ao cargo de prefeito. A fundamentação do Ministério Público era de que omissão da Câmara de Vereadores, bem como o não atingimento do quórum de 2/3, necessário para afastar o parecer do Tribunal de Contas, faz com o que o parecer desfavorável à aprovação das contas prevaleça, gerando a inelegibilidade prevista na Lei da Ficha Limpa.

Como a decisão também foi proferida por maioria de votos (5 a 4)⁵¹, foram analisados os pontos de destaque na discussão entre os ministros, conforme trechos dos debates abaixo transcritos:

Ministro Ricardo Lewandowski: (...) *Eu me lembro que nós fazíamos uma distinção quanto ao prazo razoável. Quer dizer, se a Câmara claramente se omite, ela está se negando a apreciar as contas. Mas tem que haver um prazo razoável. (Inteiro Teor do Acórdão, p. 22). Grifamos.*

Ministro Luís Roberto Barroso: (...) *Eu estou de acordo com o Ministro Gilmar de que a não deliberação não possa equiparar-se à rejeição. Acho que isso não é razoável em um julgamento por decurso de prazo em desfavor de quem prestou as contas e, portanto,*

⁵⁰ Inteiro Teor do Acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 729.744 está disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4352126>. Acesso em 11/11/2017.

⁵¹ Os Ministros que acompanharam a tese do relator Gilmar Mendes foram: Ministros Marco Aurélio, Celso de Melo, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli.

cumpriu o seu papel. Portanto, eu não estou penalizando o Executivo. Mas eu acho que nós devemos imputar, no mínimo, a pecha de inconstitucionalidade à omissão da Câmara, porque acho que essa omissão frustra o direito das minorias de participarem do processo e de deliberarem. Portanto, eu declararia a inconstitucionalidade da omissão prolongada na apreciação das contas. (Inteiro Teor do Acórdão, p. 22). Grifamos.

Ministro Luiz Fux: (...) *Em consequência, e especificamente aplicada à situação sub examine, aludida conclusão revisita a atual orientação firmada no Tribunal Superior Eleitoral, de forma a considerar, como exegese constitucionalmente adequada, como rejeitadas, em solução de definitividade, as contas anuais de governo dos Prefeitos, sempre que houver manifestação do Tribunal de Contas neste sentido e inexistir a deliberação da Câmara Municipal acerca do resultado do parecer. (Inteiro Teor do Acórdão, p. 38). Grifamos*

Ministro Dias Toffoli: (...) *Se prevalecer a tese do voto do eminente Relator, ter-se-á a consequência de que o parecer do tribunal de contas, enquanto não aprovado pela câmara municipal, será um nada jurídico, porque sofrerá a ação paralisante de uma omissão do Poder Legislativo, se é possível estabelecer, do ponto de vista lógico, essa contraposição entre uma omissão que paralisa, como se ação deveras fosse. (Inteiro Teor do Acórdão, p. 45). Grifamos.*

Ministro Celso de Mello: (...) *Desse modo, na hipótese singular de omissão legislativa no exame do parecer prévio do Tribunal de Contas, não há como inferir inelegibilidade da inércia da Câmara de Vereadores nem presumir a ocorrência por mera ficção, dessa gravíssima limitação à cidadania passiva do Prefeito Municipal. (Inteiro Teor do Acórdão, p. 87). Grifamos.*

Nos debates restou consignado, pela maioria, que não cabe um julgamento ficto pela Câmara de Vereadores, no entanto, uma das questões discutidas ao longo da sessão plenária foi sobre a inconstitucionalidade da omissão legislativa, já que muitos são os casos em que o legislativo local descumpra prazos estabelecidos nas leis orgânicas para conclusão do julgamento, podendo, inclusive, ser finalizada a legislatura sem análise das contas dos prefeitos.

Não obstante a questão levantada pelos Ministros, não restou concluído um posicionamento sobre fixação de prazo razoável para análise das Casas Legislativas, consignando-se nos debates que outros órgãos de controle, como o Ministério Público poderiam atuar nesses casos, assim como os próprios chefes do executivo que se sentirem prejudicados pela omissão legislativa.

Os resultados apresentados nesta pesquisa também apontam casos de omissão das Casas Legislativas, o que inclusive, dificultou que fossem analisados casos mais

recentes, visto que há uma demora na devolutiva das Câmaras de Vereadores, assim os bancos de dados disponibilizados contemplam informações de legislaturas mais antigas.

No que se refere aos debates do julgamento do RE 729.744, é interessante destacar que, apesar de os Ministros não terem considerado aspectos como decisões técnicas ou políticas para fixação da tese sobre as omissões legislativas, avançaram numa discussão sobre a composição dos membros dos Tribunais de Contas, ressaltando o juízo político realizado pelo Legislativo e Executivo nas escolhas dos Conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais.

Ministro Luís Roberto Barroso: (...) *O fato de reconhecermos a competência do Tribunal de Contas, que me parece a solução constitucionalmente adequada, não nos imuniza de uma discussão que eu acho que é importante fazer, de lege ferenda, sobre a própria composição dos Tribunais de Contas e fazer com que, no futuro, ela seja predominantemente técnica, porque a verdade é que, embora, seja um órgão técnico, no geral dos estados, a composição é predominantemente política. E aí, evidentemente, não é bom substituir o juízo político da câmara por um juízo político do Tribunal de Contas. Portanto, eu acho que, de lege ferenda, nós deveríamos pensar numa composição mais técnica e menos política do Tribunal de Contas. (Inteiro teor do acórdão, p. 39). Grifamos.*

Ministro Luiz Fux: *Hodiernamente, eles têm os cargos distribuídos para o pessoal interno e também o Ministério Público, que faz um balanceamento dessa verificação. (Inteiro teor do acórdão, p. 39). Grifamos.*

Ministro Luís Roberto Barroso: *Audidores, é isso. (Inteiro teor do acórdão, p. 39)*

Ministro Luiz Fux: *Também há um aspecto político, mas, na câmara, o aspecto é só político, lá, no Tribunal de Contas pelo menos, há uma divisão dessas ideologias entre os técnicos, os membros do Ministério Público... (Inteiro teor do acórdão, p. 39). Grifamos.*

Ministro Ricardo Lewandowski: *Perdão, Ministro, mas o caráter puramente político das câmaras municipais é amenizado justamente pela emissão ou pelo exame do parecer prévio das contas por parte dos Tribunais de Contas. Ou seja, então há um balanço, há um mix muito prudente que foi vislumbrado pelo Constituinte de 88. (Inteiro teor do acórdão, p. 39/40). Grifamos.*

Ministro Luiz Fux: *Mas nós vimos aqui um caso específico. O Tribunal de Contas rejeitou e a câmara aprovou. Então, eles mandam mais, a câmara municipal dá a última palavra. (Inteiro teor do acórdão, p. 40). Grifamos.*

Ministra Carmen Lúcia: *Porque ela é o poder, Ministro. (Inteiro teor do acórdão, p. 40). Grifamos.*

Ministro Luiz Fux: *Hein? (Inteiro teor do acórdão, p. 40)*

Ministra Carmen Lúcia: *Porque é lá que é o poder. (Inteiro teor do acórdão, p. 40).*

Ministro Luiz Fux: *É. (Inteiro teor do acórdão, p. 40)*

Ministro Luís Roberto Barroso: *Só para fazer uma justiça. Os Tribunais de Contas, com frequência, tem corpos técnicos muito qualificados. (Inteiro teor do acórdão, p. 40)*

Ministro Luiz Fux: *Pois é, pois é, na sua composição. (...) Com relação ao recurso extraordinário do Ministro Gilmar Mendes, que para ele é uma solução, e para nós é um problema, porque temos que resolver, eu perguntaria o seguinte: Esse recurso extraordinário foi afetado como repercussão geral com essa tese "o que ocorre quando o Tribunal de Contas desaprova as contas e a câmara não se pronuncia"? Foi afetada essa tese? Porque eu estou levando em consideração que, a posteriori, houve uma aprovação dessas contas, então, haveria uma inutilidade de nós debatermos esse aspecto. Mas o Ministro Barroso ressaltou que talvez fosse também necessário dispor sobre isso. Quer dizer, o que ocorre quando Tribunal de Contas rejeita as contas e a Câmara Municipal, que tem a obrigação de derrubar esse parecer por 2/3 (dois terços) se omite inconstitucionalmente? No meu modo de ver, com a devida vênia, prevalece o parecer do Tribunal de Contas. Há uma presunção de legitimidade, pela capacidade institucional do Tribunal de Contas, máxime quando esse parecer tem que ser derrubado por 2/3 (dois terços) da Câmara. Quer dizer, o silêncio não pode valer por 2/3 (dois terços) da Câmara. (Inteiro teor do acórdão, p. 40). Grifamos.*

Ministro Dias Toffoli: *E a minoria não pode mandar na maioria. (Inteiro teor do acórdão, p. 41). Grifamos.*

Ministro Luiz Fux: *Exatamente. Então, no meu modo de ver... (Inteiro teor do acórdão, p. 41)*

Ministro Luís Roberto Barroso: *Esta solução, que eu acho que tem problemas técnicos, ela, do ponto de vista pragmático, funciona bem porque, aí, a maioria, em vez de obstruir, vai querer julgar. (Inteiro teor do acórdão, p. 41). Grifamos.*

Ministro Luiz Fux: *Vai querer julgar. (Inteiro teor do acórdão, p. 41)*

Ministro Luís Roberto Barroso: *Portanto, do ponto de vista prático, eu acho que preenche a finalidade. Do ponto de vista deontológico, quer dizer, alguém ter as suas contas reprovadas por omissão, me soa um pouco problemático, mas a solução de Vossa Excelência é uma solução, efetivamente. (Inteiro teor do acórdão, p. 41). Grifamos.*
(...)

Ministro Gilmar Mendes: *Porém, obviamente, hoje muitas das cortes de contas são Cortes Altamente politizadas. Está acontecendo com o Tribunal de Contas aquele fenômeno que se esperava: "Ah! Pessoas de notório saber jurídico, ou saber técnico, ou coisa do tipo". Quem logra ser indicado para as vagas livres? Hoje, em regra, membros do parlamento. Isso passou a ser regra, tanto é que tem uma vaga cativa do Senado ou da Câmara, certamente haverá bons nomes, mas poderá haver nomes não muito bons. No plano estadual, é assim, com uma outra realidade: em geral, o parlamentar, que para lá vai, deixa o filho como seu herdeiro sucessor. Eu tive experiência, tive irmão prefeito, que tinha de apoiar o filho do relator de suas contas; essa é a realidade, essa é a realidade. Os prefeitos*

ficam submetidos a isso. Hoje, um governador que domina uma assembleia e domina o tribunal de contas pode rejeitar as contas de maneira banal para causar a inelegibilidade de um prefeito. (Inteiro teor do acórdão, p. 49)

Nos debates verifica-se, portanto, o quanto os ministros ressaltaram a faceta política da composição dos Tribunais de Contas e a relação executivo-legislativo.

A literatura sinaliza para a predominância do Executivo sobre o legislativo nas decisões sobre a aprovação ou rejeição das prestações de contas, considerando-se, também, esse processo de escolha política, em que determinado número de membros das Cortes de Contas estaduais são escolhidos pela Assembleia legislativa e pelo Governador.

Sobre a análise das contas do Executivo Federal, o Tribunal de Contas da União, desde 1946 até 2015 sempre emitiu pareceres favoráveis às contas do presidente da República, embora alguns com ressalvas ou recomendações. Somente em 2015, as contas da presidente Dilma Roussef tiveram parecer desfavorável, em que o TCU, por unanimidade, sugeriu a rejeição das contas pelo Congresso Nacional. Sobre as contas do governo, referentes a exercício de 2015, assim opinou o TCU:

O relatório sobre a execução do orçamento da União de 2015 demonstra que, devido à gravidade e à repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas às irregularidades detectadas, não elididas pelas contrarrazões apresentadas pela Presidente da República, houve inobservância relevante aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual⁵².

Interessante destacar que os resultados apresentados por Pessanha (2007, p. 157-158), sobre o lapso temporal existente entre a emissão do parecer pelo TCU e o julgamento definitivo pelo Congresso Nacional, que variam em média em 3 anos, com exceção das contas do ex-presidente Itamar Franco, relativas ao exercício financeiro de 1993, que só foram julgadas 9 anos depois. No caso do ex- presidente Fernando Henrique Cardoso, 6 das suas 8 prestações de contas julgadas pelo Legislativo no mesmo dia, em 20/12/2002, ao final do seu governo.

⁵² Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/contas-antiores.htm>. Acesso em 22/12/2017.

As prestações de contas dos ex-presidentes Collor e Lula até o ano de 2017 não foram julgadas pelo Congresso Nacional, assim como as contas da ex-presidente Dilma Roussef, nem mesmo as referentes ao exercício financeiro de 2015, que culminaram no seu *impeachment*.

Para Pessanha (2007), esse lapso temporal tão extenso entre a análise do Tribunal de Contas e o julgamento do Legislativo sugere uma ausência de coordenação entre o Congresso Nacional e seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas da União.

O lapso temporal entre apresentação da prestação de contas pelo prefeito e decisão final do legislativo também foi investigado na presente pesquisa e está apresentada no capítulo 4.

2.3. Considerações finais do capítulo

No segundo capítulo foram abordados os temas sobre a organização e funcionamento dos Tribunais de Contas e do Legislativo, instituições encarregadas de controlar os atos do Executivo.

Foram analisadas, de forma comparativa, a estrutura dos Tribunais de Contas ao longo das Constituições brasileiras, abordando questões relativas ao número de membros, processo de nomeação, garantias e funções.

De acordo com a literatura analisada, as agências de controle, responsáveis por auditar e controlar os atos do Poder Público, como os Tribunais de Contas, surgiram nas democracias mais recentes e isso também se deu em razão da pouca efetividade do controle realizado pelo Legislativo.

No que tange à nomeação dos conselheiros dos tribunais de contas estaduais, os trabalhos de Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) e Abrucio (1994) indicaram uma predominância do Executivo na indicação dos integrantes das cortes de contas e Pessanha (2007) apontou para uma predominância na indicação de parlamentares e políticos para a composição do TCU.

Sobre esse tema, conclui-se que após a Constituição de 1988 houve certa redução da liberdade do Executivo para a escolha dos membros dos Tribunais de Contas, em razão de o Executivo ter que indicar dois membros integrantes da carreira de auditores do Tribunal e do Ministério Público de Contas.

O tema central da discussão aqui realizada foi sobre a atuação das Cortes na análise das prestações de contas do chefe do Executivo municipal e o julgamento final pelo Legislativo. Assim, além da discussão teórica sobre o tema, foram analisados os conceitos de contas de gestão e de governo, para diferenciar as prestações de contas dos prefeitos e as funções exercidas pelo TCE, ainda que desfavorável à aprovação das contas.

Para tanto, em razão das decisões proferidas pelo STF, em 2016, houve uma mudança de entendimento quanto à análise realizada pelo TCE e a emissão de parecer prévio, que deve ser submetido à Câmara de Vereadores para julgamento e que, mesmo em caso de omissão legislativa, não prevalece o parecer do TCE.

O próximo capítulo trata do estudo comparativo dos Tribunais de Contas dos Estados do Amazonas, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo, onde está apresentada a regulamentação, o organograma e o perfil dos conselheiros de cada corte estadual, bem como a legislação pertinente de cada Tribunal de Contas e as variáveis utilizadas pelas Cortes para análise das prestações de contas e emissão dos pareceres prévios sobre as contas dos prefeitos.

CAPÍTULO 3

OS TCES AMAZONAS, PERNAMBUCO, SANTA CATARINA E SÃO PAULO: UM ESTUDO COMPARADO.

“Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos.”

James Madison (art. LI)

3.1. Introdução

O presente capítulo tem por objetivo apresentar as características dos quatro Tribunais de Contas Estaduais que compõem a pesquisa empírica realizada neste trabalho.

Os dados explorados nesta pesquisa foram coletados nos *sites* oficiais dos Tribunais de Contas dos Estados do Amazonas, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo, bem como fornecidos pelas Cortes, através de respostas das ouvidorias à solicitação de acesso à informação.

A partir das informações disponibilizadas, optou-se por comparar Tribunais e legislativos municipais de Estados estabelecidos em diferentes regiões brasileiras, verificando-se, assim, se há padrões de decisões ou grandes variações entre as instituições analisadas.

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas exerce o controle externo sobre as contas dos prefeitos de 62 municípios, o de Pernambuco sobre 184 municípios, o de Santa Catarina sobre 293 e o de São Paulo sobre 644 municípios.

Na primeira parte do capítulo foram apresentados os resultados da análise comparativa dos Tribunais de Contas, a partir do estudo da legislação respectiva, que inclui as regras instituídas pelas Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e Regimentos Internos das Cortes de Contas.

Além disso, foram analisadas as variáveis definidas pelas Cortes de Contas para elaboração de relatório e emissão de parecer prévio sobre as contas dos prefeitos, com o fim de verificar se existe homogeneidade entre os pareceres.

Objetivou-se, também, traçar o perfil dos conselheiros dos Tribunais de Contas no período de análise (2007 a 2010), a partir de três variáveis: 1) Formação acadêmica; 2) Trajetória Política e 3) Natureza da indicação ao cargo.

Foi, também, verificado se os conselheiros já ocuparam cargos públicos anteriormente à nomeação, bem como a natureza da indicação, se proveniente de decisão do Legislativo ou do Executivo.

3.2. A legislação dos Tribunais de Contas Estaduais: um estudo comparado

A presente seção trata dos resultados da análise comparada da legislação dos TCEs Amazonas, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo.

Realizou-se uma análise documental, sendo adotado o método de análise de conteúdo, através de uma abordagem qualitativa. Utilizou-se, portanto, o método de análise de conteúdo proposto por Laurence Bardin (1977), sendo este um método empírico, podendo ser definido como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 38).

Bardin (1977) apresenta como técnicas de análise de conteúdo a análise categorial, de avaliação de atitudes, da enunciação, de expressão e das relações.

Para verificar as similaridades entre as legislações dos Tribunais de Contas Estaduais e investigar se existe algum tipo de padronização, foi utilizada a análise categorial, que consiste na criação de categorias, que, segundo Bardin (1977, p. 37) *“são gavetas ou rubricas significativas que permitem a classificação dos elementos de significação constitutivos da mensagem”*.

A categorização é dividida em duas etapas: primeiro é feito o inventário, que consiste em isolar os elementos e depois, a classificação, na qual se agrupam os elementos com características comuns. Os critérios adotados para a escolha das

categorias podem ser: i) semântico/temático; ii) sintático; iii) léxico e iv) expressivo (BARDIN, 1977, p.118).

Com base em Bardin (1977), foi utilizado o método semântico-temático para realizar a categorização e agrupar os dados por afinidade temática, conforme demonstrado a seguir.

3.2.1. Os Tribunais de Contas nas Constituições Estaduais

Nesta subseção foram analisadas as Constituições dos quatro Estados para verificar se existe similaridade entre as regras constitucionais, observando-se, também, como as Constituições estabelecem a relação das Cortes de Contas com o Legislativo Estadual e o grau de independência entre eles.

Para comparar as regras estabelecidas pelas Constituições Estaduais foi utilizada a metodologia de análise de conteúdo (BARDIN, 1977), e, para tanto, foram criadas oito categorias, abaixo listadas:

- 1. Capítulo ou Seção específica sobre TCE:** nessa categoria foi verificado se a constituição estadual dispõe, em seção específica, sobre o TCE;
- 2. Atribuições do TCE:** foi analisado se a Constituição Estadual dispõe sobre as funções do Tribunal de Contas;
- 3. Número de membros e processo de escolha:** aqui se analisou se há previsão constitucional expressa sobre o número de membros e processo de escolha dos conselheiros;
- 4. Garantias e prerrogativas dos conselheiros:** foi observado se a Constituição estadual possui disposição sobre as garantias dos conselheiros do TCE referentes ao cargo ocupado;
- 5. Prestação de Contas pelo TCE:** nessa categoria verificou-se se há uma previsão expressa sobre o procedimento de prestação de contas do próprio Tribunal de Contas Estadual;
- 6. Prestação de Contas pelo Executivo Municipal:** observou-se se a Constituição estadual prevê normas sobre prazo e procedimento de prestação de contas pelo executivo municipal

7. Prazo para o TCE emitir parecer prévio sobre as contas dos prefeitos: nessa categoria foi observado se há previsão constitucional de prazo para o Tribunal de Contas Estadual analisar as prestações de contas dos prefeitos e emitir parecer prévio;

8. Prazo para o legislativo julgar as contas dos prefeitos: nessa categoria foi verificado se a Constituição estadual prevê prazo para o legislativo julgar as contas dos prefeitos, após emissão de parecer prévio pelo TCE.

Foram, portanto, analisadas, as Constituições dos Estados do Amazonas, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo, a partir das oito categorias acima descritas.

Da análise realizada, foi organizado o quadro abaixo, para ilustrar se há previsão expressa nas Constituições estaduais sobre os temas propostos nas categorias elaboradas. As linhas marcadas com “x” indicam que há previsão da matéria e as marcadas com um traço indicam que não foi encontrada nenhuma regra expressa sobre o tema proposto na categorização.

Quadro 10: Normas estabelecidas nas Constituições Estaduais

Categorias	Amazonas	Pernambuco	Santa Catarina	São Paulo
Capítulo ou Seção específica sobre TCE	-	x	-	x
Atribuições do TCE	x	x	X	x
Número de Membros e Processo de Escolha	x	x	X	x
Garantias e prerrogativas dos conselheiros	x	x	X	x
Prestação de Contas pelo TCE	x	-	-	x
Prestação de Contas pelo Executivo Municipal	x	x	X	-
Prazo para o TCE emitir parecer prévio sobre as contas dos prefeitos	x	x	X	-
Prazo para legislativo julgar as contas dos prefeitos	x	x	-	-

Fonte: Constituições Estaduais AM, PE, SC e SP. Elaboração própria.

Como se observa no quadro 10, somente as Constituições dos Estados de Pernambuco e de São Paulo têm um capítulo ou seção específica sobre o funcionamento do TCE.

As quatro Constituições estaduais analisadas dispuseram sobre o Tribunal de Contas Estadual dentro do capítulo sobre o poder legislativo, na parte específica que dispõe sobre a fiscalização orçamentária e financeira a ser exercida pelo legislativo, o que demonstra uma aplicação simétrica ao que dispõe a Constituição Federal para o Tribunal de Contas da União.

Verificou-se, também, que em todas as constituições estaduais a organização do capítulo sobre o Poder Legislativo é feita de forma simétrica à Constituição Federal.

A Constituição pernambucana trata das atribuições do TCE dentro do capítulo sobre o Poder Legislativo, especificamente na seção sobre a “*fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial*”, no entanto, organizou, assim como a Constituição de São Paulo, uma subseção específica sobre a organização do TCE, escolha e garantia dos conselheiros.

Nos Estados de Santa Catarina e Amazonas, a previsão constitucional sobre o TCE está numa seção sobre a “Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, dentro do capítulo sobre o Poder Legislativo.

Quanto à categoria “garantia e prerrogativas dos conselheiros”, foi analisado se as constituições previam algum tipo de garantia para o exercício das funções. As garantias dos conselheiros dos Tribunais de Contas visam resguardar a imparcialidade dos membros da corte de contas, protegendo-se, assim, a sua atuação funcional (WILLEMANN, 2017).

Verificou-se que todas preveem regras sobre as garantias do cargo, sendo todas uniformes, em razão das diretrizes constitucionais, estabelecendo que as garantias, prerrogativas, impedimentos e subsídios dos conselheiros dos Tribunais de Contas seguirão as aplicadas aos desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais, como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios.

Foi verificado, também, se as Constituições têm previsão expressa sobre o procedimento de prestação de contas do próprio TCE. Só foram encontradas referências sobre prestações de contas do TCE nas Constituições do Amazonas e de São Paulo. Ambas as Constituições estabelecem prazo de 60 dias, após abertura da sessão

legislativa do ano seguinte, para que as Cortes enviem a prestação de contas anual à Assembleia Legislativa.

Na categoria sobre prestação de contas do executivo municipal buscou-se analisar se as Constituições trazem regras sobre prazo e procedimento direcionados ao executivo municipal, para envio da prestação de contas ao TCE, assim como se há prazo estabelecido para que o TCE emita parecer prévio sobre as contas dos prefeitos.

Observou-se que as Constituições do Amazonas, de Pernambuco e de Santa Catarina estabelecem, mesmo que sucintamente, regras sobre as prestações de contas dos prefeitos.

Da análise, observou-se, também, que não há regras uniformes sobre o prazo para o TCE emitir parecer prévio sobre as contas dos prefeitos, bem como sobre o prazo para o legislativo julgar as contas do prefeito.

A Constituição do Amazonas tem previsão expressa que o parecer prévio sobre as contas do governador será emitido em 60 dias após o recebimento. Com relação ao prazo para as Câmaras de vereadores amazonenses julgar as contas dos prefeitos, é estabelecido que deverá ocorrer em 60 dias após emissão do parecer prévio pelo TCE ou, em caso de recesso parlamentar, até 60 dias após o início da sessão legislativa do ano seguinte.

No caso de Pernambuco, a Constituição estadual estabelece que o prazo para emissão do parecer prévio é até o último dia útil do mês de dezembro de cada ano. Já o prazo para o legislativo julgar as contas dos prefeitos é de 60 dias após recebimento do parecer pelo TCE.

A Constituição de Santa Catarina prevê que o prazo para o TCE emitir parecer prévio sobre as contas do prefeito é até o último dia do exercício em que foram prestadas, mas não estabelece, expressamente, o limite de prazo para julgamento das contas pelo legislativo, o que pode estar definido nas leis orgânicas dos Municípios, tendo em vista a autonomia municipal.

Já a de São Paulo não estabeleceu prazos para emissão do parecer pelo TCE, nem para o legislativo municipal julgar as contas dos prefeitos.

Da análise das Constituições Estaduais foi possível concluir que todas trazem regras sobre os TCEs e que há similaridade entre as normas estabelecidas, o que sugere uma padronização, inclusive por aplicação simétrica da Constituição Federal.

Sobre o número de membros e processo de escolha, foi observado que todas as Constituições dispõem sobre a matéria. Acerca do número de membros não há divergências, uma vez que a Constituição Federal determina que todos os TCEs terão 7 conselheiros.

Quanto aos critérios e procedimentos de escolha pode-se afirmar que há uma padronização entre os Estados analisados, com poucas regras diferentes. Essa análise específica foi tratada neste capítulo, mas na seção específica sobre os conselheiros.

Com a leitura dos textos constitucionais, foram encontradas semelhanças entre os quatro Estados, no entanto, com o objetivo de verificar se há textos comuns nas Constituições, foi utilizado um programa detector de plágio⁵³. Assim, para execução do programa, foi feita a seleção de parte dos textos das Constituições, somente do conteúdo relativo ao Tribunal de Contas.

O programa permite que seja feita uma pesquisa de similaridade do texto, escolhendo-se um arquivo principal e comparando-o com os demais. Assim, foi feita uma pesquisa denominada “um contra todos”, na qual se identificou uma semelhança nos textos utilizados, que variou de 24,23% a 34,95% de similaridade, a depender do texto identificado como o paradigma para a análise de termos comuns usados nos arquivos comparados.

Verificou-se, portanto, na presente pesquisa que há identidade de conteúdo nas Constituições Estaduais como demonstrado na análise de conteúdo categorial, em razão da porcentagem de similaridade nos textos.

Segundo Willeman (2017) há um sistema uniforme de controle externo das finanças públicas no Brasil, pela própria diretriz constitucional, que não dá margens para a inovação pelos estados, assim muitas vezes as Constituições estaduais transcrevem literalmente textos da Constituição Federal, o que, portanto, explica a semelhança entre as normas estaduais aqui pesquisadas.

Na próxima subseção, foram apresentados os resultados da análise das leis orgânicas e dos regimentos internos das Cortes de Contas, com o mesmo objetivo de verificar se há um funcionamento semelhante dos Tribunais estaduais.

⁵³ Foi utilizado o programa *copyspider*, através do site <http://www.copyspider.com.br>. Acesso em 08.11.18.

3.2.2. O funcionamento dos Tribunais de Contas Estaduais à luz das leis orgânicas e os regimentos internos

Todos os Tribunais de Contas analisados possuem lei orgânica e regimento interno, que normatizam a organização e o funcionamento da Corte e dos processos e procedimentos de controle.

Verificou-se que as Constituições Estaduais, por regularem poucas questões sobre os TCEs, deixam lacunas e possibilitam que haja uma regulamentação própria, complementando o texto constitucional e sanando possíveis omissões legislativas. No entanto, devem as regras estar em simetria com as definidas para o funcionamento do TCU.

Os regimentos internos suplementam a normatização prevista na lei orgânica do TCE⁵⁴ e são elaborados pelos membros do próprio Tribunal de Contas, enquanto as leis orgânicas são votadas pelas Assembleias Legislativas, passando por sanção ou veto do governador.

No entanto, destaca-se que em razão da configuração dada pela Constituição Federal ao sistema de controle externo com a estruturação de Tribunais de Contas, há uma normatividade que se irradia para todos os níveis federativos, como já destacado por Willeman (2017), como uma espécie de sistema nacional de controle externo:

O primeiro aspecto relevante articula-se à conformação de um sistema de controle externo financeiro de abrangência nacional, a partir do estabelecimento de uma normatividade constitucional sobre o tema que se irradia para as esferas subnacionais, trazendo importantes implicações federativas, particularmente no tocante à fiscalização financeira dos municípios (WILLEMANN, 2017, n.p).

Assim como proposto para estudo das matérias previstas nas Constituições estaduais, utilizou-se a metodologia qualitativa de análise de conteúdo (BARDIN, 1977) e foram estabelecidas dez categorias para análise comparativa das Leis Orgânicas e Regimentos Internos dos quatro Tribunais de Contas, a seguir apresentadas.

⁵⁴ Foram analisadas as seguintes Leis Estaduais: Lei do Estado do Amazonas nº 2.423/1996 (atualizada até 13/06/13); Lei do Estado de Pernambuco nº 12.600/2004 (atualizada até 09/07/2012); Lei complementar do Estado de Santa Catarina nº 202/2000 (atualizada até 18/12/2015) e Lei complementar do Estado de São Paulo nº 709/1993. As leis foram acessadas nos *sites* dos Tribunais de Contas, que dispõem de um ícone para consulta a legislação e jurisprudência.

1. **Prazos para análise das prestações de contas e emissão de parecer:** nessa categoria foi verificado se as normas estabelecem prazos para o Tribunal analisar as prestações de contas dos prefeitos e emitir parecer;
2. **Quem se submete ao controle:** verificou-se a normatização sobre quais pessoas físicas e jurídicas se obrigam à prestação de contas perante o tribunal;
3. **Tipos de decisão em processos de prestação e de tomada de contas:** foi analisado se as leis orgânicas e regimentos internos preveem regras sobre os tipos de decisão que podem ser tomadas pelas Cortes de Contas;
4. **Previsão de sanções aplicáveis:** nessa categoria foram observados os tipos de sanções aplicáveis aos controlados;
5. **Processo administrativo no Tribunal e recursos cabíveis contra as decisões do TCE:** analisou-se se a legislação estabelece regra sobre o processo administrativo e os recursos cabíveis no âmbito dos processos no TCE;
6. **CrITÉrios para indicação dos Conselheiros, suas garantias e impedimentos:** foi verificado se as leis orgânicas e regimentos internos estabelecem regras específicas sobre composição das Cortes de Contas, garantias e impedimentos dos Conselheiros;
7. **Funções dos auditores substitutos de conselheiros:** nessa categoria foi observado se há regras sobre as funções dos auditores concursados, substitutos de conselheiros;
8. **Funcionamento do corpo deliberativo e presidência do TCE:** foram verificadas as normas sobre o funcionamento do corpo deliberativo, formado pelos conselheiros e normas sobre o processo de escolha do presidente da Corte;
9. **Organização institucional, pauta das sessões e deliberações:** essa categoria tratou da análise das regras sobre organização institucional e deliberações do TCE;
10. **Ministério Público junto ao Tribunal:** foi analisado se a legislação estabelece normas sobre a organização do Ministério Público de Contas.

Verificou-se que as disposições dos Regimentos Internos dos TCEs são de cunho normativo e se apropriam de linguagem jurídica, tratam, por exemplo, de matérias sobre tramitação de processos administrativos e recursos das decisões das Cortes, utilizam

termos jurídicos, como jurisdição, competência, organização do corpo deliberativo, tribunal pleno, câmaras do tribunal, incidente de inconstitucionalidade e súmulas de jurisprudência.

O quadro 11 apresenta, comparativamente, se as matérias estabelecidas nas categorias acima listadas estão inseridas na legislação pertinente de cada Tribunal. A linha marcada com “x” indica que foi localizada na legislação a categoria indicada e a linha que estiver com um traço, indica que não foi encontrado o conteúdo nas leis analisadas.

Importante esclarecer que não foi feita uma distinção entre a previsão na lei orgânica, no regimento interno ou em ambas, assim o quadro abaixo indica as matérias encontradas em quaisquer das legislações analisadas.

Quadro 11: Normas estabelecidas nos regimentos internos e leis orgânicas

CATEGORIAS	TCE-AM	TCE-PE	TCE-SC	TCE-SP
Prazos para análise das prestações de contas e emissão de parecer.	x	x	x	x
Quem se submete ao controle	x	x	x	x
Tipos de decisão em processos de prestação e de tomada de contas.	x	x	x	x
Previsão de sanções aplicáveis.	x	x	x	x
Processo administrativo e recursos cabíveis contra as decisões do TCE.	x	x	x	x
Critérios para indicação dos Conselheiros, garantias e impedimentos.	x	x	x	x
Funções dos auditores substitutos de conselheiros.	x	x	x	x
Funcionamento do corpo deliberativo e presidência do TCE.	x	x	x	x
Organização institucional, pauta das sessões e deliberações.	x	x	x	x
Ministério Público junto ao Tribunal.	x	x	x	x

Fonte: Leis Orgânicas e Regimentos Internos - TCEs AM, PE, SC, SP. Elaboração própria.

Os dados apresentados no quadro 11 indicam uma padronização na legislação analisada, em que as matérias propostas na categorização foram encontradas nas normas dos 4 tribunais de contas.

São, portanto, matérias de repetição obrigatória para o âmbito estadual, visto que o modelo de controle externo federal se projeta para os estados e municípios, como um sistema uniforme, por diretriz da constituição federal.

Da leitura das leis orgânicas, foi possível observar que tratam das matérias de uma forma geral e os regimentos internos é que especificam detalhadamente as regras estabelecidas, como atribuições dos conselheiros e dos presidentes dos Tribunais de Contas, estrutura organizacional, funcionamento interno do TCE e trâmites processuais, por exemplo, matérias que são dispostas de forma esmiuçada nos regimentos internos.

No caso de Pernambuco, só não foi localizada na lei orgânica uma disposição sobre prazo para o TCE analisar as prestações de contas dos prefeitos, porém a matéria é tratada no regimento interno.

Verificou-se, portanto, que há similaridade nas regras estabelecidas nas leis orgânicas e regimentos internos das Cortes analisadas, o que leva à conclusão que a normatização em geral é semelhante, ou seja, as mesmas matérias são disciplinadas nas legislações estaduais, conforme categorização efetuada, embora haja pequenas divergências, como prazos para que os prefeitos prestem contas e o TCE emita parecer.

Como os prazos relativos às prestações de contas dos prefeitos foram indicados como pontos de divergência na legislação pesquisada, foi elaborado o quadro a seguir para apresentar, de forma clara, as datas limites para que os prefeitos apresentem a prestação de contas e o TCE as examine.

Quadro 12: Prazos relativos às prestações de contas dos prefeitos

TCE	Prazo para prefeito prestar contas	Prazo para o TCE emitir parecer
Amazonas	31 de março do ano subsequente	Até o último dia do ano seguinte ao recebimento da prestação de contas. *Exceção: Prefeito de Manaus: deverá ocorrer no prazo de 90 dias do seu recebimento.
Pernambuco	30 de março do ano subsequente	Até o último dia do mês de dezembro
Santa Catarina	28 de fevereiro do ano subsequente	Até o último dia do exercício em que foram prestadas.
São Paulo	31 de março do ano subsequente	Até o último dia do ano seguinte ao recebimento da prestação de contas

Fonte: Constituições Estaduais e Leis Orgânicas TCEs AM, PE, SC, SP. Elaboração própria.

Do quadro 12 foi possível extrair que os prazos definidos nas legislações estaduais para que os prefeitos enviem as prestações aos TCEs são entre o dia 28 de fevereiro e 31 de março e que o prazo para o TCE examinar as contas e emitir parecer é até o último dia do mês de dezembro, variando entre o ano em que as prestações de contas foram prestadas, como em Pernambuco e Santa Catarina, ou do exercício financeiro seguinte, como previsto nos Estados do Amazonas e de São Paulo.

A previsão do prazo máximo para que o Tribunal de Contas emita parecer sobre as prestações de contas dos prefeitos pode impactar diretamente na data do julgamento final do legislativo, visto que, a título de exemplo, as contas de um prefeito podem demorar, no mínimo, dois anos para serem julgadas pela Câmara de vereadores, quando contado o prazo a partir da apresentação das contas.

Pessanha (2010) observou que o TCU vem cumprindo com o prazo constitucional para emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, no entanto, quanto à análise do Congresso Nacional, os prazos são exacerbados, inclusive, há contas de ex presidentes, como do Collor que ainda não receberam julgamento.

O tema foi analisado no quarto capítulo da tese, em que se verificou a média de tempo entre as decisões do Tribunal de Contas Estadual e do Legislativo Municipal, momento em que essa discussão será retomada.

A subseção seguinte apresenta a análise comparativa sobre estrutura e organização das Cortes Estaduais.

3.2.2.1. Estrutura e Organização dos Tribunais de Contas Estaduais

Nesta subseção foi analisada a estrutura organizacional dos Tribunais de Contas Estaduais e, também, quais pessoas e órgãos têm o dever de prestar contas ao TCE, para também, verificar se existe algum tipo de padronização na estrutura organizacional.

Nos *sites* dos Tribunais de Contas foram localizados os organogramas, no entanto, por se tratarem de figuras grandes, cuja leitura depende de uma legenda, optou-se por não trazê-los no corpo do texto, mas apenas em anexo à tese. Assim, foi descrito como as leis orgânicas e regimentos internos disciplinam a organização administrativa das Cortes.

A análise pautou-se apenas na organização dos órgãos do Tribunal de Contas, não se atendo às subdivisões internas, nem na composição administrativa de cada órgão, visto que o objetivo desta análise é verificar se há identidade na estruturação das Cortes.

Os quatro Tribunais de Contas analisados tem no topo da estrutura organizacional o Tribunal Pleno e abaixo a estrutura ligada à Presidência. Em todos os organogramas as caixas referentes ao Ministério Público Especial e aos Gabinetes dos sete conselheiros estão diretamente ligadas ao Tribunal Pleno.

Os TCEs Pernambuco e São Paulo têm duas Câmaras ligadas ao Tribunal Pleno, que recebem os processos por distribuição e há conselheiros ligados a cada uma das Câmaras.

Nas Cortes analisadas foram observadas estruturas semelhantes, no que tange às funções ligadas à presidência. No TCE Amazonas há três secretarias: de administração, de controle externo e do tribunal pleno e no TCE Pernambuco foram observadas duas coordenadorias: administração geral e controle externo.

No TCE Santa Catarina foram encontradas duas diretorias gerais com funções semelhantes: diretoria geral de planejamento e administração e diretoria geral de controle externo e, por fim, no TCE São Paulo, foram localizadas quatro estruturas administrativas: departamento geral de administração, gabinete técnico presidencial, departamento de tecnologia da informação e secretaria da diretoria-geral, sendo que nesta última há duas estruturas relacionadas à fiscalização (departamento supervisão de fiscalização 1 e departamento supervisão de fiscalização 2).

Em todas as Cortes foram observados como órgãos superiores: a presidência, a corregedoria, a ouvidoria e a escola de contas e em todas há um órgão específico sobre controle externo.

Assim, quanto à estruturação administrativa dos quatro Tribunais de Contas Estaduais analisados, foi possível concluir que há similaridade nos organogramas das quatro Cortes.

3.2.2.1.1. Quem são os “controlados”?

No que se refere à análise sobre o controle exercido pelos Tribunais de Contas, verificou-se quem são os agentes e instituições que se submetem ao controle externo do TCE. Para tanto, foram analisadas as leis orgânicas das Cortes Estaduais.

Importante esclarecer que foram resumidas e compiladas as previsões nas Leis orgânicas⁵⁵ dos TCEs Amazonas, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo, sem manter o texto da legislação integralmente. No entanto, foi tomada como base a lei orgânica do TCE Amazonas e comparada com as dos demais tribunais de contas⁵⁶.

Abaixo estão descritos os agentes, pessoas físicas e jurídicas mencionados nas quatro leis orgânicas como os “controlados”:

- 1) Qualquer pessoa física ou jurídica, independente se pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado e Municípios respondam, ou que, em nome deles, assuma obrigações de natureza pecuniária;
- 2) Qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário (do Estado ou dos Municípios);
- 3) Os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção, ou que venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado e dos Municípios ou de outra entidade pública estadual e municipal;
- 4) Os responsáveis pela aplicação de recursos tributários ou de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

⁵⁵ Foram pesquisadas as seguintes leis: lei do Estado do Amazonas nº 2.423/1996; lei do Estado de Pernambuco nº 12.600/2004; Lei complementar do Estado de Santa Catarina nº 202/2000 e Lei complementar do Estado de São Paulo nº 709/1993.

⁵⁶ Esclareça-se que a pesquisa se pautou na análise de três normativas: Constituição Estadual, Lei Orgânica do Tribunal de Contas e Regimento Interno. Todavia, verificou-se que a legislação dos quatro Tribunais é robusta, há várias recomendações e instruções normativas editadas sobre temas diversos, relativos à atuação do TCE, que não fazem parte da presente análise.

- 5) Os herdeiros, fiadores, representantes dos responsáveis e sucessores dos administradores e responsáveis até o limite do valor do patrimônio transferido;
- 6) Os administradores de entidades de direito privado que recebem auxílio ou subvenção dos cofres públicos, para prestação de serviços de interesse público ou social;
- 7) Os responsáveis pela elaboração dos editais de licitação e dos convites, os participantes das comissões julgadoras dos atos licitatórios, bem como os responsáveis e ratificadores dos atos de dispensa e de inexigibilidade;
- 8) Os representantes do Estado e dos Municípios ou do Poder Público na Assembleia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital o Poder Público participe solidariamente, com os membros do Conselho Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades;
- 9) Todos os que devem prestar contas, ou cujos atos estejam sujeitos à fiscalização do TCE por expressa disposição de lei.

Observou-se, portanto, uma identidade na legislação dos tribunais, que apresenta, inclusive, uma redação muito homogênea, o que demonstra a aplicação do princípio da simetria, visto que as normas instituídas pela Constituição Federal para o Tribunal de Contas da União se projetam para o nível estadual, com a organização e disciplina dos Tribunais de Contas Estaduais, o que se deve por força do artigo 75, da Constituição Federal, que claramente dispõe sobre o tema⁵⁷.

⁵⁷ Art. 75, da CRFB: As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Nesse sentido, segundo Willeman (2017), há uma uniformidade na legislação brasileira sobre as competências dos Tribunais de Contas, com exceção das normas sobre critérios e nomeação de conselheiros para as cortes estaduais. Segundo a autora:

À luz da preordenação estabelecida na Constituição da República, resulta que o tratamento dispensado pelas Constituições estaduais em matéria de controle externo financeiro é um dos que maior uniformidade apresenta, muitas vezes com a transcrição literal dos dispositivos federais versando sobre competências dos Tribunais de Contas. A exceção situa-se nas normas atinentes à composição e aos critérios de indicação dos conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais, matéria sujeita a “alta instabilidade normativa”, reflexo da busca por “novas acomodações de força entre os Poderes Executivo e Legislativo estaduais. (WILLEMANN, 2017, n.p).

Conforme também apontado por Rocha (2011, p. 123), as pesquisas empíricas indicam que os tribunais de contas brasileiros agem de forma similar, o que também está sendo confirmado na presente pesquisa.

Assim, a análise até aqui realizada indica que os Tribunais de Contas estaduais atuam de forma similar à organização e às funções institucionais estabelecidas pela Constituição Federal para o Tribunal de Contas da União, o que pode ser explicado pela correspondência encontrada nas legislações.

3.3. Os pareceres prévios sobre as contas dos prefeitos

Nessa subseção foi analisado como se compõem as prestações de contas dos prefeitos, assim como o controle exercido pelo TCE através dos pareceres prévios, o que se justifica porque os pareceres são documentos imprescindíveis para que o Legislativo possa julgar as contas dos prefeitos.

Nesse sentido, menciona Rocha (2011):

(...) de acordo com as disposições constitucionais vigentes, o Poder Legislativo, ao julgar as contas do chefe de governo, em qualquer dos entes da Federação, não pode prescindir do auxílio do respectivo tribunal de contas, na medida em que este deve, obrigatoriamente, emitir o parecer prévio que dará início formal ao processo de julgamento. (ROCHA, 2011, p. 68).

Como já explanado no segundo capítulo dessa pesquisa, segundo entendimento do STF, o parecer prévio emitido pelo TCE não vincula o julgamento do legislativo, vez que se trata de uma recomendação para julgamento favorável ou desfavorável, no

entanto, para que o parecer deixe de prevalecer, a Câmara municipal terá que reunir 2/3 dos votos dos vereadores, mas para aprová-lo basta a maioria de 1/3.

Durante a análise das legislações dos Tribunais de Contas, observou-se que as variáveis analisadas pelas Cortes de Contas para elaboração de relatório e emissão de parecer prévio são definidas por deliberações dos próprios Tribunais.

Assim, optou-se pela análise das normas estabelecidas pelos Tribunais de Contas, que consistiu em verificar algumas variáveis que as Cortes consideram na prestação de contas dos prefeitos, bem como a relação de documentos exigidos pelos Tribunais e que devem ser enviados pelos municípios.

Observou-se que as normas estabelecidas pelos Tribunais de Contas não permitem discricionariedades dos gestores públicos para a prestação de contas, vez que definem as informações que devem ser prestadas ao TCE, bem como a relação de documentos que devem ser enviados.

Também foi possível concluir que existe uma similaridade entre as normativas dos TCEs, visto que, no aspecto da legalidade, as prestações de contas devem seguir, precipuamente, as diretrizes da Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece as normas gerais de direito financeiro e de contabilidade pública, assim como da Lei Complementar Federal nº 101/2000, que dispõe sobre a responsabilidade fiscal dos ordenadores de despesas.

Inicialmente foram buscadas nos *sites* dos TCEs as normativas que tratam das prestações de contas do executivo, como resoluções e deliberações. Após, foram comparadas as disposições de cada Tribunal de Contas, em conjunto com os regimentos internos. A conclusão a que se chega é que a atuação dos TCEs no controle externo, assim como as prestações de contas são similares.

Trata-se de uma pesquisa de análise documental, cujo material analisado foi coletado nos *sites* dos Tribunais de Contas. Além da lei orgânica e do regimento interno do tribunal, as informações acerca das prestações de contas foram buscadas nas páginas eletrônicas dos TCEs, a partir da utilização da ferramenta de busca do próprio *site*, inserindo-se a palavra-chave “prestação de contas”.

Assim, para apresentar a análise comparativa sobre as variáveis consideradas pelos TCEs nas prestações de contas de governo dos prefeitos e que constituem os parâmetros de análise das prestações de contas e emissão dos pareceres prévios, foi

elaborado o quadro a seguir com as exigências encontradas nas legislações analisadas. A proposta é sintetizar as informações, para que a análise de conteúdo seja feita de forma objetiva.

Importante esclarecer que as categorias que serviram como parâmetro para elaboração do quadro 13 correspondem, em sua maioria, às disposições do Regimento Interno e da Resolução nº 27/2013, do TCE – Amazonas, contendo algumas adaptações ao texto original, como por exemplo, aglutinação de dois ou mais itens que se relacionem ou supressão de parte do texto.

Quando foram encontradas normas divergentes ou que adicionam outras exigências nas leis dos demais tribunais, além das previstas na legislação amazonense, foi acrescentado ao quadro.

Sobre o TCE Pernambuco, foram analisadas a lei orgânica e as Resoluções nº 12/2011 e 27/2017, que tratam dos processos de prestações de contas do Executivo, sendo que a Resolução nº 27/2017 possui anexos que são os modelos padronizados a serem utilizados pelos prefeitos no envio da prestação por meio eletrônico e refere-se ao exercício financeiro de 2016.

Para verificar o conteúdo exigido pelo TCE-Santa Catarina para as prestações de contas dos prefeitos, foram analisados o regimento interno da Corte e a Resolução nº 20/2015, com alteração pela Resolução nº 24/2016 e Portaria nº 106/2017.

Sobre o TCE-SP, foram pesquisadas, além das normativas do regimento interno, a instrução normativa nº 02/2008, com aditamento nº 02/2014 e a instrução normativa 02/2016, que contém anexos que instruem as prestações de contas⁵⁸.

O quadro 13 apresenta as disposições sobre as prestações de contas dos prefeitos, verificando-se a correspondência entre as leis analisadas dos quatro Tribunais de Contas, em que as linhas marcadas com “x” identificam que foi encontrado disposição similar nas legislações e a marcada com um traço significa que não há correspondência.

Foi possível identificar que as informações que devem ser fornecidas nas prestações de contas dos prefeitos são relacionadas à contabilidade pública e a maioria

⁵⁸ Ressalte-se que foram utilizadas as resoluções e instruções normativas sobre a prestação de contas dos prefeitos mais recentes localizadas nos *sites* dos TCEs, utilizando-se a ferramenta de busca disponível na própria página. Tomou-se como base as normativas do TCE Amazonas para comparar com as dos demais Tribunais de Contas.

delas reproduz textos de leis federais, principalmente a lei sobre direito financeiro e contabilidade pública, assim como responsabilidade fiscal, licitações e contratos.

As variáveis relativas aos balanços, demonstrativos das receitas e das despesas, assim como fluxo da dívida interna, informação de pessoal, arrecadação fiscal, licitações, contratos, despesas com saúde e educação foram encontradas em todas as legislações analisadas.

Quadro 13: Documentos que instruem as prestações de contas dos prefeitos

DOCUMENTOS E VARIÁVEIS	AM	PE	SC	SP
Relatório circunstanciado das atividades econômicas e financeiras do exercício a que se referirem	X	-	X	X
Demonstração da receita e da despesa segundo as categorias econômicas (Anexo 1 da Lei nº 4.320/64)	X	-	X	-
Discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Governo ou unidade administrativa (Anexos 2,3 e 4 da Lei nº 4.320/64)	X	X	X	X
Demonstrativo de funções, programas e subprogramas por projetos e atividades (Anexo 7 da Lei nº 4.320/64).	X	X	X	X
Demonstrativo das despesas por funções, programas e subprogramas, conforme o vínculo com os recursos (Anexo 8 da Lei nº 4.320/64)	X	X	X	X
Demonstrativo da despesa por órgãos e funções (Anexo 9 da Lei nº 4.320/64).	X	X	X	X
Comparativo da receita orçada com a arrecadada /Anexo 10 da Lei nº 4.320/64).	X	-	X	X
Comparativo da despesa autorizada com a realizada (Anexo 11 da Lei nº 4.320/64)	X	-	X	X
Balanço orçamentário (Anexo 12 da Lei nº 4.320/64)	X	X	X	X
Balanço financeiro (Anexo 13 da Lei nº 4.320/64)	X	X	X	X
Balanço patrimonial (Anexo 14 da Lei nº 4.320/64)	X	X	X	X
Demonstração das variações patrimoniais (Anexo 15 da Lei nº 4.320/64)	X	X	X	X
Demonstração da dívida fundada interna (Anexo 16 da Lei nº 4.320/64)	X	X	X	X
Demonstração da dívida flutuante (Anexo 17 da Lei nº 4.320/64)	X	X	X	X
Demonstração dos fluxos de caixa (Anexo 18 da Lei nº 4.320/64)	X	X	-	X
Termo de conferência de caixa no último dia útil do mês de dezembro, assinado pelo Tesoureiro, Secretário de Finanças e pelo Prefeito	X	X	-	X
Relação analítica dos empenhos inscritos em Restos a pagar em anos anteriores, processados e não processados, cancelados no exercício	X	X	X	-
Demonstrativo dos Créditos Adicionais Suplementares, Especiais e Extraordinários, abertos no exercício	X	X	X	X

Relação de bens móveis, imóveis, de natureza industrial e ações, adquiridos até o exercício anterior e os adquiridos no exercício	X	X	-	X
Inventário do estoque de materiais existentes, no final o exercício, devendo o controle de entrada e saída dos mesmos estar disponível para fiscalização	X	-	-	X
Comprovação de que as Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo, em cada exercício, ficaram à disposição de qualquer contribuinte durante sessenta dias, a contar da data de publicação o balanço em cada órgão oficial	X	-	-	-
Comprovação de que as Contas Anuais foram apresentadas aos Poderes Executivos da União e do Estado, conforme exigência do art. 51, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000	X	-	-	-
Atas de Audiências Públicas realizadas até o final de maio, setembro e fevereiro, conforme determina o art. 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)	X	X	-	X
Demonstrativo mensal do quantitativo de servidores admitidos no exercício a que se refere a prestação de contas	X	-	X	X
Lei de fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, e respectivas alterações	X	-	-	X
Relação dos precatórios pendentes de pagamento e os que foram pagos no exercício	X	-	X	X
Demonstrativo de transferências voluntárias firmadas e/ou vigentes no exercício	X	X	-	X
Demonstrativo das licitações realizadas e dos contratos e aditivos firmados pelas Unidades Orçamentárias no período	X	X	X	X
Relação dos adiantamentos concedidos no exercício e respectiva situação da prestação de contas.	X	-	-	X
Relação das obras concluídas, paralisadas e em andamento.	X	X	-	-
Relação dos contribuintes inscritos na Dívida Ativa tributária e não tributária, assim como o valor devido por cada	X	-	X	-
Decretos de contingenciamento	X	-	-	-
Cópia legível de extratos dos saldos bancários do último dia útil do mês de dezembro, acompanhados das conciliações e, e for o caso, complementadas pelos extratos dos meses do exercício subsequente em que ocorreu o desconto dos cheques emitidos.	X	X	-	X
Demonstrativo que evidencie os repasses e duodécimos feitos à Câmara Municipal, com valores e datas mês a mês.	X	X	-	-
Rol dos responsáveis ou ordenadores de despesas e substitutos, responsáveis pelo controle interno, tesouraria, almoxarifado, patrimônio, comissão de licitação, fundos especiais e pelas áreas de Saúde e Educação, com os respectivos períodos de gestão, afastamentos e substituições.	X	-	-	X
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) e seus anexos		X	-	-
Demonstrativo das receitas e despesas com serviços públicos de saúde, especificando o percentual aplicado anualmente	X	X	X	X
Demonstrativos sobre recursos relacionados à Educação (FUNDEB)	X	X	X	X
Relatório e certificado de auditoria, com parecer de dirigentes do órgão de controle interno	X	X	-	-
Demonstrativo das contribuições previdenciárias do regime geral e do próprio de previdência social	X	X	X	X

Relação dos contratos de gestão e dos termos de parceria firmados no exercício	-	X	X	X
Relatório consolidado de desempenho dos contratos de concessões e/ou das Parcerias Público Privadas	-	X	-	X
Demonstrativo referente às tomadas de contas especiais instauradas	-	X	-	-
Declaração contendo o endereço eletrônico de acesso público no qual a prestação de contas está disponível	-	X	-	-
Informações e análise sobre matéria econômica, financeira, administrativa e social relativa ao Município, inclusive mediante utilização de indicadores quando definidos pelo Tribunal de Contas e disponibilizados em seus sistemas eletrônicos	-	-	X	-
Informações e análise sobre a execução do plano plurianual e prioridades escolhidas pelo Município na LDO, bem como a execução das metas escolhidas pela população em audiência pública	-	-	X	X
Demonstrativos do desempenho da arrecadação e gestão fiscal	-	-	X	X
Demonstrativo dos gastos com divulgação e publicidade por meio de contratos de prestação de serviços	-	-	X	
Relatório sobre eventos justificadores de situações de emergência ou calamidade pública, com os reflexos econômicos e sociais, bem como discriminação dos gastos extraordinários	-	-	X	
Manifestação sobre as providências adotadas pelo Poder Público municipal em relação às ressalvas e recomendações do Tribunal de Contas emitidas nos pareceres prévios dos três exercícios anteriores.	-	X	X	
Demonstrativo dos valores arrecadados decorrentes de decisões do Tribunal de Contas que imputaram débito a responsáveis, individualizados por título, com indicação das providências adotadas em relação aos títulos pendentes de execução para ressarcimento ao erário	-	-	X	-
Atividades desenvolvidas: exposição sobre as demonstrações contábeis e seus resultados e as realizações em face das metas propostas na lei de diretrizes orçamentárias	-	-	-	X
Relação de obras de arte e objetos históricos adquiridos no período, contendo: valor comercial; valor de aquisição; importância histórica e origem	-	-	-	X
Norma instituidora do Conselho do FUNDEB, plano de carreira e remuneração do magistério	-	-	-	X
Lei instituidora do plano municipal de saúde, do Fundo Municipal de Saúde e do Conselho Municipal de saúde	-	-	-	X
Cópia dos demonstrativos enviados pelos consórcios públicos	-	-	-	X
Plano diretor atualizado	-	-	-	X
Remessa de dados em sistema eletrônico	X	X	X	X

Fonte: Legislações dos TCEs AM, PE, SC, SP. Elaboração própria.

Em todas as normas pesquisadas, o rol de exigências é exemplificativo, uma vez que faz menção a um item subsidiário, que dispõe sobre “*outras informações solicitadas pelo Tribunal de Contas ou previstas em outras normas*”, podendo,

portanto, o TCE exigir outros documentos não relacionados nas instruções normativas analisadas.

Outro dado observado é que a remessa de informações e prestações de contas aos tribunais é feita eletronicamente, através de sistema do próprio Tribunal de Contas.

Verificou-se maior correspondência entre as legislações do Amazonas e de São Paulo. Identificou-se, ainda, que a legislação analisada do TCE-SP regulamenta de forma detalhada as diversas prestações de contas exigidas, como do executivo, dos fundos, do legislativo municipal, entre outros.

Da análise da legislação dos Tribunais e com a metodologia utilizada, foi possível concluir que existe uma similaridade entre as normas e que não há discricionariedade para envio das prestações de contas dos prefeitos, já que devem observar as normas instituídas por lei estadual ou pelo próprio tribunal, no regimento interno ou nas instruções normativas e resoluções que dispuserem sobre essa matéria.

Verificou-se que as variáveis exigidas pelos TCEs demandam uma linguagem técnica, de difícil compreensão pelo cidadão, porque são muito específicas das áreas de contabilidade e administração pública.

Essa conclusão também foi observada por Arantes, Abrucio e Teixeira (2005) durante a aplicação de *survey* “*de elites sociais e institucionais*”, que indicou que há críticas sobre o mérito das decisões dos Tribunais, principalmente acerca do uso de linguagem rebuscada e burocrática e que o Tribunal se abstém de controlar a efetividade dos resultados.

Foi possível concluir, com a pesquisa sobre as legislações, que o método de análise das contas dos prefeitos verifica, precipuamente, o cumprimento de formalidades legais e o desempenho fiscal dos municípios.⁵⁹

De acordo com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei Federal nº 8.443/1992), as contas serão julgadas irregulares quando houver:

- a) omissão no dever de prestar contas;

⁵⁹ Importante esclarecer que a presente pesquisa trata apenas dos pareceres prévios sobre as contas dos prefeitos, não faz parte da análise as auditorias de desempenho realizadas no período, entre outras técnicas de controle, em que o TCE analisa desempenho e efetividade dos resultados. Só nos referimos aqui à análise da prestação de contas que resulta na emissão de parecer prévio.

- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Segundo Rocha (2011), o prefeito se sujeita a dois tipos de julgamento: um técnico e um político, sendo o primeiro realizado pelo TCE e o segundo pela Câmara de vereadores. Ao tratar do julgamento pelo legislativo, explica que:

(...) Tem como foco a prática dos atos de gestão política no desempenho do cargo. Trata-se, portanto, de avaliação da conduta do administrador no exercício das suas funções políticas, na qual “perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência, efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial” (FURTADO, 2007, p. 70). É este segundo julgamento que tem no parecer prévio o seu fio condutor, e é nesse contexto que o parecer prévio adquire importância e vai além de “apenas subsidiar” o Poder Legislativo municipal. (ROCHA, 2011, p. 69).

Rocha (2011), em sua pesquisa de doutorado sobre os pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina, em que objetivou analisar o potencial de *accountability* dos pareceres à luz das dimensões formal e substancial, concluiu que os pareceres prévios não realizam o potencial de *accountability* esperado, que não explora as possibilidades que a legislação permite, não atingindo a dimensão substancial de *accountability* e que pouco contribui para o julgamento político feito pelo Legislativo. Segundo o autor:

O tribunal, ao produzir os seus PPs, praticamente só trata da conformidade e da legalidade da ação administrativa, e apenas incidentalmente aborda outras questões atinentes à dimensão substantiva da *accountability*; mesmo assim, sem método nem sistematização. Ficou evidente, pelos resultados obtidos, a ausência de avaliações quanto ao desempenho dos governos. E não é por que o TCE/SC não disponha de um mínimo de informações a esse respeito, pois o tribunal promove regularmente fiscalizações e auditorias nas prefeituras. (ROCHA, 2011, p. 170/171).

Nesse sentido, a análise da legislação aqui realizada, como proposta neste capítulo, indicou que as prestações de contas dos prefeitos sujeitam-se mais a uma análise de legalidade pelos TCEs, vez que se baseiam numa verificação das formalidades impostas pela própria legislação, que se direciona, principalmente, pelas

normas federais, em especial a lei 4.320/1964 (contabilidade pública e direito financeiro) e a lei complementar 101/2000 (responsabilidade fiscal).

Assim, a análise de conteúdo das legislações estaduais indicou que, quanto à análise das contas de governo dos prefeitos, a verificação de efetividade dos resultados dos programas de governo e avaliação das políticas públicas fica a cargo do poder legislativo, que, em tese, deve analisar o desempenho do governo, tendo como parâmetro a análise de legalidade, legitimidade e economicidade anteriormente realizada pelo Tribunal de Contas e explanada num parecer prévio.

3.4. Conteúdo dos pareceres prévios

Esta subseção teve como objetivo analisar como é estruturado o parecer prévio dos Tribunais de Contas analisados e que foram encaminhados para as Câmaras de Vereadores. Inicialmente foram buscados os pareceres em ferramenta de busca nas páginas dos TCEs, relativos ao recorte temporal da pesquisa, e após foi feita a seleção aleatória dos pareceres para análise de conteúdo.

O que foi observado é que os pareceres prévios dispõem sobre os resultados da análise do corpo instrutivo do tribunal, consubstanciada no chamado relatório para emissão de parecer prévio⁶⁰, parecer do Ministério Público de Contas, voto do relator e do corpo deliberativo. Observou-se que o parecer prévio é apenas um resumo da decisão proferida pelo Tribunal.

Assim, para subsidiar as conclusões da pesquisa, foram selecionados, aleatoriamente, dois relatórios e dois pareceres prévios dos Tribunais de Contas analisados, sendo um do ano de 2007 e um do ano de 2010, em que um opina pela aprovação e outro pela rejeição das contas, para observar se houve mudança entre o período inicial e o final do recorte temporal da tese, bem como observar como os pareceres são fundamentados, a depender do voto, se favorável ou desfavorável à aprovação das contas.

Em busca no *site* do TCE Amazonas não foram localizados pareceres sobre as prestações de contas dos prefeitos referentes aos anos de 2007 a 2010, mas somente do

⁶⁰ Segundo Rocha (2011, p. 109), o relatório é “o documento técnico que consolida todo o processo prestação de contas anuais e constitui-se na base para a emissão da decisão pelo Plenário do Tribunal.”

governo do Estado e algumas prestações de contas da prefeitura de Manaus de anos mais recentes. Assim, deixou de ser analisado o caso do Amazonas.

Sobre o TCE Pernambuco, foram selecionados os seguintes relatórios e votos: 1) relatório e parecer prévio do Município de Afogados da Ingazeira, relativos ao exercício financeiro de 2007; 2) relatório e parecer prévio do Município de Abreu e Lima, referentes ao exercício financeiro de 2010.

No caso do TCE de Pernambuco⁶¹, os relatórios estão acompanhados do voto do conselheiro relator da prestação de contas e faz menção aos votos dos outros dois conselheiros que compõem a câmara do Tribunal para a qual a prestação de contas foi distribuída. Os relatórios analisados pareceram bastante sucintos, continham apenas 4 páginas, incluindo o voto do conselheiro relator.

No relatório sobre as contas de 2007, que opinou por emissão de parecer desfavorável, constam as seguintes análises: 1) percentual mínimo com despesas na área de saúde; 2) percentual referente ao duodécimo destinado ao Legislativo; 3) contratações temporárias sem processo seletivo, por meio de OSCIPs (Organização da sociedade civil de interesse público).

Observou-se que o parecer prévio é bem resumido e como se trata de um parecer que opina pela rejeição das contas do prefeito, as justificativas do Tribunal para emissão de parecer desfavorável são resumidamente apresentadas, sendo compatíveis com as razões expostas no relatório e no voto do relator. Abaixo foi apresentado o parecer prévio que opinou sobre a rejeição das contas do prefeito de Afogados da Ingazeira, referente ao ano de 2007.

⁶¹ Disponível em <<https://www.tce.pe.gov.br/internet>>. Acesso em 04.08.18.

Figura 3: Parecer Prévio Município de Afogados da Ingazeira (PE) - 2007



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO T.C. Nº 0870081-3
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE
AFOGADOS DA INGAZEIRA (EXERCÍCIO DE 2007)
INTERESSADO: Sr. ANTONIO VALADARES DE SOUZA FILHO
ADVOGADO: Dr. CARLOS ANTONIO DOS SANTOS MARQUES –
OAB/PE Nº 14.201
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RUY RICARDO W.
HARTEN JUNIOR
ORGAO JULGADOR: SEGUNDA CAMARA
PARECER PREVIO

CONSIDERANDO os Termos de Parceria firmados com a OSCIP Instituto Guararapes de Ciência, Tecnologia e Ação Social sem o prévio processo seletivo e caracterizando uma mera terceirização de mão-de-obra, desvirtuando a essência colaborativa de parcerias na espécie;
CONSIDERANDO que o gestor municipal não instaurou a devida Tomada de Contas Especial no prazo legal de 60 (sessenta) dias contados da ausência de prestação de contas por parte da OSCIP acima mencionada (artigo 36 da Lei nº 12.600/04);
CONSIDERANDO a extrapolação do prazo de 24 (vinte e quatro) meses para aplicação de penalidade pecuniária;
CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal,

EMITIU a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 09 de setembro de 2010,

PARECER PREVIO, em que recomenda à Câmara Municipal de Afogados da Ingazeira a REJEIÇÃO das contas do Prefeito, Sr. Antônio Valadares de Souza Filho, relativas ao exercício financeiro de 2007, de acordo com o disposto nos artigos 31, parágrafos 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, parágrafo 1º, da Constituição de Pernambuco.

Cz / cmc1

Fonte: TCE Pernambuco.

No relatório sobre a prestação de contas do Município de Abreu e Lima, referente a 2010, que opinou pela aprovação das contas, foram identificadas as seguintes variáveis analisadas pelo TCE: 1) percentual mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino; 2) aplicação dos recursos do FUNDEB; 3) aplicação do percentual mínimo com despesas na área de saúde; 4) repasse do duodécimo destinado ao Legislativo; 5) remuneração dos agentes políticos; 6) dívida consolidada.

A figura abaixo apresenta o teor do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas de Pernambuco, que opina pela aprovação das contas do prefeito e se remete ao relatório de auditoria e voto dos conselheiros da câmara que analisou a prestação de contas. O parecer também faz menção à apresentação de defesa do prefeito.

Figura 4: Parecer Prévio Município de Abreu e Lima (PE) - 2010



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO T.C. Nº 1103561-4
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ABREU E LIMA, (EXERCÍCIO DE 2010)
INTERESSADO: Sr. FLAVIO VIEIRA GADELHA DE ALBUQUERQUE
RELATOR: CONSELHEIRO, EM EXERCÍCIO, MARCOS FLÁVIO TENORIO DE ALMEIDA
ORGAO JULGADOR: SEGUNDA CAMARA
PARECER PREVIO

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, a defesa apresentada pelo Sr. Flávio Vieira Gadelha de Albuquerque – Prefeito, e a Nota Técnica de Esclarecimento – NTE;
CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal,

EMITIU a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 11 de dezembro de 2012,

Parecer Prévio, em que recomenda à Câmara Municipal de Abreu e Lima a APROVAÇÃO das contas do Prefeito, Sr. Flávio Vieira Gadelha de Albuquerque, relativas ao exercício financeiro de 2010, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

Recife, de dezembro de 2012.

Conselheiro Carlos Porto – Presidente, em exercício, da Segunda Câmara
Conselheiro, em exercício, Marcos Flávio Tenório de Almeida - Relator
Conselheiro Romário Dias

Presente: Dr. Guido Rostand Cordeiro Monteiro – Procurador.

Mol/ML

Fonte: TCE Pernambuco.

Quanto aos dados coletados no *site* do Tribunal de Contas de Santa Catarina⁶², fizeram parte da análise os relatórios e pareceres prévios dos seguintes Municípios: 1) Prestação de contas do ano de 2007 do Município de Bocaina do Sul, opinando pela aprovação das contas; 2) Prestação de contas do ano de 2010 do Município de Timbó Grande, opinando pela rejeição das contas.

Os relatórios e pareceres do TCE Santa Catarina, ao contrário do que se apontou para Pernambuco, são mais detalhados, apresentam maiores informações sobre as prestações de contas e o relatório dos técnicos da diretoria de controle de contas dos municípios, órgão do TCE – SC.

⁶² Disponível em < <http://www.tce.sc.gov.br/contas/municipios/decisoes/2007>>. Acesso em 04.08.18.

No relatório e no parecer sobre as contas de 2007 do Município de Bocaina do Sul, foram observadas as seguintes variáveis:

- 1) Análise das leis orçamentárias;
- 2) Orçamento fiscal e execução orçamentária;
- 3) Receitas e Despesas;
- 4) Análise financeira;
- 5) Análise patrimonial;
- 6) Demonstração da dívida pública;
- 7) Verificação de cumprimento dos limites constitucionais (saúde e educação);
- 8) Repasse dos duodécimos do Legislativo;
- 9) Gestão fiscal do Poder Executivo;
- 10) Controle Interno;
- 11) Análise de restrições constitucionais (despesas com saúde e educação e abertura de créditos orçamentários), legais (limites da Lei de Responsabilidade fiscal) e regulamentares (como prazos previstos em resoluções e instruções normativas do TCE).

Da leitura do relatório de 2007 foi possível observar que o TCE realiza uma análise da prestação de contas com as determinações legais. O corpo técnico do Tribunal verifica os documentos enviados pelo Executivo municipal e utiliza uma linguagem que não é de fácil compreensão.

O parecer prévio selecionado representa um resumo do relatório, no entanto só especifica as restrições constitucionais, legais e regulamentares que não foram observadas na prestação de contas. No documento também consta um resumo da manifestação do Ministério Público de Contas e o voto do conselheiro relator.

Na conclusão do parecer, o TCE catarinense se manifestou favoravelmente à aprovação das contas do prefeito, embora tenha relatado 12 restrições e emitiu algumas recomendações ao chefe do Executivo⁶³. Verifica-se, portanto, que o TCE, apesar de se manifestar favoravelmente à aprovação das contas do prefeito, impõe recomendações e ressalvas, que poderão gerar outras consequências, caso o administrador público não as observe em procedimentos futuros.

O relatório da análise das contas do prefeito de Timbó Grande, relativas a 2010, apresentou-se de forma ainda mais detalhada, com pouco mais de 50 páginas, e analisou

⁶³ Como o parecer é mais extenso, contendo 9 páginas, optamos por não incluir partes do mesmo no corpo do capítulo.



as mesmas variáveis encontradas no relatório para emissão de parecer do exercício de 2007.

Como o relatório de 2010 possui um sumário com conteúdo da análise realizada pela diretoria de controle dos municípios, este foi apresentado a seguir, para ilustrar a presente pesquisa.

Observou-se que, além das variáveis já indicadas, o relatório de 2010 tem a peculiaridade de apresentar dados sobre o controle interno da administração pública municipal, o fundo municipal de direitos da criança e do adolescente e sobre a regularidade dos recolhimentos previdenciários e inconsistências contábeis.

Além disso, o relatório de 2010 utiliza-se de uma linguagem técnica, porém apresenta gráficos e tabelas que, de certa forma, facilitam a interpretação dos achados.

Figura 5: Sumário do Relatório para emissão de Parecer Prévio de Timbó Grande (SC) - 2010

 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA DIRETORIA DE CONTROLE DOS MUNICÍPIOS - DNU		
SUMÁRIO		
INTRODUÇÃO		4
1.1. MANIFESTAÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL		5
1.2. CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO		5
2. DA REINSTRUÇÃO		7
3. ANÁLISE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA		7
3.1. Apuração do resultado orçamentário		7
3.2. Análise do resultado orçamentário		10
3.3. Análise das receitas e despesas orçamentárias		11
4. ANÁLISE DA GESTÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA		17
4.1. Situação Patrimonial		18
4.2. Análise do resultado financeiro		19
4.3. Análise da evolução patrimonial e financeira		20
5. ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DE LIMITES		23
5.1. Saúde		23
5.2. Ensino		24
5.2.1. Limite de 25% das receitas de impostos e transferências		24
5.2.2. FUNDEB		25
5.3. Limites de gastos com pessoal (LRF)		29
5.3.1. Limite máximo para os gastos com pessoal do Município		29
5.3.2. Limite máximo para os gastos com pessoal do Poder Executivo		30
5.3.3. Limite máximo para os gastos com pessoal do Poder Legislativo		31
6. DO CONTROLE INTERNO		32
7. DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - FIA		33
8. DA DECISÃO EXARADA NO ACÓRDÃO Nº 0309/2011 ACERCA DA VERIFICAÇÃO DA REGULARIDADE DOS RECOLHIMENTOS PREVIDENCIÁRIOS (PROCESSO Nº TCE-05/04020137)		35
9. INCONSISTÊNCIAS CONTÁBEIS		36
10. OUTRAS RESTRIÇÕES		37
11. SÍNTESE DO EXERCÍCIO DE 2010		39

O parecer prévio selecionado, referente ao ano de 2010, apresenta as mesmas características do de 2007, embora tenha sido conduzido por nova regulamentação do TCE – SC (Decisão Normativa nº TC-06/2008), que ampliou o número de restrições (constitucionais, legais e regulamentares).

O parecer prévio selecionado menciona o relatório para emissão do parecer e especifica dez restrições encontradas na prestação de contas.

Abaixo, foi transcrito parte do parecer prévio que resume as conclusões do TCE-SC para emissão de parecer desfavorável, destacando-se os baixos investimentos na educação, uso de recurso do FUNDEB a menor, abertura de créditos suplementares no orçamento sem autorização da Câmara de vereadores e reincidência do Município em *déficit* da execução orçamentária e um sistema de controle interno com baixa efetividade.

(...) Dessa forma, considerando o somatório de restrições passíveis de rejeição de contas, nos termos da Decisão Normativa nº TC-06/2008 (déficit de execução orçamentária, abertura de créditos adicionais suplementares sem lei autorizativa específica, aplicação a menor de recursos do FUNDEB em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica e ausência de efetiva atuação do sistema de controle interno), aliadas às reincidências comentadas (déficit de execução orçamentária e ausência de efetiva atuação do sistema de controle interno). (Relatório TCE SC nº 600/2011, PCP 11/00171530, p. 21)

No parecer, o TCE, além de opinar pela rejeição das contas, também expediu várias recomendações para o prefeito de Timbó Grande.

Assim como os pareceres prévios do TCE Pernambuco que foram aqui analisados, os de Santa Catarina analisaram as prestações de contas dos prefeitos sob o ponto de vista técnico e do cumprimento das formalidades legais, não fazendo menção à efetividade dos governos. Essa mesma conclusão foi observada por Rocha (2011). Segundo o autor:

A “conclusão” é que os pareceres prévios produzidos pelo TCE/SC pouco avançam em relação à *accountability*; não utilizam nem exploram as possibilidades e o potencial que a legislação lhes coloca à disposição; não contribuem mais amplamente no julgamento político dos chefes de governos municipais, julgamento esse que vai além das questões técnico-legais que compõem a massa das informações ali contidas, além de também não contribuir para a materialização da *accountability*, o que torna ainda mais difícil a consolidação de uma expressão em português que exprima toda a sua significação. (ROCHA, 2011, p. 167).

Os dados do Tribunal de Contas de São Paulo contemplaram as contas do Município de Guarujá, do ano de 2007 e do Município de Adolfo, relativo ao ano de 2010, sendo o primeiro desfavorável à aprovação das contas do prefeito e o segundo favorável.

Assim como no caso do TCE de Pernambuco, os pareceres prévios emitidos pelo TCE de São Paulo no período analisado são sucintos e resumem a análise das contas materializada no relatório do corpo instrutivo, parecer do Ministério Público, voto do conselheiro relator e dos demais conselheiros.

A figura abaixo trata de um parecer prévio desfavorável emitido pela Corte referente ao exercício financeiro de 2007.

Figura 6: Parecer Prévio Município de Guarujá (SP) – 2007

PARECER

Proc.TC-002255/026/07.

Prefeitura Municipal: Estância Balneária de Guarujá.

Exercício: 2007.

Prefeito: Farid Said Madi.

Aplicação no Ensino: 25,49%. **Profissionais do Magistério:** 77,48% **do FUNDEB. Aplicação Total do FUNDEB:** 97,99%.

Despesas com Pessoal: 40,45%.

Despesas com o Setor de Saúde: 14,42%.

Remuneração dos Agentes Políticos: em ordem.

Execução Orçamentária: déficit de 2,54%.

Advogados: Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, Augusto Neves Dal Pozzo, Elisabeth Fátima Di Fuccio Catanase e outros.

Parecer desfavorável.

Vistos, relatados e discutidos os autos. A E. Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 20 de outubro de 2009, pelos votos dos Conselheiros: Eduardo Bittencourt Carvalho, Relator, Antonio Roque Citadini, Presidente, e Cláudio Ferraz de Alvarenga, tendo em vista a insuficiente aplicação dos recursos devidos à saúde e do não cumprimento das regras constitucionais para liquidação dos precatórios, dentre outras falhas, decidiu emitir parecer desfavorável à aprovação das contas do Executivo Municipal, exceção feita aos atos pendentes de apreciação por esta Corte, com a recomendação, as determinações sobre expediente, sobre a formação de autos específicos e autos próprios, bem como a de encaminhamento de folhas do processo ao Conselheiro Robson Marinho, para o que Sua Excelência entender cabível, que foram consignadas à margem do voto do Relator. Ficam, desde já, autorizadas aos interessados vista e extração de cópia dos autos, em Cartório.

Publique-se.

São Paulo, em 06 de novembro de 2009.

ANTONIO ROQUE CITADINI
Presidente

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
Relator

Fonte: TCE São Paulo.

Observou-se que o parecer não detalha as inconsistências que levaram à emissão de parecer desfavorável, mas, de forma bem resumida, menciona as razões de opinar pela rejeição das contas. Nesse caso, indicou que decorre do não cumprimento da exigência constitucional de investimento mínimo de 15% de recurso com a saúde pública, bem como sobre a liquidação de precatórios.

O parecer prévio resumiu seis variáveis e demonstra, apenas, os resultados contábeis:

- 1) aplicação de percentual mínimo de recursos no ensino (25%);
- 2) aplicação na valorização do magistério;
- 3) utilização de recursos do FUNDEB;
- 4) aplicação mínima de recursos na área de saúde (15%);
- 5) despesas com pessoal e reflexos;
- 6) *superávit* financeiro.

A figura abaixo trata do parecer favorável emitido pela Corte de Contas sobre as contas do prefeito de Adolfo, relativo ao exercício financeiro de 2010. O parecer selecionado também é sucinto e se refere às mesmas variáveis indicadas no de 2007.

Figura 7: Parecer Prévio Município de Adolfo (SP) – 2010



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

P A R E C E R

TC-002399/026/10 - Contas anuais.
Prefeitura Municipal: Adolfo.
Exercício: 2010.
Prefeito: João Donizette Theodoro.
Período: (01-02-10 a 31-12-10).
Substituto Legal: Vice-Prefeito - Nelson Gimenez Ribeiro.
Período: (01-01-10 a 31-01-10).
Advogado: Franklin Prado Socorro Fernandes.
Acompanha: TC-002399/126/10.

Vistos, relatados e discutidos os autos.
Pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Relator, Renato Martins Costa, Presidente, e Edgard Camargo Rodrigues, a e. 2ª Câmara, em sessão de 22 de novembro de 2011, decidiu emitir parecer favorável à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito Municipal de Adolfo, exercício de 2010, não alcançando esta decisão os atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.
Na ocasião reconheceram-se definitivos os seguintes resultados contábeis: aplicação no ensino: 29,72%, aplicação na valorização do magistério: 76,34%, utilização em 2009 dos recursos do FUNDEB: 100%, aplicação na saúde: 21,23%, despesas com pessoal e reflexos: 43,29% e superávit orçamentário: 3,81%.

Publique-se.
São Paulo, 08 de dezembro de 2011.

RENATO MARTINS COSTA - Presidente

Fonte: TCE São Paulo.

No relatório referente ao ano de 2007 sobre as contas do prefeito de Guarujá, o TCE evidenciou que foi realizada auditoria “*in loco*” e enumerou os achados da auditoria, que totalizaram 23 pontos em que foram verificadas falhas, que, resumidamente, estão elencados a seguir, conforme disposto no documento:

1. Planejamento e execução física;
2. Fiscalização das receitas;
3. Dívida ativa;
4. Multas de trânsito;
5. Contribuição de intervenção no domínio econômico;
6. Aplicação no ensino;
7. Aplicação na saúde;
8. Despesas com precatórios;
9. Outras despesas;
10. Resultados;
11. Transferências de recursos;
12. Licitações;
13. Contratos;
14. Ordem cronológica de pagamentos;
15. Pessoal;
16. Encargos sociais;
17. Subsídios dos agentes políticos;
18. Tesouraria/Almoxarifado/Bens patrimoniais;
19. Livros e registros;
20. Resultados fiscais;
21. Transparência na gestão pública;
22. Atendimento à lei orgânica, instruções e recomendações do Tribunal;
23. Denúncias/Representações/Expedientes.

No relatório selecionado referente à prestação de contas do prefeito de Adolfo no ano de 2010, a análise das contas apontou para impropriedades relacionadas aos seguintes conteúdos:

1. Planejamento e execução física;
2. Resultado da execução orçamentária;
3. Resultado financeiro, econômico e saldo patrimonial;
4. Evolução da dívida;
5. Tesouraria;
6. Dois últimos quadrimestres – suficiência monetária para despesas empenhadas;
7. Despesas com publicidade e propaganda oficial;
8. Acompanhamento da gestão fiscal;

9. Atendimento à lei orgânica, instruções e recomendações do Tribunal.

O relatório também analisou a aplicação no ensino e na saúde, despesas com FUNDEB e magistério, despesas com pessoal e *déficit* orçamentário, que atenderam aos índices da legislação vigente e, portanto, o TCE-SP emitiu parecer favorável à aprovação das contas do prefeito do município de Adolfo, do exercício de 2010.

Assim, foi observado que todos os relatórios selecionados dos TCES Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo fazem menção à notificação e apresentação de defesa do prefeito, garantindo-se o exercício do direito de ampla defesa e o contraditório.

Concluiu-se, portanto, que os pareceres prévios dos Tribunais de Contas de Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo atentam-se mais à análise de conformidade da prestação de contas com as exigências constitucionais, legais e previstas nos regulamentos dos próprios tribunais, assim como, trata de matéria de cunho técnico, principalmente de dados contábeis.

Foi verificado, também, que os relatórios não adotam uma padronização na estrutura e que dispõem mais detalhadamente das falhas encontradas na prestação de contas, inclusive expede recomendações ao prefeito e, menciona de forma sucinta as demais variáveis que se encontram em conformidade com a legislação vigente.

Na próxima subseção deste capítulo estão apresentados os resultados sobre a pesquisa relativa às trajetórias dos conselheiros e a natureza da indicação ao cargo.

3.5. Os conselheiros dos Tribunais de Contas: Da trajetória à indicação

A presente subseção apresenta os resultados sobre a análise acerca do perfil dos conselheiros dos Tribunais de Contas do Amazonas, Santa Catarina, Pernambuco e São Paulo, no período de análise (2007 a 2010), a partir de três variáveis: 1) Formação acadêmica; 2) Trajetória Política e 3) Natureza da indicação.

Antes de expor os resultados da pesquisa sobre a trajetória dos conselheiros dos TCEs, foram apresentados os critérios estabelecidos pelas normativas estaduais para preenchimento das vagas tanto pelo Legislativo como pelo Executivo.

3.5.1. Critérios para indicação dos conselheiros segundo a legislação estadual

Para investidura no cargo de conselheiro são requisitos previstos em todas as constituições analisadas: 1) Ter entre 35 e 65 anos de idade; 2) Idoneidade moral e reputação ilibada; 3) Notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; 4) Mais de 10 anos de efetivo exercício em função ou atividade relacionada aos conhecimentos técnicos exigidos.

O quadro abaixo apresenta as regras previstas nas 4 constituições estaduais analisadas.

Quadro 14: Critérios para nomeação dos conselheiros

Constituição	Indicações	
	Executivo	Legislativo
Amazonas (EC 01/1990)	3 vagas pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembleia Legislativa, sendo 2 alternadamente dentre os Auditores e Procuradores de Contas, estes, representantes do Ministério Público com atuação no Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice pelo próprio Tribunal, obedecendo aos critérios de antiguidade e merecimento.	4 vagas destinadas à escolha da Assembleia Legislativa, mediante proposta de um terço de seus Deputados.
Pernambuco (EC 05/1994)	3 pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembleia Legislativa, sendo 2, alternadamente, dentre Auditores e Membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.	4 pela Assembleia Legislativa.
Santa Catarina (EC 17/1999)	3 pelo Governador do Estado, com a aprovação da Assembleia Legislativa, sendo 2 alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Plenário, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.	4 pela Assembleia Legislativa. O processo de escolha de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado obedecerá ao seguinte critério: I - na primeira, segunda, quarta e quinta vagas, a escolha será de competência da Assembleia Legislativa; II - na terceira, sexta e sétima vagas, a escolha caberá ao Governador do Estado, devendo recair as duas últimas, alternadamente, em auditor e membro do Ministério Público junto ao Tribunal; III - a partir da oitava vaga reinicia-se o processo previsto nos incisos anteriores.
São Paulo (EC 33/2011)	1/3 pelo Governador do Estado, com aprovação pela Assembleia Legislativa, observadas as regras contidas no inciso I do § 2º, do artigo 73, da Constituição Federal.	2/3 pela Assembleia Legislativa.

Fonte: Constituições Estaduais AM, PE, SC e SP. Elaboração própria⁶⁴.

⁶⁴ Foram transcritas as redações dos dispositivos constitucionais.

Quanto ao preenchimento das vagas pelo Executivo, observou-se que duas vagas de nomeação do Governador deverão ser escolhidas dentre a lista tríplice organizada pelo TCE, com indicações do Ministério Público de Contas ou do próprio Tribunal de Contas (auditor do quadro efetivo do TCE), a partir de critérios de antiguidade e merecimento, alternadamente.

Para Willeman (2017), há dois critérios de partilha na nomeação de membros de Tribunais de Contas, um que a autora denomina como “*partilha interpoderes*”, destacando a participação de Legislativo e Executivo nas indicações e o outro denominado “*partilha intrapoder*”, no qual se refere à nomeação pelo Executivo de técnicos do Tribunal, o que para a autora confere *expertise* e imparcialidade à Corte.

Segundo Pessanha (2017), essa modificação na escolha do Executivo, com recrutamento de técnicos para o corpo deliberativo do Tribunal, empoderou o legislativo nesse processo de controle, já que é o poder que detém o maior número de escolhas, no entanto, o caso do TCU indicou que predomina a indicação de parlamentares, o que sugere um desinteresse do Congresso Nacional pela capacitação do TCU, “*por não capacitar o órgão técnico de pessoas com a “expertise”, profissionalização e independência requeridas ao bom desempenho da missão constitucional das instituições superiores de controle*” (PESSANHA, 2010, p. 26).

No que tange ao preenchimento dos cargos vagos pela Assembleia Legislativa há poucas distinções. Pernambuco e São Paulo não estabelecem critérios para o preenchimento das vagas, mas apenas o número das vagas. Já as Constituições do Amazonas e de Santa Catarina estabelecem o quórum e o procedimento para a escolha dos nomes.

Como ressaltado por Willeman (2017), apesar de as regras sobre funcionamento das cortes de contas serem uniformes, ante as diretrizes dadas pela Constituição Federal, que vincula os demais entes federativos, no que tange às normas que disciplinam os critérios para indicação de conselheiros para os tribunais de contas estaduais, não se encontram preordenadas pela Constituição Federal. Assim, afirma a autora que a matéria fica “*sujeita a “alta instabilidade normativa”, reflexo da busca por “novas acomodações de força entre os Poderes Executivo e Legislativo estaduais*” (WILLEMAN, 2017, n.p).

Em todas as Constituições estaduais pesquisadas foram observadas alterações nas regras originárias por emendas constitucionais promulgadas a partir de 1990.

No caso de São Paulo, a Constituição estabeleceu, inicialmente, regras destoantes da Constituição Federal e também das demais constituições estaduais, no que se refere à escolha de conselheiros pelo governador, excluindo-se os membros do Ministério Público de Contas das vagas e inserindo os procuradores da fazenda do Estado.

O Procurador-Geral da República ingressou, na década de 1990, com uma ação direta de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, tendo sido, em 2005, declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos relativos à nomeação de procuradores da fazenda do estado para o cargo de conselheiro⁶⁵. Em razão da inconstitucionalidade declarada, o legislativo de São Paulo emendou a constituição, em 2011, adequando a redação à constituição federal.

A Constituição do Amazonas também sofreu controle de constitucionalidade na matéria relativa à nomeação dos conselheiros, uma vez que em sua redação originária previa que apenas duas vagas deveriam ser preenchidas pelo Legislativo, três pelo governador e duas, alternadamente, entre auditores e procuradores de contas⁶⁶.

As Constituições de Pernambuco e Santa Catarina⁶⁷ previam que cinco conselheiros deveriam ser livremente escolhidos pela Assembleia Legislativa e dois pelo governador, entre auditores e procuradores de contas, a partir de lista tríplice organizada pelas instituições e após aprovação do legislativo.

⁶⁵ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ITEM "1" DO § 2º DO ARTIGO 31 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. TRIBUNAL DE CONTAS. CONSELHEIRO. ESCOLHA. MEMBROS DA PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO. IMPOSSIBILIDADE. ENUNCIADO N. 653 DA SÚMULA DESTA CORTE. 1. Nos termos do Enunciado n. 653 da Súmula desta Corte, nos Tribunais de Contas estaduais, compostos por sete Conselheiros, três deles serão escolhidos pelo Governador do Estado, cabendo-lhe indicar um entre auditores e outro entre membros do Ministério Público Especial, o terceiro sendo da sua livre escolha. Os demais são escolhidos pela Assembleia Legislativa. 2. Quanto aos dois primeiros, apenas os auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas podem figurar entre os possíveis Conselheiros. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (STF, ADI 397, julgamento em 03/08/2005).

⁶⁶ Ação direta de inconstitucionalidade. Composição de Tribunal de Contas Estadual. Medida Cautelar. Ação direta de inconstitucionalidade dos incisos I e III do parágrafo 2.º do art. 43 da Constituição do Estado do Amazonas, em forma do artigo 73, § 2.º, I e II c/c art. 75, da Constituição Federal. Atendidos, que estão, os requisitos de plausibilidade do direito ('*fumus boni juris*') e a conveniência da administração, posta em risco por eventual demora no processamento de ação ('*periculum in mora*'), defere-se a suspensão da eficácia de tais dispositivos, até julgamento final. (STF – ADI-MC 169).

⁶⁷ O artigo 61 da Constituição de Santa Catarina foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1566, julgada pelo STF em 23/04/1999.

3.5.2. Perfil e trajetória dos conselheiros dos TCEs

A presente subseção apresenta os resultados da análise da trajetória e do perfil dos conselheiros dos quatro Tribunais de Contas, que estão dentre os objetivos da pesquisa.

Abrucio e Loureiro (1999), no artigo “*Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso*” ressaltam que o estudo da burocracia brasileira é essencial para definição do processo de governo, para compreensão da relação entre burocracia e política, apontando que quanto maior for a “*politização da burocracia*”, mais difícil será o controle da delegação de poder.

Assim, é importante compreender o perfil dos conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais, inclusive para orientar a interpretação do processo decisório das Cortes de Contas e do Legislativo.

As informações sobre os conselheiros foram acessadas nos currículos disponíveis para consulta nos sítios eletrônicos dos 4 tribunais de contas analisados, no ícone sobre a instituição e composição das cortes. As informações sobre os conselheiros aposentados foram acessadas através da ferramenta de busca do sítio eletrônico do Tribunal de Contas e, também, foram pesquisadas notícias e currículos dos conselheiros em páginas de busca na *internet* e utilizando-se ferramenta de busca nos sítios das Assembleias Legislativas.

Embora as informações inseridas nos currículos não sejam padronizadas, com os dados disponíveis foi possível identificar informações sobre as três variáveis propostas para análise: 1) Formação acadêmica; 2) Trajetória Política e 3) Natureza da indicação.

Buscou-se analisar objetivamente as informações disponibilizadas, através da análise de conteúdo dos currículos, numa abordagem qualitativa.

Importante esclarecer que, para manter coerência com o recorte temporal da pesquisa (2007 a 2010), as tabelas foram apresentadas a seguir se referem aos conselheiros em exercício no período de análise. Não obstante, nos casos em que se identificou uma substituição, em razão de vacância do cargo, por aposentadoria ou falecimento, também foi analisado o perfil do conselheiro sucessor.

Os dados estão demonstrados em tabelas, por TCE, contendo as seguintes informações:

- 1) Nome do conselheiro;
- 2) Ano da posse;
- 3) Formação acadêmica;
- 4) Natureza da indicação;
- 5) Último cargo público ocupado antes da nomeação.

A tabela abaixo apresenta os dados do Tribunal de Contas do Amazonas, sendo importante esclarecer que neste caso houve sucessão de dois conselheiros, assim, a tabela contempla os nomes dos conselheiros em exercício entre 2007 a 2010 e em seguida são mencionados os dados sobre o currículo dos sucessores que se encontram em exercício no TCE, atualmente.

Quanto à natureza da indicação, como dois nomes são indicados pelo executivo dentre servidores de carreira do TCE – auditores e membros do Ministério Público de Contas, quando se tratou de caso de nomeação vinculada a algum desses cargos, foi informado na linha correspondente da tabela.

Tabela 3: Perfil dos conselheiros do Amazonas – 2007/2010

Conselheiro	Ano da posse	Formação Acadêmica	Natureza da Indicação	Último cargo ocupado antes da nomeação
Lúcio Alberto de Lima Albuquerque	1998	Bacharel em Direito	Executivo (Auditor)	Auditor do TCE (1977-1998)
Antônio Júlio Bernardo Cabral	2001	Bacharel em Direito	Legislativo	Deputado federal por Roraima (1991-1995); assessor de senador (1995-2000)
Raimundo José Michiles	2002	Bacharel em Ciências Contábeis e em Direito	Legislativo	Auditor do TCE (1977-2002)
Érico Xavier Desterro e Silva	2005	Bacharel em Direito	Executivo (Ministério Público)	Procurador de Contas (1999-2005); Professor da Universidade Federal do Amazonas (2005)
Júlio Assis Corrêa Pinheiro	2005	Bacharel em Direito	Legislativo	Secretário de Segurança pública (2003-2004)
Ari Jorge Moutinho da Costa Júnior	2008	Bacharel em Administração	Executivo	Suplente de deputado federal (2007-2010)
Josué Cláudio de Souza Filho	2008	Bacharel em Administração	Legislativo	Deputado estadual (1991-1994); presidente da assembleia legislativa (1991-1992); secretário de estado de educação, cultura e desportos (1992-1994); Ouvidor geral do Estado (2003-2008)

Fonte: Elaboração própria com dados do TCE Amazonas.

O que foi possível concluir da análise do perfil dos conselheiros do TCE - Amazonas é que, para os cargos de livre escolha do Executivo e do Legislativo, foram nomeados cidadãos com trajetória política, só havendo uma exceção, em que o legislativo indicou um conselheiro do quadro efetivo do Tribunal.

Dos quatro indicados com trajetória política, três eram parlamentares, sendo um licenciado para exercer cargo no executivo e um secretário de estado e dos sete conselheiros do período de 2007-2010, cinco tem formação jurídica e dois são administradores.

Os conselheiros Lúcio Albuquerque e Raimundo Michiles se aposentaram, sendo sucedidos, respectivamente, por Yara Amazônia Lins dos Santos e Mario Manoel Coelho de Mello.

A conselheira Yara Amazônia foi nomeada em 2014, tem formação em Ciências Contábeis e Direito, foi indicada pelo executivo, escolhida a partir da lista tríplice de auditores do TCE - AM. Já Mário Manoel Coelho de Mello foi nomeado conselheiro em 2015, é graduado em gestão pública e licenciado em química e sua indicação decorre do Legislativo e antes de ser nomeado conselheiro atuava como secretário estadual, representante do governo do Estado do Amazonas em Brasília.

Observou-se, assim, que para a substituição, foi respeitado o mesmo processo de escolha do antecessor, ou seja, a vaga do executivo, para escolha dentre auditores, e uma vaga de livre escolha pelo legislativo.

Em sequência, é apresentada a tabela com características dos conselheiros do TCE- Pernambuco.

Tabela 4: Perfil dos conselheiros de Pernambuco – 2007/2010

Conselheiro	Ano da posse	Formação Acadêmica	Natureza da Indicação	Último cargo ocupado antes da nomeação
Severino Otávio Raposo Monteiro	1986	Bacharel em Direito	Legislativo	Deputado Estadual por dois mandatos (1979-1982; 1983-1986)
Fernando José de Melo Correia	1987	Bacharel em Direito	Executivo	Secretário para Assuntos da Casa Civil do Estado de Pernambuco (1987); Secretário do governo da prefeitura de Recife (1987)
Carlos Porto de Barros	1990	Bacharel em Direito	Legislativo	Deputado Estadual por três mandatos (1979-1982; 1983-1986; 1987-1990)

Maria Teresa Caminha Duere	2002	Bacharel em Administração e em Serviço Social	Legislativo	Deputada estadual por três mandatos (1993-1994; 1995-1998; 1999-2002)
Valdecir Fernandes Pascoal	2005	Bacharel em Direito e em Administração	Executivo (Auditor)	Auditor TCE-PE desde 1993
Romário de Castro Dias Pereira	2007	Bacharel em Administração, Ciências econômicas e em Sociologia	Legislativo	Deputado Estadual por cinco mandatos (1991-1994; 1995-1998; 1999-2002; 2003-2006; 2007-2010)
Marcos Coelho Loreto	2007	Bacharel em Direito	Legislativo	Chefe de Gabinete do Governador do Estado de Pernambuco (2007)

Fonte: Elaboração própria com dados do TCE Pernambuco.

Foi observado que, assim como no TCE Amazonas, a graduação que prevalece entre os conselheiros é de Direito e de Administração e que dos sete conselheiros entre 2007-2010, quatro exerceram mandato de deputado estadual antes da nomeação e foram indicados pela Assembleia Legislativa.

Observou-se que no período analisado, a composição do Tribunal de Contas de Pernambuco não estava adequada à ordem constitucional, visto que só foram indicados pelo Executivo dois membros, um livremente e um auditor. A vaga destinada a membro do Ministério Público só foi preenchida em 2011, em razão de substituição de conselheiro por vacância do cargo.

Do período analisado até a presente data houve substituição de três conselheiros, assim, foram pesquisados os currículos dos conselheiros sucessores, que atualmente se encontram na função.

João Henrique Carneiro Campos foi empossado, em 2011, na vaga decorrente de falecimento de Fernando Correia, é bacharel em Direito e foi indicado pelo governador. Antes da nomeação trabalhava no Departamento Jurídico do Banco Banorte S/A.

Dirceu Rodolfo sucedeu, em 2011, o conselheiro Severino Monteiro. Tem formação em Direito, foi nomeado pelo Governador dentre membros do Ministério Público de Contas. Observou-se que somente com esta nomeação foi atendida a exigência constitucional de escolha do governador dentre membros do Ministério Público, que constem em lista tríplice enviada pela instituição.

Cabe ressaltar que antes de 1994, a Constituição pernambucana previa que cinco conselheiros seriam livremente escolhidos pelo Legislativo e dois pelo Executivo.

Ocorreu, também, a sucessão em razão da aposentadoria de Romário Pereira, por Ranilson Brandão Ramos, em 2013. O conselheiro Ranilson é economista, foi indicado pelo Poder Legislativo e antes de assumir o cargo, foi Secretário de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco (2010-2013) e também deputado estadual por três mandatos.

Verificou-se, portanto, que há uma coerência entre o perfil dos sucedidos e sucessores.

A tabela a seguir apresenta os dados sobre os conselheiros de Santa Catarina.

Tabela 5: Perfil dos conselheiros de Santa Catarina – 2007/2010

Conselheiro	Ano da posse	Formação Acadêmica	Natureza da Indicação	Último cargo ocupado antes da nomeação
Salomão Ribas Junior	1990	Bacharel em Direito	Legislativo	Deputado estadual por dois mandatos (1983-1987; 1987-1991, renunciando em 1990). Entre 1975 e 1986 ocupou cargos de secretário no governo estadual
Luiz Roberto Herbst	2000	Bacharel em Engenharia Civil	Legislativo	Deputado estadual por dois mandatos (1994-1997 e 1998-2001 – renunciou em 2000)
Wilson Rogério Wan-Dall	2000	Informação não encontrada	Legislativo	Deputado estadual por quatro mandatos (1987-1990, 1991-1994, 1995-1998, 1999-2002)
César Filomeno Fontes	2005	Bacharel em Direito	Executivo (Ministério Público)	Procurador de contas de 1982 a 2005
Herneus João de Nadal	2009	Bacharel em Direito	Legislativo	Deputado estadual por cinco mandatos (1990-1993, 1994-1997, 1998-2001, 2002-2005 e 2006-2009)
Júlio Cesar Garcia	2009	Técnico em contabilidade	Executivo	Deputado estadual, presidente da Assembleia Legislativa de 2005 a 2008
Adircélio de Moraes Ferreira Junior	2010	Bacharel em Direito e em Ciências Contábeis	Executivo (Auditor)	Auditor substituto de conselheiro do TCE-SC (2008-2010)

Fonte: Elaboração própria com dados do TCE Santa Catarina.

Do período analisado até a presente data ocorreram duas substituições de conselheiros no TCE Santa Catarina, nas vagas decorrentes de aposentadoria de Júlio

Cesar Garcia e Salomão Ribas Junior, respectivamente por Luiz Eduardo Cherem e José Nei Alberton Ascari.

O conselheiro Luiz Eduardo Cherem foi nomeado em 2014, por indicação do legislativo, tem bacharelado em odontologia, foi deputado estadual por três mandatos (2003-2006, 2007-2010, 2011-2014) e secretário estadual de saúde (2004-2009), já o conselheiro José Nei Alberton Ascari foi nomeado em 2017, é bacharel em Direito, foi deputado estadual por dois mandatos (2011-2015 e 2015-2017) e foi prefeito de Grão-Pará por duas legislaturas (1993-1996 e 2001-2004).

Entre 2007 e 2010, a composição do TCE Santa Catarina já atendia às disposições constitucionais sobre as nomeações, sendo 4 membros indicados pelo legislativo e 3 pelo Governador, um auditor, um membro do Ministério Público e um por livre escolha.

Dos sete conselheiros da época, quatro tem formação em Direito, um é técnico em contabilidade e um engenheiro civil. Neste último caso, assim como do conselheiro com formação em odontologia, não parece ter sido atendido um dos requisitos para nomeação, que é ter notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública.

Assim como nos TCEs Amazonas e de Pernambuco, em Santa Catarina as nomeações do Legislativo foram de parlamentares, sendo todos os indicados ex-deputados estaduais por mais de um mandato. Verificou-se, também, que semelhanças entre o perfil do conselheiro que deixou o cargo e o nomeado em substituição.

A seguir, a tabela indica o perfil dos conselheiros do TCE São Paulo.

Tabela 6: Perfil dos conselheiros de São Paulo – 2007/2010

Conselheiro	Ano da posse	Formação Acadêmica	Natureza da Indicação	Último cargo ocupado antes da nomeação
Antônio Roque Citadini	1988	Bacharel em Direito	Executivo	Eleito Vogal da Comissão Executiva do PMDB/SP para gestão 1986/1987; Presidente da CIA de Gás de São Paulo – COMGAS (1987-1988)
Eduardo Bittencourt Carvalho	1990	Informação não encontrada	Legislativo	Deputado estadual
Edgard Camargo Rodrigues	1991	Bacharel em Direito	Legislativo	Assessor Técnico Legislativo da Assembleia Legislativa de São Paulo (1988-1991)
Fúlvio Julião Biazzi	1992	Bacharel em Direito	Legislativo	Membro do Ministério Público do Estado de São Paulo; Secretário Adjunto de Segurança Pública do Estado de São Paulo (1987-1990)
Cláudio Ferraz de Alvarenga	1993	Bacharel em Direito	Legislativo	Secretário de Estado de Governo entre os anos de 1990 e 1993. Membro do Ministério Público no Estado de São Paulo; foi Procurador Geral de Justiça (1987-1990)
Renato Martins Costa	1994	Bacharel em Direito	Executivo	Membro do Ministério Público de São Paulo desde 1979. Secretário do governo do Estado de São Paulo (1994)
Robson Marinho	1997	Bacharel em Direito	Legislativo	Secretário de Estado Chefe da Casa Civil (1995 a 1997) Deputado Federal Constituinte

Fonte: Elaboração própria com dados do TCE São Paulo e outras fontes⁶⁸.

No ano de 2012 houve a nomeação de três novos conselheiros. Eduardo Bittencourt Carvalho foi afastado por determinação judicial, em 2011, sendo substituído, em 2012, pelo conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, que tem formação em Ciências Jurídicas e Sociais, membro do Ministério Público de São Paulo, foi eleito deputado federal para as legislaturas 2007-2010 e 2011- 2015.

A vaga decorrente de aposentadoria do conselheiro Fúlvio Biazzi foi preenchida por nomeação da conselheira Cristiana de Castro Moraes, indicada pelo executivo dentre a lista tríplice de auditores do TCE-SP, com graduação em Administração e

⁶⁸ Foram pesquisadas notícias na *internet*, a partir de busca no *site* <https://www.google.com/> e <https://www.wikipedia.org/>, com o nome de alguns conselheiros, bem como no *site* da Assembleia Legislativa, Governo do Estado.

Direito, auditora do TCE-SP de 2011 a 2012, tendo anteriormente ocupado o cargo de procuradora do Estado, de 2010 a 2011.

Por fim, para a vaga deixada por Cláudio Ferraz de Alvarenga foi nomeado, por indicação da Assembleia Legislativa, foi nomeado o conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, bacharel em administração, tendo ocupado antes da nomeação o cargo de secretário chefe da Casa Civil do Estado, de 2011 a 2012.

No TCE São Paulo, assim como ocorreu em Pernambuco, a vaga destinada à nomeação de auditor do TCE só foi preenchida em 2012, com a indicação por Geraldo Alckmin da auditora Cristiana Moraes, após encaminhamento de lista tríplice pelo Tribunal. Interessante destacar que a nomeação de um auditor foi determinada pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ação direta de inconstitucionalidade nº 374, em 22/03/2012, ressaltando que as normas da Constituição Federal sobre nomeação e conselheiros são de observância obrigatória, mesmo que a Constituição Estadual não tenha previsão legal. Assim determinou a Corte Constitucional:

(...) Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para (1) declarar constitucional o caput do art. 7º do ADCT da Constituição do Estado de São Paulo; e (2) conferir interpretação conforme à Constituição ao parágrafo único do art. 7º do ADCT paulista, ficando estabelecido que, com a formação completa do Tribunal de Contas do Estado (com o preenchimento das quatro vagas pela Assembleia Legislativa), as outras três vagas, da cota do Governador, devem ser preenchidas da seguinte forma: as duas primeiras, respectivamente, por auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas; e a terceira, por cidadão de livre escolha do Governador. Para ajustar, então, a composição da Corte à interpretação conforme assim conferida, a vaga decorrente da aposentadoria do Conselheiro Fúlvio Julião Biazzi deve ser, necessariamente, preenchida por um auditor da Corte de Contas, a ser indicado pelo Governador do Estado, considerando-se a vaga ocupada pelo Conselheiro Renato Martins Costa correspondente à classe dos membros do Ministério Público de Contas, a qual assim deverá ser necessariamente preenchida quando vagar. Além disso, o Governador do Estado somente indicará um Conselheiro de sua livre escolha no caso de vacância do cargo hoje ocupado pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, nomeado antes da Constituição de 1988, e novas indicações da Assembleia Legislativa somente ocorrerão no caso de vacância das vagas hoje ocupadas pelos Conselheiros Eduardo Bittencourt Carvalho, Edgard Camargo Rodrigues, Cláudio Ferraz de Alvarenga e Robson Riedel Marinho⁶⁹.

Ao contrário das demais Cortes de Contas, cujos cargos foram ocupados em sua maioria por parlamentares estaduais, no caso de São Paulo, a maioria dos indicados já

⁶⁹ Inteiro Teor do Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade ° 374- DF. Disponível no sítio eletrônico do STF em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1505745>>. Acesso em 30.01.2019.

havia ocupado cargo no governo do Estado, sendo três conselheiros ex - secretários de Estado e apenas um parlamentar estadual.

Esse dado sugere uma influência do Executivo na indicação de membros do TCE-SP, no entanto, para verificar se realmente ocorre predominância do executivo e não do legislativo, como demonstrado para os outros tribunais, faz-se necessário estudos de caso, o que é limitado pelos dados e objetivos da presente pesquisa.

Foram analisados, também, os dados na totalidade, referentes aos perfis dos 28 conselheiros dos TCEs Amazonas, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo, nomeados no período de 2007/2010.

Quanto à formação acadêmica, identificaram-se sete diferentes formações, sendo predominante a graduação em Direito, que alcançou 20 casos, o que indica um percentual de, aproximadamente, 71%, seguida de Administração com 5 casos, aproximadamente 18%, e os 11% das vagas restantes foram preenchidas por contadores (3 conselheiros), um engenheiro civil e um técnico em contabilidade.

Nos currículos de 5 conselheiros constam duas graduações, sendo dois graduados em Direito e Ciências Contábeis, um em Direito e Administração, um em Administração e Sociologia e um em Administração e Serviço Social.

Os resultados acerca da experiência profissional informada nos currículos pesquisados estão apresentados na tabela abaixo.

Tabela 7: Trajetória profissional dos conselheiros – 2007/2010

Cargo ocupado antes da nomeação	Número de Conselheiros	%
Deputado Estadual	11	39,3
Secretário Estadual	6	21,4
Auditor	4	14,2
Membro do MP	3	10,7
Deputado Federal	2	7,2
Assessor legislativo	1	3,6
Dirigente partidário ⁷⁰	1	3,6
TOTAL	28	100

Fonte: *Sites* dos TCEs AM, PE, SC e SP. Elaboração própria⁷¹.

⁷⁰ Chamou-se de dirigente partidário o conselheiro cuja trajetória política foi marcada por cargos e liderança dentro de um partido político.

Observou-se que 75,1% dos conselheiros dos Tribunais de Contas pesquisados já ocuparam cargos públicos no legislativo ou no executivo, quando considerados ex-parlamentares, assessores e secretários estaduais.

Assim, os servidores de carreira das Cortes de Contas são indicados somente para as vagas destinadas para auditores e membros do Ministério Público de Contas.

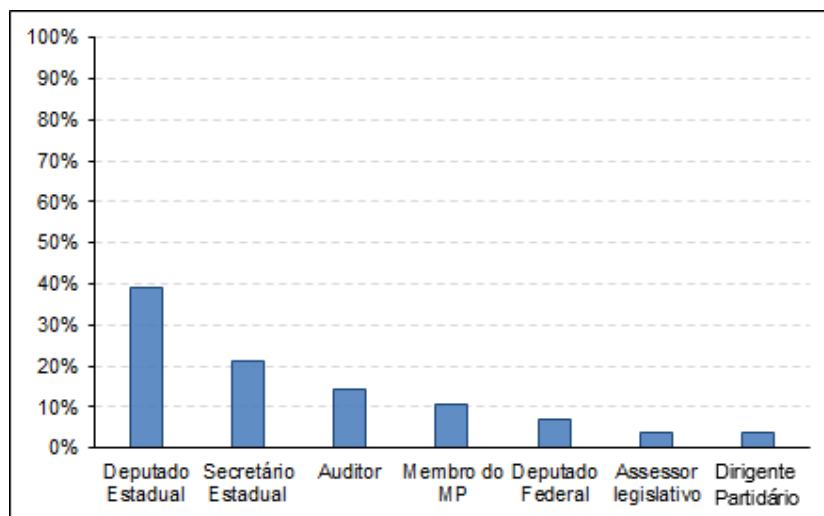
Outro dado que chamou atenção foi o número de mulheres ocupando o cargo de conselheira nos Tribunais de Contas. No TCE Amazonas, a única mulher empossada foi em 2014, em São Paulo, a única conselheira ingressou no TCE em 2012 e no TCE Pernambuco, em 2002. No TCE Santa Catarina não há nenhuma vaga ocupada por mulher.

A maioria dos conselheiros são ex-parlamentares, o que chegou ao percentual de 46,5% nos quatro TCEs. Com exceção do Estado de São Paulo, em que a maioria já ocupou cargo no alto escalão do executivo estadual, nos demais tribunais de contas, é predominante o número de ex-deputados (estaduais, em sua maioria, e também federais).

O gráfico abaixo ilustra os dados disponíveis na tabela 7, indicando os cargos ocupados pelos conselheiros dos quatro tribunais de contas estaduais antes da nomeação. Observou-se que, a maioria dos conselheiros já ocupou cargo no legislativo e no executivo, sendo a grande parte ex-deputados, estaduais ou federais, ou secretários no governo estadual.

⁷¹ Foram localizados nos *sites* dos TCEs *links* para acesso aos currículos dos Conselheiros. Algumas informações foram complementadas em acesso às notícias do Tribunal ou em pesquisa em página de busca.

Gráfico 01: Cargos ocupados pelos conselheiros antes da nomeação



Fonte: Sites dos TCEs AM, PE, SC e SP. Elaboração própria.

Esses dados reforçaram a afirmação de que há uma linha muito tênue que divide a decisão de natureza técnica da política, mesmo em instituições insuladas burocraticamente, como é o caso das Cortes de Contas.

Segundo Abrucio e Loureiro (1999), no Brasil vem ocorrendo a “*burocratização da política*” e a “*politização da burocracia*”, em que ambos os grupos atuam como “*policy-makers*”:

Ao ocupar cargos públicos, os políticos precisam responder tecnicamente aos problemas, e caso não o façam, suas carreiras podem correr risco. Os burocratas, por sua vez, sobretudo quando ocupam funções do alto escalão, precisam atuar politicamente no sentido de escolher prioridades e levar em conta interesses e valores, sejam eles referentes à lógica interna do sistema político, sejam vinculados a determinadas orientações técnicas com maior aceitação na sociedade. (ABRUCIO e LOUREIRO, 1999, p. 70).

Assim, os resultados da pesquisa reafirmaram a tese de Pessanha (2007), que apontou para uma predominância na indicação de parlamentares e políticos para a composição do Tribunal de Contas da União e da Auditoría General de la Nación, na Argentina, bem como confirmam as observações de Speck (2000) e de Pessanha (2007), de ter havido, no pós Constituição de 1988, uma concentração maior de influência do Legislativo na indicação de membros dos Tribunais de Contas.

3.6. Considerações finais do capítulo

Os resultados da pesquisa comparativa entre os Tribunais de Contas do Amazonas, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo levaram à conclusão de que há uma atuação similar entre os Tribunais de Contas estaduais e que as regras sobre organização e funções institucionais são simétricas às estabelecidas pela Constituição Federal para a organização do Tribunal de Contas da União.

Observou-se que as disposições das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e Regimentos Internos dos TCEs apontam para uma estrutura organizacional similar, simetricamente ao disposto para o âmbito federal.

Em todos os Tribunais de Contas foram observados como órgãos superiores a presidência, a corregedoria, a ouvidoria e a escola de contas, assim como, existe um órgão específico de controle externo, havendo semelhanças nos organogramas das Cortes.

Da análise dos dados, concluiu-se que existe similaridade na análise das prestações de contas pelos TCEs, na qual prevalece a observância das diretrizes de normas legais, em especial normas constitucionais, Lei Federal nº 4.320/1964 (normas gerais sobre direito financeiro e de contabilidade pública) e da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (lei de responsabilidade fiscal). No entanto, os relatórios das análises não adotam uma padronização estrutural.

Os resultados apontaram que as prestações de contas de governo dos prefeitos sujeitam-se a uma análise técnica da legalidade, legitimidade e eficiência dos gastos públicos pelos Tribunais de Contas, no entanto, há um indicativo de que a análise de efetividade dos resultados das metas e programas de governo, bem como da atuação política do chefe do Executivo deve ser feita pelo Poder Legislativo Municipal, encarregado do controle político.

Verificou-se, também, que as variáveis exigidas pelas Cortes nas prestações de contas dos prefeitos têm uma linguagem técnica, sendo a maior parte específica das áreas de contabilidade e administração pública.

Quanto aos critérios e procedimentos de escolha dos conselheiros também há similaridade.

Por fim, no que tange ao perfil dos conselheiros, a conclusão é de que os Tribunais são ocupados, em sua grande parte, por homens, predomina a formação em

Direito e a maioria tem trajetória política, principalmente como parlamentar, em que a soma do percentual de parlamentares, dentre deputados estaduais e federais, alcança 46,5% e o número de ocupantes de cargo no alto escalão do governo estadual chega a 21,4%.

CAPÍTULO 4

OS PARECERES PRÉVIOS E AS CÂMARAS MUNICIPAIS NO JULGAMENTO DAS CONTAS DOS PREFEITOS: ANÁLISE À LUZ DA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO

“O controle político é, sem dúvida, uma das maiores expressões de controle, pois, enquanto o ato a ser objeto do controle político está perfeitamente identificado, os limites da incidência do controle sobre ele não”.

Jacoby Fernandes, 2012, p. 123.

4.1. Introdução

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os resultados da pesquisa sobre a relação entre o julgamento das contas dos prefeitos pelas Câmaras Municipais e os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas Estaduais, bem como fazer uma revisão teórica sobre o presidencialismo de coalizão e discutir a relação executivo-legislativo, a partir do julgamento das contas dos prefeitos.

A pesquisa é empírica, inferencial e descritiva, utilizou-se de técnica quantitativa para análise dos dados, que foram coletados nos *sites* dos quatro Tribunais de Contas analisados e, também, disponibilizados, por *email*, em resposta a pedido de acesso a informação.

A pesquisa teve como objetivo geral responder às seguintes perguntas: Houve divergência entre o julgamento das contas anuais dos prefeitos pelo Legislativo Local e os pareceres prévios do Tribunal de Contas Estaduais? Havendo divergência, pode se estabelecer uma relação entre a composição das Câmaras de Vereadores e o partido do chefe do Executivo?

Os objetivos específicos desta pesquisa foram os seguintes:

1. Analisar a relação entre os pareceres prévios dos TCEs e a decisão das Câmaras de Vereadores;

2. Verificar a composição partidária do Legislativo e do Executivo dos Municípios cujas Câmaras afastaram o parecer prévio e analisar a relação entre executivo e legislativo.

A fim de orientar a análise dos dados, foi feita uma revisão da literatura contemporânea sobre a relação entre legislativo e executivo no sistema político brasileiro, sem pretensão de esgotar o tema.

A seguir foram apresentados os dados sobre a relação entre os pareceres prévios dos TCEs e as decisões do legislativo municipal.

4.2. A relação entre as Câmaras Municipais e os pareceres prévios dos Tribunais de Contas Estaduais

A presente seção discorre sobre os aspectos metodológicos e a discussão dos resultados encontrados.

A análise foi orientada a partir da seguinte problematização: Há divergência entre o julgamento das contas anuais dos prefeitos pelo Legislativo Municipal e os pareceres prévios dos Tribunais de Contas analisados? Havendo divergência, pode se estabelecer uma relação entre a composição das Câmaras de Vereadores e a coligação eleitoral do chefe do Executivo?

Foi organizado um banco de dados contendo a relação dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas Estaduais que compõem a amostra e a decisão dos legislativos municipais, assim como um banco com a relação das coligações eleitorais, tanto dos prefeitos, como dos vereadores eleitos, nas eleições municipais de 2004, 2008 e 2012, referentes apenas aos Municípios em que houve divergência entre a decisão das Câmaras de vereadores e os pareceres prévios dos Tribunais de Contas Estaduais.

A hipótese principal que norteia a pesquisa é a de a maioria dos pareceres prévios rejeitados pelas câmaras de vereadores são os desfavoráveis à aprovação das contas do executivo municipal, para julgar as contas regulares, favoravelmente ao executivo, reafirmando-se a tese da preponderância do executivo, diante do apoio da maioria do legislativo, decorrente da própria relação entre as instituições, como uma

variável fundamental para a governabilidade (ABRANCHES, 1988 e 2018, MAINWARING, 1993a; LIMONGI, 2006b; GOULART, 2006).

Outra hipótese é de que a rejeição dos pareceres prévios das Cortes de Contas tem relação com a composição partidária da Casa Legislativa e a coligação do Executivo, assim, se o prefeito tem o controle sobre as Câmaras de vereadores, tem suas contas aprovadas, mesmo em caso de o parecer do TCE for desfavorável. Por outro lado, se a oposição tiver maioria consegue reprovar as contas dos prefeitos, mesmo em caso de parecer prévio favorável.

4.2.1. Aspectos Metodológicos e Resultados da Pesquisa

Trata-se, portanto, de uma pesquisa empírica, descritiva e inferencial, cujos dados foram coletados entre os anos de 2016 e 2018, nas páginas eletrônicas dos Tribunais de Contas e, também, fornecidos pelas ouvidorias.

Com os dados disponibilizados pelos Tribunais de Contas dos Estados de Amazonas, Santa Catarina, São Paulo e Pernambuco, referentes aos anos de 2007 a 2010 e com as variáveis utilizadas foi possível responder à primeira questão proposta, sobre possíveis divergências entre o parecer e a decisão do legislativo.

O banco de dados possibilitou analisar os tipos de pareceres emitidos pelos Tribunais de Contas no período pesquisado, verificar se o Legislativo afasta mais os pareceres favoráveis ou desfavoráveis e comparar os resultados de uma legislatura para a outra.

A amostra contempla 4.539 pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas Estaduais selecionados, sendo 2.291 na primeira legislatura e 2.248 na segunda legislatura analisadas.

A variação decorre do número de pareceres emitidos pelos Tribunais, no entanto, apenas no Estado de São Paulo foi possível identificar que o número total de pareceres corresponde efetivamente ao número de Municípios jurisdicionados (644). Os demais Estados apresentaram uma variação em torno de 80 a 92% dos casos⁷².

Em seguida, foi organizado um banco de dados contendo a relação das coligações eleitorais, tanto dos prefeitos, como dos vereadores eleitos, nas eleições

⁷²Essa porcentagem refere-se aos pareceres emitidos, considerando-se o número total de Municípios jurisdicionados.

municipais de 2004, 2008 e 2012⁷³, coletados no *site* do TSE, referentes apenas aos Municípios em que os pareceres prévios dos Tribunais de Contas Estaduais foram rejeitados pelas Câmaras de vereadores.

Para manter congruência com a etapa de coleta dos dados, conforme demonstrado acima, num primeiro momento foram discutidos os dados sobre a relação dos Tribunais de Contas e as Câmaras de Vereadores e depois a relação executivo e legislativo, a partir da composição das coligações eleitorais.

A tabela abaixo apresenta, de forma comparativa, o resultado encontrado sobre os tipos de pareceres emitidos pelos Tribunais de Contas de cada Estado nos anos que foram objeto da presente análise (2007-2010).

Tabela 8: Tipos de pareceres emitidos sobre as contas dos prefeitos – 2007/2010

	Amazonas		Pernambuco		Santa Catarina		São Paulo	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Favorável	75	30	404	54,4	935	96,4	1.926	74,8
Desfavorável	164	65,6	287	38,6	35	3,6	650	25,2
Não Informado	11	4,4	52	7	0	0	0	0
TOTAL	250	100,0	743	100,0	970	100,0	2.576	100,0

Fonte: Elaboração própria com dados dos TCEs.

Da análise da tabela 8 se extrai que dos quatro Tribunais analisados, somente o do Estado do Amazonas emitiu mais pareceres desfavoráveis às prestações de contas dos prefeitos, chegando a 65,6% dos pareceres emitidos opinarem pela rejeição das contas pelas Câmaras de Vereadores.

Em Pernambuco esses percentuais se inverteram, sendo aproximadamente 54,4% de pareceres favoráveis à aprovação das contas de governo.

O TCE de São Paulo emitiu, no período analisado, 74,8% dos pareceres favoráveis à aprovação das prestações de contas e o TCE de Santa Catarina é o que mais emitiu pareceres favoráveis no período analisado, em percentual de 96,4%.

⁷³ Os resultados das eleições de 2012 foram utilizados em razão do tempo de julgamento das contas pelo legislativo observado na pesquisa, o que demonstrou que parte dos casos foi analisado somente na legislatura iniciada em 2013.

Assim, considerando-se a amostra com 4.539 pareceres, em 73,58% dos casos, os pareceres emitidos foram favoráveis à aprovação das contas dos prefeitos.

Após análise dos tipos de pareceres emitidos pelos TCEs, foi verificado como as Câmaras de Vereadores julgam as contas dos prefeitos, se acompanham os pareceres prévios das Cortes de Contas, por decisão de ao menos 1/3 dos membros, ou se afastam os pareceres, rejeitando-os por, pelo menos, 2/3 dos membros do Legislativo.

A pergunta que norteou a elaboração da tabela e interpretação dos dados foi a seguinte: Os pareceres prévios do TCE foram confirmados pelas Câmaras de Vereadores? Assim, a linha “sim” indica aprovação do parecer e a linha “não” indica rejeição do parecer prévio.

Para fins de esclarecimento acerca da tabela 9, apresentada a seguir, a linha indicada como “Não Informado” referem-se aos casos em que não houve informação pelo TCE sobre o julgamento da Câmara, que pode ter sido por ausência de apreciação das contas (omissão legislativa) ou por não ter sido encaminhado pelo legislativo ao TCE o resultado do julgamento⁷⁴.

Tabela 9: Os pareceres do TCE foram confirmados pelas Câmaras?

	Os Pareceres Foram Confirmados ?							
	Amazonas		Pernambuco		Santa Catarina		São Paulo	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Sim	39	15,6	455	60,9	948	97,7	2.057	80,0
Não	35	14,0	139	18,6	22	2,3	350	13,6
Não Informado	176	70,4	153	20,5	0	0	169	6,4
TOTAL	250	100,0	743	100,0	970	100,0	2.576	100,0

Fonte: Elaboração própria com dados dos TCEs.

O resultado encontrado até o momento aponta para as seguintes conclusões:

1) O Estado do Amazonas chama atenção pelo número de casos “não informados”, que chega a 70,4%, onde não é possível indicar se as Câmaras de vereadores foram omissas ou se deixaram de informar ao TCE o teor do decreto legislativo sobre o julgamento das contas dos prefeitos.

⁷⁴ Esclareça-se que os dados analisados na pesquisa foram disponibilizados pelos tribunais de contas e não pelas câmaras de vereadores, assim as informações compiladas nos bancos de dados dos TCEs decorrem das devolutivas do legislativo.

Assim, o número de casos em que não houve informação disponibilizada, se o Legislativo aprovou ou não as contas de governo, impossibilitou alcançar uma conclusão precisa sobre a rejeição ou não dos pareceres.

2) Em Pernambuco, o percentual de pareceres rejeitados foi de 18,6%, enquanto os de pareceres aprovados pelo Legislativo chegaram ao percentual de 60,9%, considerando, ainda, que em 20,5% dos casos não teve informação sobre as Câmaras.

3) Os Municípios do Estado de Santa Catarina apresentaram a menor divergência entre o parecer e o julgamento pelo legislativo, em que 97,7% dos pareceres prévios foram acompanhados pelas Câmaras de Vereadores.

4) Os municípios paulistas também acompanharam mais os pareceres prévios do que rejeitaram, sendo 80% de pareceres confirmados e 13,6% de pareceres rejeitados pelos vereadores.

Foi possível verificar, portanto, que o Legislativo municipal acompanha, em sua maioria, os pareceres emitidos pelos Tribunais de Contas, em 77,08% dos casos analisados houve confirmação dos pareceres prévios pelo legislativo municipal.

Assim, é possível afirmar que há pouca divergência entre os pareceres emitidos pelas Cortes de Contas e o julgamento definitivo pelas Câmaras de vereadores, o que se observou em, aproximadamente, 12% dos casos.

Para responder à questão sobre quais tipos de pareceres as Casas legislativas mais afastam, foi elaborada a tabela abaixo:

Tabela 10: Percentual de pareceres afastados pelas Câmaras Municipais

Parecer TCE	Pareceres Rejeitados							
	Amazonas		Pernambuco		Santa Catarina		São Paulo	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Favorável	4	11,4	13	9,4	9	41,0	55	15,7
Desfavorável	31	88,6	126	90,6	13	59,0	295	84,3
TOTAL	35	100,0	139	100,0	22	100,0	350	100,0

Fonte: Elaboração própria com dados dos TCEs.

Da análise da tabela 10, verificou-se que as Câmaras de vereadores, em todos os Estados, rejeitaram mais os pareceres desfavoráveis às contas dos prefeitos, para ao final aprová-las. Do total de 546 casos de rejeição do parecer, 465 eram desfavoráveis à aprovação das contas, o que corresponde a 85,16% dos casos.

Esclareça-se que a tabela trabalha apenas com o número de pareceres prévios rejeitados pelos legislativos municipais, assim os dados apresentados são percentuais.

Observou-se que no caso do Amazonas, apesar de o número total de pareceres rejeitados ser baixo, ante as omissões já ressaltadas anteriormente, em 88,6% dos casos, os pareceres desfavoráveis foram afastados por 2/3 dos vereadores, para aprovar as contas dos prefeitos.

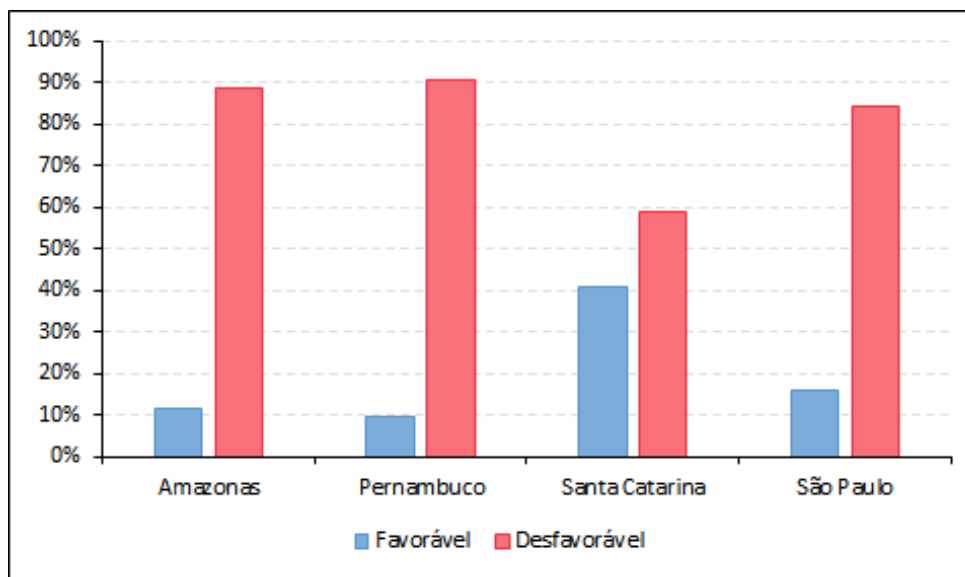
Em Pernambuco, o percentual de pareceres desfavoráveis rejeitados pelas câmaras municipais é de 90,6%, sendo o caso em que os vereadores mais afastaram os pareceres desfavoráveis.

Os municípios catarinenses, apesar de confirmarem 97,7% dos pareceres prévios do TCE, nos pouquíssimos casos em que houve rejeição (2,3%) do total, em 13 municípios os pareceres prévios desfavoráveis foram afastados, o que representa 59,1 % dos casos, no entanto, em 9 Municípios os pareceres favoráveis foram afastados, para reprovar as contas dos prefeitos, o que equivale a 40,9% dos casos de rejeição.

Chama atenção o número de pareceres prévios favoráveis que foram rejeitados, o que ocorreu em 14,83% da totalidade dos casos. Apesar de ser um percentual menor, demonstra que a oposição alcançou 2/3 dos votos para derrubar o parecer favorável às contas do prefeito.

O gráfico elaborado abaixo traduz, de forma mais clara, as informações da tabela 10, que confirma a hipótese inicial, de que o Legislativo afasta mais os pareceres desfavoráveis, para aprovar as contas dos prefeitos.

Gráfico 2: Percentuais de pareceres rejeitados pelas Câmaras Municipais



Fonte: Elaboração própria com dados dos TCEs.

Verificou-se, portanto, que nos quatro anos analisados, o legislativo municipal afastou mais os pareceres prévios desfavoráveis às contas dos prefeitos, em todos os estados.

A seguir, estão descritos os resultados por legislatura analisada, considerando-se que foi analisado o último biênio da legislatura 2005-2008 e o primeiro da legislatura 2009-2012.

A tabela 11 apresenta os dados dos pareceres rejeitados por biênio de cada legislatura, em que a legislatura 1 indica os anos de 2007 e 2008 e a legislatura 2 refere-se aos dados de 2009 e 2010.

Tabela 11: Pareceres prévios rejeitados por legislatura

	Amazonas		Pernambuco		Santa Catarina		São Paulo	
	Legisl. 1	Legisl. 2	Legisl. 1	Legisl. 2	Legisl. 1	Legisl. 2	Legisl. 1	Legisl. 2
Pareceres Rejeitados	19	16	84	55	15	7	256	94
TOTAL	35		139		22		350	

Fonte: Elaboração própria com dados do TCE.

Conclui-se que nos municípios de todos os estados houve redução do número de pareceres rejeitados de uma legislatura para outra. No entanto, também foi reduzido o número de pareceres desfavoráveis às contas dos prefeitos.

Os resultados encontrados indicaram que as Câmaras de Vereadores acompanharam mais os pareceres prévios dos Tribunais de Contas do que os rejeitaram, o que sugere que o quórum constitucional de 2/3 dos membros do legislativo, necessário para afastar os pareceres prévios, não é facilmente alcançado.

Assim, confirmou-se a primeira hipótese da pesquisa de que nos casos de divergência entre TCE e câmara municipal, a maioria dos pareceres rejeitados são os desfavoráveis às contas dos prefeitos, o que indica que se o executivo tiver apoio da maioria do legislativo, aprova as suas pautas..

4.2.1.1. Lapso temporal entre a prestação de contas e a decisão das Câmaras de Vereadores

A presente subsecção apresenta os resultados da análise do lapso temporal entre a prestação de contas do prefeito e a data do julgamento pelo legislativo.

A análise do lapso temporal entre a entrega da prestação de contas ao TCE e o julgamento pelas câmaras de vereadores se justifica para que seja verificada a relação do executivo com o legislativo municipal, ou seja, se a prestação de contas é julgada pelos vereadores eleitos para a mesma legislatura que o prefeito, bem como se há possível impacto na condição de elegibilidade do prefeito ainda na mesma legislatura.

Como discutido no segundo capítulo da tese, o Supremo Tribunal Federal, em 2016, fixou a tese de que a decisão definitiva sobre as contas dos prefeitos é competência privativa do legislativo municipal, assim, mesmo que as contas não sejam analisadas pelos vereadores, o parecer prévio do TCE não prevalece, assim, se o parecer opinar pela reprovação das contas, não incide a hipótese de inelegibilidade, o que só ocorrerá em caso de confirmação do parecer desfavorável pelo legislativo, não se admitindo uma espécie de julgamento ficto.

O que se pretendeu aqui foi analisar a dinâmica entre o que ocorre depois da apresentação da prestação de contas até a deliberação final do legislativo municipal, verificando-se em quanto tempo as decisões dos vereadores são tomadas.

As legislações estaduais definem prazos para que os prefeitos enviem as prestações de contas aos TCEs, que ocorrem até o 31 de março do ano seguinte ao exercício financeiro a que se refere a prestação de contas, como tratado no terceiro capítulo desta tese.

A previsão do prazo máximo para que o Tribunal de Contas emita parecer sobre as prestações de contas dos prefeitos pode impactar diretamente na data do julgamento final do legislativo, visto que, entre o exercício financeiro da prestação de contas e o envio desta já decorre um ano, tendo o TCE, em média, mais um ano para analisar e, somente após a emissão do parecer prévio, as Câmaras começarão a ter prazo para concluir a deliberação.

Esse lapso temporal extenso foi considerado para definir o recorte temporal da pesquisa, uma vez que a demora na resposta das Câmaras faz com que dados sobre exercícios financeiros mais recentes sejam de difícil acesso, seja porque o legislativo municipal ainda não informou ao TCE a sua decisão ou porque o parecer prévio sequer foi pautado para discussão em plenário.

Para calcular o lapso temporal foram consideradas as datas em que os decretos legislativos, com a decisão das câmaras de vereadores, foram publicados. Os dados foram coletados nas páginas eletrônicas dos Tribunais de Contas Estaduais entre fevereiro de 2017 e setembro de 2018. No caso de São Paulo e Santa Catarina, os dados foram enviados por *email*, após solicitação através da ouvidoria.

Ressalte-se que o banco de dados de São Paulo tem informações somente dos anos de 2007 e 2008, visto que os dados disponibilizados pelo TCE- SP foram coletados na página do Tribunal, tendo sido compilados e publicados em estudos feitos pela própria Corte no Diário Oficial do Estado⁷⁵.

Importante frisar que o tempo total de julgamento das contas está sendo considerado a partir do ano do envio da prestação de contas pelos prefeitos, conforme prazo legal estabelecido pelas constituições estaduais, e não do exercício financeiro.

Sobre os valores reais utilizados, esclareça-se que no período de 2007 a 2010, o Amazonas totalizou 73 casos em que havia informações sobre a data do julgamento pelas câmaras municipais, de um total de 248 pareceres. De Pernambuco, foram

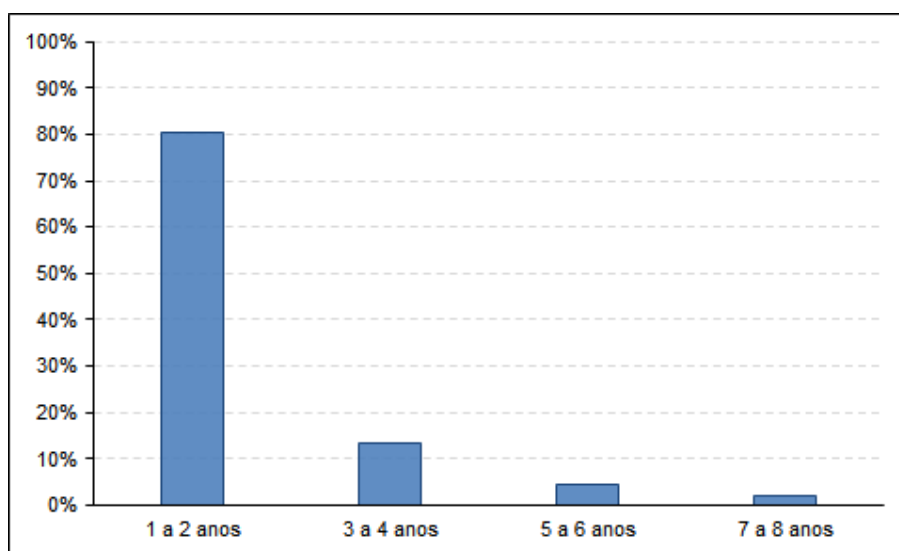
⁷⁵ Publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo. Volume 122, Número 217, São Paulo, 20 de novembro de 2012.

analisados 261 pareceres, de um total de 292 casos. De Santa Catarina foram verificados 970 casos e de São Paulo, 1288 casos, mas somente dos anos de 2007 e 2008, o que corresponde à totalidade dos pareceres⁷⁶.

Os dados gerais foram apresentados em duas etapas, primeiro os valores absolutos do lapso temporal de julgamento das contas dos municípios dos 4 estados e depois em dados percentuais, referentes ao cálculo da média do tempo de julgamento das contas pelo legislativo.

O gráfico abaixo apresenta os dados gerais do tempo de julgamento das contas, categorizados em 1 a 2 anos, 3 a 4 anos, 5 a 6 anos e 7 a 8 anos.

Gráfico 3: Lapso temporal geral de julgamento das contas dos prefeitos



Fonte: Dados calculados pela autora com base nas informações dos TCEs AM, PE, SC e SP.

Verificou-se que, ao somar os dados dos municípios dos 4 estados analisados, em geral, 80% das prestações de contas foram julgadas pelo legislativo no menor lapso temporal, de 1 a 2 anos.

No entanto, ao calcular a média⁷⁷ do tempo entre a prestação de contas e a apreciação do legislativo municipal, o lapso temporal médio é de, aproximadamente, 3 a

⁷⁶ Amazonas teve um total de 171 casos não informados, enquanto de Pernambuco foram 31 casos não informados. Nos casos de Santa Catarina e de São Paulo, as informações do julgamento pelas câmaras correspondem à totalidade dos pareceres disponibilizados pelos TCEs.

⁷⁷ A média geral foi elaborada somando-se o tempo de todos os municípios, dos 4 estados, exibindo-se, dessa forma, o lapso temporal geral do julgamento das contas.

4 anos. Isso se deve ao fato de terem sido encontrados casos extremos, como de tempo de julgamento entre 7 e 8 anos, o que fez a média aumentar.

Tabela 12: Média de tempo de julgamento das contas dos prefeitos pelas Câmaras

Exercício Financeiro	Média de Tempo de Julgamento				Média Legislativo
	Santa Catarina	Pernambuco	Amazonas	São Paulo	
2007	4,5 anos	5 anos	5 anos	3,5 anos	4,5 anos
2008	3,5 anos	4,5 anos	4 anos	1,5 anos	3,5 anos
2009	3 anos	4,5 anos	3 anos	-	3,6 anos
2010	3 anos	3,5 anos	3,5 anos	-	3,2 anos

Fonte: Dados calculados pela autora com base nas informações dos TCEs AM, PE, SC e SP.

Os dados da tabela 12 indicaram que as prestações de contas dos períodos mais antigos, 2007 e 2008, demoraram mais tempo para serem julgadas do que os mais próximos, como 2009 e 2010.

Observou-se que, no geral, as câmaras dos Municípios de Santa Catarina julgaram as contas dos prefeitos no menor lapso temporal e as de Pernambuco foram as que mais demoraram. No caso de São Paulo, todas as contas de 2007 e 2008 foram analisadas na legislatura 2009-2012, por isso, apresentou o menor lapso temporal.

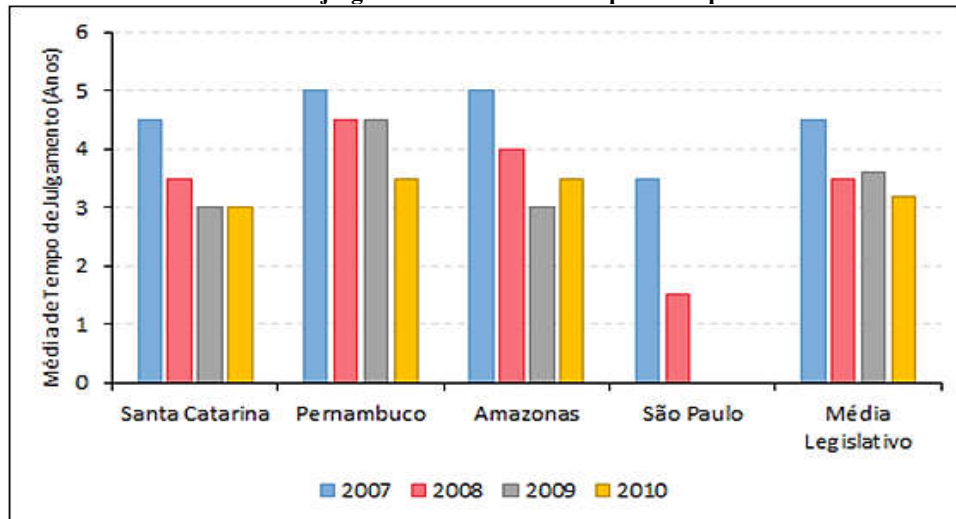
A média geral do tempo de julgamento das contas dos prefeitos é, portanto, de 3,2 a 4,5 anos, calculado o período entre a prestação de contas e a análise pelas câmaras municipais⁷⁸.

Verificou-se que houve um decréscimo da média geral de julgamento das contas nos períodos analisados por legislaturas. As referentes ao exercício financeiro de 2007 foi de 4,5 anos, enquanto as de 2008, de 3,5 anos. Já as contas de 2009 foram julgadas em 3,6 anos e as de 2010 em média em 3,2 anos.

Esses dados estão ilustrados no gráfico abaixo, em que são comparadas as médias dos municípios dos 4 estados por exercício financeiro.

⁷⁸ O prazo para o TCE emitir parecer varia, conforme legislação estadual. Nos casos do Amazonas e de São Paulo, o prazo do TCE é até o exercício financeiro seguinte ao recebimento das prestações de contas, enquanto os TCEs Pernambuco e Santa Catarina têm até o último dia do ano em que foram prestadas as contas para encaminhar o parecer ao legislativo. Esse dado está melhor especificado no quadro 12, no capítulo 3, da tese.

Gráfico 4: Média de anos de julgamento das contas dos prefeitos por exercício financeiro



Fonte: Dados calculados pela autora com base nas informações dos TCEs AM, PE, SC e SP.

Pessanha (2007, p. 157-158) analisou o prazo médio de julgamento das contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional, após emissão de parecer do Tribunal de Contas da União. Na pesquisa, Pessanha concluiu que a média do lapso temporal entre o parecer e a decisão do legislativo federal é de 3 anos, excetuando-se a apreciação das contas do ex presidente Itamar Franco, relativas ao ano de 1993, que só tiveram julgamento 9 anos depois. Já Fernando Henrique Cardoso teve 6 prestações de contas julgadas pelo Legislativo no mesmo dia, ao final do governo, em 20 de dezembro de 2002.

As prestações de contas dos ex-presidentes Collor e Lula até o ano de 2017 não tinham sido julgadas pelo Congresso Nacional, assim como as contas de Dilma Rousseff, nem mesmo as referentes ao exercício financeiro de 2015, que levou ao seu *impeachment*, só tendo análise na Câmara dos Deputados, sem deliberação do Senado Federal (PESSANHA, 2017).

Para Pessanha (2007), esse lapso temporal tão extenso entre a análise do Tribunal de Contas e o julgamento do Legislativo sugere uma ausência de coordenação entre o Congresso Nacional e seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas da União.

Os resultados apresentados nessa pesquisa se aproximam da conclusão de Pessanha (2007) sobre a relação entre TCU e Congresso Nacional, vez que os dados indicaram que na maioria dos casos, o tempo médio geral de julgamento das contas é de

3,2 a 4,5 anos. Assim, pode-se concluir que, a coordenação entre legislativo municipal e TCE também é deficiente, como no âmbito federal.

Em todos os estados analisados, a maioria das contas foi julgada na legislatura seguinte, assim as referentes aos exercícios de 2007 e 2008 foram julgadas na legislatura 2009-2012 e as dos exercícios de 2009 e 2010 foram analisadas, na grande maioria, na legislatura 2012-2015. Assim, somente em 3% dos casos analisados, os prefeitos tiveram as contas julgadas pelo legislativo ainda no mesmo mandato.

Não obstante, os dados também indicaram que os Tribunais de Contas analisaram as prestações de contas em pouco tempo, entre o recebimento das mesmas e a emissão de parecer prévio, visto que em razão do fluxo processual, o parecer prévio do TCE é condicionante para que o legislativo possa apreciar as contas dos prefeitos.

Foi possível concluir, portanto, que as próprias previsões legais sobre o tempo que o executivo tem para apresentar as prestações de contas, somadas ao prazo legal para o TCE emitir o parecer prévio, bem como para o legislativo julgar, já reduz as possibilidades de o julgamento das contas ocorrer na mesma legislatura, o que, em tese, dificulta a apreciação da eficiência e efetividade dos atos do executivo, já que ao legislativo cabe a análise política da prestação de contas.

Além do lapso temporal indicar um ponto frágil do controle externo, a omissão do legislativo, ao não analisar as contas, também se apresenta com um *déficit* de *accountability* horizontal, sendo, portanto, um ponto positivo para o prefeito que teve parecer do TCE desfavorável, vez que, mesmo em caso de não julgamento pelo legislativo, não prevalece a decisão do TCE, já que o parecer é meramente opinativo, mesmo sendo desfavorável. Assim, dificilmente o prefeito se tornará inelegível na mesma legislatura, pelas contas decorrentes daquele período do mandato.

Ante as conclusões aqui expostas, a subseção seguinte apresenta os resultados da pesquisa sobre a relação entre executivo e legislativo nos municípios em que as Câmaras divergiram dos pareceres prévios, no entanto, para orientar a análise dos dados, foi revisada a literatura sobre presidencialismo de coalizão pós Constituição de 1988, vez que a construção das hipóteses da pesquisa teve como base a teoria que aponta para a preponderância do executivo, estabelecida a partir da formação da maioria, firmada nas coalizões de governo.

4.3. Executivo e Legislativo no Sistema Político Brasileiro: O presidencialismo de coalizão

Na presente subseção foi feita uma revisão das produções acadêmicas acerca da relação executivo e legislativo pós Constituição de 1988.

Estudar a relação entre Executivo e Legislativo pressupõe dentre outras reflexões a decorrente do sistema de governo adotado pelo Estado. O presidencialismo é o sistema de governo que ganhou maior relevância na América Latina na década de 80, tendo em vista que foi o período de redemocratização na maioria dos Países latinos, sendo um sistema que propõe uma separação das funções de poder e culmina num sistema de freios e contrapesos (GROHMANN, 2001).

O Brasil vem adotando o sistema presidencialista de governo desde a Constituição republicana de 1891, com exceção do período de 1961 a 1963, em que teve uma experiência semipresidencialista.

Em razão da estrutura do sistema político brasileiro e da relação executivo – legislativo, o estudo do “presidencialismo de coalizão” ganhou a agenda de pesquisa no Brasil, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988.

O trabalho de Abranches (1988) inicia a discussão sobre o tema no Brasil, sendo a expressão “presidencialismo de coalizão” cunhada pelo autor, para definir um sistema que combina presidencialismo com multipartidarismo e eleições proporcionais, fortemente marcado por coalizões políticas, que se constituem não apenas em decorrência da fragmentação partidária, mas, também, em razão da heterogeneidade do federalismo brasileiro, ou seja, dos interesses envolvidos, sejam políticos, econômicos, como sociais⁷⁹.

Segundo Abranches (1988), a relação entre Executivo e Legislativo contribuiu para a instabilidade democrática, especialmente em razão da fragmentação partidária e da pluralidade dos interesses, tendendo à *“insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do equilíbrio constitucional”* (ABRANCHES, 1988, p. 30-32).

⁷⁹ Abranches publica, em 2018, uma versão atualizada da obra, em que discute o presidencialismo de coalizão e a sua evolução no modelo brasileiro, o que será tratada mais adiante.

O principal argumento de Abranches (1988, 2018) para a adoção do presidencialismo de coalizão no Brasil é que o presidente não consegue fazer maioria com seu partido no Congresso Nacional, diante da fragmentação partidária e do federalismo brasileiro ser essencialmente heterogêneo e extenso. Assim, mesmo que o presidente seja dotado de poderes constitucionais, está diante de um Congresso Nacional também forte e, por isso, o presidente necessita fazer alianças com outros partidos, para dividir o poder e ter margem de governabilidade.

O presidencialismo de coalizão também foi discutido por Mainwaring (1993a) em seu texto clássico sobre a democracia brasileira, multipartidária e presidencialista, escrito no ano em que ocorreria no Brasil o plebiscito para que o povo escolhesse a forma e o sistema de governo.

O autor (1993) sustentou que o sistema multipartidário fragmentado, somado à indisciplina dos partidos políticos, contribuiu para a instabilidade democrática e potencializou a fragilidade dos partidos políticos.

Mainwaring (1993), assim como Abranches (1988), argumentou que as fragilidades do sistema político brasileiro, bem como o fato de as bases sociais do presidente e dos congressistas serem distintas, dificultam ainda mais que o Executivo tenha apoio político no Congresso Nacional. Segundo Mainwaring, o presidente passou a recorrer a políticas clientelistas para que tivesse apoio dos partidos que não formam a base .

Contrapondo-se à teoria de Mainwaring, algumas pesquisas empíricas trouxeram interessantes resultados sobre a relação executivo e legislativo no Brasil.

Os resultados do trabalho de Grohmann (2001), intitulado “*A separação de poderes em países presidencialistas*”, não indicaram um executivo fraco na arena política, sob o ponto de vista da independência. O autor propôs um modelo para análise a partir de três pontos: poder separado, poder independente e poder de checar⁸⁰ e apresentou, em suma, duas situações de desequilíbrio entre os poderes: 1) Baixa Independência e Alta Checagem, produzindo a paralisia de um dos Poderes e 2) Alta

⁸⁰ Poder separado para o autor é o constituído por um corpo próprio e capacidade material também própria. Poder independente é o que tem prerrogativas exclusivas, sem compartilhar a tomada de decisões. O poder de checar é o poder de controle mútuo da atividade de um poder sobre o outro. (GROHMANN, 2001, p. 86).

Independência e Baixa Checagem, promovendo predomínio de um dos Poderes, que domina a agenda do outro (GROHMANN, 2001, p. 87).

Na pesquisa realizada, o autor (2001) analisou os regimes presidenciais da América Latina⁸¹, a partir das Constituições dos mesmos. Foram criadas diversas variáveis e subvariáveis para analisar os conceitos de separação, independência e checagem de poderes. Os resultados apontaram que o Brasil tem um percentual alto da variável separação dos Poderes, apresentou-se maior independência do Executivo e menor percentual de checagem do Legislativo pelo Executivo.

Esses percentuais, segundo a pesquisa, representaram um conflito entre Executivo e Legislativo, não confirmando a preponderância, com as variáveis analisadas, de um poder sobre o outro, porém, observou que na relação de checagem, o legislativo checa mais o executivo do que o executivo checa o legislativo. Concluiu o autor que:

Vimos que a maioria dos países latino-americanos apresenta, no período, predomínio do Legislativo. Estes países, em conjunto com aqueles que apresentam equilíbrio entre poderes, representa um expressivo contingente de 69,3% do total de países presidencialistas. A predominância do Legislativo é sancionada pelas teorias democráticas que alcançam soberania à representação, capacitada esta a fazer as leis. O equilíbrio é o resultado desejado pela teoria da separação de poderes. Contudo, existem importantes casos que desviam do estabelecido pelas teorias normativas (Brasil, México e Chile, por exemplo), ensejando a proposição de que certos dilemas institucionais devem ser superados para que o processo democrático e aperfeiçoe e se estabilize. (GROHMANN, 2001, p. 97)

Limongi (2006) fez uma crítica ao trabalho de Abranches (1988), na qual afirma que o presidencialismo de coalizão não é uma singularidade do modelo brasileiro, como propõe Abranches, mas que funciona em outras democracias contemporâneas multipartidárias.

A análise empírica de Limongi (2006) demonstrou que os partidos da coalizão são disciplinados, que as propostas legislativas submetidas pelo Presidente ao Congresso Nacional são, em geral, aprovadas, em razão do apoio da maioria partidária.

Assim, não há uma “patologia” no modelo brasileiro, mas sim um sistema estabelecido após a Constituição de 1988, que tem um presidente forte, dotado de competências legislativas, não restando aos partidos que compõem o Congresso

⁸¹Foram incluídos os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Nacional muitas opções, ou fazem parte da coalizão de governo ou traçam um caminho de oposição. Segundo Limongi (2006):

O governo controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria reunida por uma coalizão partidária pura e simples. Nada muito diverso do que se passa nos governos parlamentaristas. Ou seja, não há bases para tratar o sistema político brasileiro como singular. Muito menos, para dizer que estaríamos diante de uma democracia com sérios problemas, ameaçada por alguma síndrome ou patologia causada quer pela separação de poderes, quer pela fragilidade de seus partidos. . (LIMONGI, 2006, p. 25).

A relação executivo-legislativo no Brasil tem uma peculiaridade da própria organização desses Poderes pela Constituição de 1988, que ao mesmo tempo em que prevê regras que fortalecem o Legislativo, como as imunidades parlamentares, a participação na formulação de políticas públicas, assim como pelas regras concernentes ao processo de fiscalização e controle do Executivo, também manteve prerrogativas do Presidente da República, emanadas do período autoritário, como a atuação do Presidente no processo legislativo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1995).

A tese de que sistemas presidencialistas multipartidários são muito frágeis e instáveis, também é rechaçada no trabalho de Melo e Pereira (2013), *“Making Brazil Work: checking the president in a multiparty system”*.

Segundo Melo e Pereira (2013, p. 99), há variáveis que possibilitam a estabilidade em sistemas presidencialistas multipartidários, como é o caso brasileiro, sendo a chave para o bom funcionamento das instituições e para a estabilidade política que, havendo um executivo forte, haja, também, um sistema de freios e contrapesos eficaz.

Assim, a primeira variável determinante para a estabilidade democrática é a competição partidária efetiva e a segunda, são as agências de controle fortes, de modo que quanto maior e mais institucionalizada e programática for a competição, aumentam as chances de responsabilidade dos governos (MELO e PEREIRA, 2013).

Os autores apontam, ainda, que no caso brasileiro o presidente ocupa prerrogativas que garantem a sustentabilidade fiscal, como a agenda e o controle da execução orçamentária e isso demanda que haja tribunais de contas fortes, maior controle e transparência dos gastos públicos e, ainda, fiscalização do Legislativo (MELO e PEREIRA, 2013, p. 120).

Nos resultados trazidos no Capítulo 6 da obra, Melo e Pereira (2013) encontraram uma relação inversa entre a competição pelo voto e o desempenho dos Tribunais de Contas Estaduais. Para os autores, quanto mais competitivo for o ambiente político, mais tendem os governadores a dotarem as cortes de contas de autonomia, assim o “*o volume de negócios da elite no nível governamental fortalece a responsabilização, porque cria incentivos para a delegação de poder a independentes instituições*”. (MELO e PEREIRA, 2013, p. 155, tradução livre).

No caso brasileiro, embora a visão dos autores (2013) quanto ao funcionamento das instituições brasileiras seja otimista, não deixam de destacar que o processo de escolha dos membros dos Tribunais de Contas por representantes do Legislativo e do Executivo, assim como a disponibilização de recursos para as Cortes de Contas podem afetar a profissionalização do Tribunal, bem como a realização de auditorias, que são dispendiosas (MELO e PEREIRA, 2013).

Sérgio Abranches, em 2018, publica a obra “*Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro*”, na qual analisa criticamente a evolução do sistema presidencialista no Brasil, após 30 anos da Constituição de 1988 e da publicação do seu texto clássico sobre o presidencialismo de coalizão.

Abranches (2018) faz uma análise histórica dos mandatos presidenciais no período que chama de Terceira República (pós 1988), passando pelos governos Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma, destacando-se os episódios das crises políticas vividas em todos os mandatos presidenciais.

Destacaram-se alguns pontos analisados por Abranches (2018) sobre o segundo mandato de Dilma Rousseff, interrompido em 2016. Destaca-se, como a primeira derrota significativa de Dilma, a eleição de Eduardo Cunha para a presidência da Câmara dos Deputados, assim como o fato de o PT ter ficado fora da mesa diretora da Câmara. Somado a isso, Dilma não estava disposta a ceder de forma suficiente para tentar uma aliança com Cunha, sua impopularidade crescia substancialmente ainda no início do seu governo, os inquéritos sobre a corrupção na Petrobrás e as questões judiciais ameaçavam sua governabilidade, assim como a falta de apoio dos partidos da coalizão, inclusive do próprio PT. Segundo Abranches (2018):

Impopular e incapaz de comandar seu próprio partido, Dilma não encontraria via desbloqueada no Legislativo. Os problemas começaram logo, nas duas medidas provisórias com as quais ela e sua equipe econômica pretendiam

fazer o primeiro ajuste fiscal. Os partidos da coalizão, inclusive o PT, inconformados com o teor das MPs, providenciaram centenas de alterações que desfiguraram os planos do governo. Das mais de 437 emendas à medida que mudava as regras para pensões e auxílio-doença, 66 eram do PT. (...) (ABRANCHES, 2018, n.p.).

Abranches (2018) analisou os dilemas do presidencialismo de coalizão e argumentou que não é um sistema extremamente instável nem gera ingovernabilidade, pelo contrário, gera governabilidade e tem capacidades institucionais, mas em razão da dependência do Executivo à coalizão e “*com graus irredutíveis de heterogeneidade, ele requer mecanismos muito ágeis de mediação institucional e resolução de conflitos entre os poderes políticos da República (...)*” (ABRANCHES, 2018, n.p.).

Ao fazer uma leitura crítica do presidencialismo de coalizão, um dos pontos fracos indicados por Abranches (2018) é a “*hiperfragmentação partidária*”, que segundo o autor afeta a formação, o tamanho e a estabilidade das coalizões, o que também fomenta práticas clientelistas e corruptivas. Segundo Abranches:

Não resta aos componentes da coalizão governamental outro recurso senão condicionar seu apoio a proposições legislativas de interesse do Executivo, à transferência de recursos e ao acesso a cargos que têm poder de gestão sobre o orçamento. Se o Executivo é o poder concedente, o mais eficiente recurso a seu dispor para obter o apoio de sua coalizão é condicionar a concessão de verbas e poder ao apoio a suas proposições. (ABRANCHES, 2018, n.p.).

O insucesso do segundo mandato da ex-presidente Dilma, que termina com o *impeachment*, não se deu somente pelo fracasso das coalizões, mas já começou em crise, que foi agravada pelo desgaste de investigações de esquemas de desvios de recursos públicos envolvendo o PT, sua baixa popularidade e a falta de apoio no Legislativo. Mas, mesmo assim, como aponta Abranches (2018), mesmo com todas as turbulências políticas, Dilma Rousseff conseguiu aprovar algumas das suas pautas, como reformas nas pensões por morte e aposentadorias por tempo de contribuição.

A partir dos argumentos de Abranches (2018), a coalizão vinha, ao longo dos mandatos presidenciais, sustentando a governabilidade, garantindo uma boa relação executivo-legislativo.

Não obstante, os dois *impeachments* em 30 anos e em sete mandatos presidenciais, sendo o último uma ruptura traumática, que ganhou a agenda das pesquisas sob o título do “golpe de 2016”, demonstram que o sistema político brasileiro não vem funcionando de uma forma estável, inclusive em decorrência da polarização já travada, anteriormente, entre PT e PSDB, agravada pela fragmentação partidária, que

dificulta ainda mais que o executivo faça coalizões para conseguir aprovar suas agendas que demandam aprovação legislativa por um quórum maior do que o de maioria simples, como é o caso das emendas à Constituição, que necessitam de aprovação de 3/5 dos deputados federais e senadores, em dois turnos de votação.

Assim, em razão da teoria também apontar para a relação de preponderância do executivo no processo legislativo, o tema foi apresentado na subseção abaixo.

4.3.1. O papel preponderante do Executivo no Processo Legislativo pós 1988

Aqui se discute a atuação do executivo no processo legislativo após a Constituição federal de 1988, que ampliou as competências do presidente nas fases⁸² do processo legislativo.

Na fase de iniciativa do processo legislativo, a Constituição prevê competência concorrente para o Executivo iniciar o processo legislativo de leis ordinárias e complementares, assim como iniciativa privativa para determinadas matérias.

A iniciativa concorrente se refere à possibilidade que a Constituição atribui a várias autoridades e órgãos para propor um projeto de lei, como parlamentares, comissões, presidente da república, dentre outros. Já a iniciativa privativa é estabelecida para os casos em que só uma pessoa ou órgão pode propor um projeto.

Na fase deliberativa, de discussão e votação da matéria do projeto, o presidente tem o poder de vetar os projetos de lei que entender que são inconstitucionais ou contrários ao interesse público⁸³. E, por fim, na última fase do processo legislativo, chamada de complementar, a atuação do executivo se dá na promulgação e publicação das leis⁸⁴.

⁸²As fases do processo legislativo são classificadas como: 1) Iniciativa, que se refere à propositura do projeto de lei; 2) Constitutiva, relativa à discussão e votação do projeto de lei pelo Congresso Nacional e Presidente da República, especificamente, na sanção ou veto; 3) Complementar, que trata da promulgação e publicação da lei (LENZA, 2017).

⁸³Previsão no artigo 66, §1º, da CRFB: *Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.*

⁸⁴Previsão no artigo 66, § 7º, CRFB: *Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.*

A Constituição de 1946 partilhava entre o Executivo e o Legislativo a competência para iniciativa de leis de matéria orçamentária e tributária, que hoje passaram para a competência do Executivo, exclusivamente (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995).

O texto constitucional de 1988 fortaleceu o executivo ao estabelecer que algumas matérias legislativas são privativas do Presidente da República, como as relativas à administração pública, como dispor sobre cargos, funções e empregos públicos na administração direta e autárquica, reforma administrativa, como exemplo a criação e a extinção de órgãos públicos, além de leis que tratem de remuneração de servidores, assim como a iniciativa das leis orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual) ⁸⁵.

Ressalte-se que as mesmas competências privativas previstas para o Presidente se estendem aos governadores e prefeitos, de forma simétrica e no que for cabível, considerando a estruturação dos poderes nas esferas subnacionais, como o legislativo unicameral.

O poder de barganha do Legislativo em relação à aprovação do orçamento não é tão amplo, uma vez que a não aprovação do orçamento para o Executivo não inviabiliza totalmente a sua atuação, já que tem sido observado nos propostas das leis orçamentárias um determinado dispositivo que preveja uma solução para o impasse, para ser utilizado em caso de não votação do Congresso.

Assim, caso não haja aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) até o final do exercício financeiro, o que tem sido utilizado é a previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de limites de créditos para que o Executivo possa utilizar até que seja sancionada a LOA. A título de exemplo, destaca-se a disposição na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018:

Art. 57. Se o Projeto de Lei Orçamentária de 2018 não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2017, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de:

- I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas no Anexo III;
- II - ações de prevenção a desastres classificadas na subfunção Defesa Civil;
- III - concessão de financiamento ao estudante;
- IV - dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, classificadas com o Identificador de Uso 6 - IU6;

⁸⁵ Previsão no artigo 61, §1º, II, “a” e no artigo 165, da CRFB.

V - outras despesas, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2018, multiplicado pelo número de meses decorridos até a data de publicação da respectiva Lei; e

VI - realização de eleições e continuidade da implantação do sistema de automação de identificação biométrica de eleitores pela Justiça Eleitoral⁸⁶.

Outra situação também já observada por Figueiredo e Limongi (2001) é que se o Executivo retardar o envio da proposta de lei orçamentária anual (LOA), será reduzido o tempo que o Legislativo tem para apreciar a matéria, uma vez que o prazo constitucional para envio da LOA é até o dia 31 de agosto e o Congresso deve finalizar a votação, com envio para sanção, até o último dia da sessão legislativa, antes do recesso parlamentar (22 de dezembro).

Mais uma prerrogativa atribuída ao Presidente da República brasileiro é a possibilidade de solicitar urgência ao Congresso para apreciação de projetos de lei de sua iniciativa. De acordo com as regras constitucionais, o Legislativo contará com o prazo de, no máximo, 100 (cem) dias para concluir a votação, com exceção do período de recesso das casas legislativas, quando não correm os prazos⁸⁷.

A solicitação de urgência pelo Presidente é um instrumento que dificulta que as minorias atuem como “veto players”, engavetando as propostas legislativas encaminhadas pelo Executivo, já que passa a ter prazo para o legislativo apreciar os projetos de lei que tramitem em regime de urgência (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Além disso, o presidente é um dos legitimados para propor emendas à constituição, cujas propostas podem representar reformas estruturais no sistema político-jurídico. Interessante que o constituinte de 1988 não previu dentre os legitimados para apresentação de PEC, outra autoridade que, unilateralmente, pudesse propor a emenda, já que, além do presidente, os demais legitimados precisam de “decisões coletivas”⁸⁸ para que a proposta seja apresentada ao Congresso Nacional.

⁸⁶Lei nº 13.473, de 08/08/2017, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2018.

⁸⁷ É chamado pelos constitucionalistas de processo legislativo sumário. Conforme artigo 64, §2º, da CRFB, caso solicitada a urgência, a Câmara dos Deputados deverá votar o projeto em 45 dias, caso não ocorra a votação no prazo, entrará em regime de urgência, com o trancamento da pauta. O Senado, subsequentemente, deverá apreciar o projeto em 45 dias e caso haja emenda, deverá o projeto ser reencaminhado à Câmara dos Deputados, que terá 10 dias para apreciação das emendas.

⁸⁸ O uso do termo “decisões coletivas” decorre da interpretação do artigo 60, da CRFB, que dispõe que podem propor PEC: 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados, ou seja, não pode um parlamentar, unilateralmente, propor uma emenda à constituição.

Dentre as competências do presidente, uma das novidades trazidas pela Constituição de 1988 foi a introdução das medidas provisórias no ordenamento constitucional. A medida provisória é uma espécie legislativa, de competência exclusiva do Presidente, que tem força de lei e visa regulamentar, mesmo que temporariamente, situações urgentes e imprevisíveis.

A utilização abusiva desse instrumento faz com que o instituto seja alvo de severas críticas, vez que deveria ser utilizado somente em casos excepcionais, todavia o conceito de relevância e urgência exigido pelo texto constitucional abre espaço à subjetividade.

Além disso, a previsão de edição de medidas provisórias substituiu o extinto Decreto-Lei, que vigorou durante o regime autoritário e que uma vez editado, iniciava o prazo de 60 dias para o Congresso Nacional apreciá-lo e, em caso de omissão, era automaticamente aprovado por decurso de prazo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1995; AMORIM NETO e TAFNER, 2002).

É interessante destacar que as medidas provisórias, quando editadas, produzem dois efeitos: um de ordem normativa, pois inova a ordem jurídica, tendo efeitos imediatos, mas por prazo determinado (60 dias, prorrogáveis automaticamente por mais 60 dias) e outro de ordem procedimental, visto que provoca o Congresso Nacional a instaurar o procedimento legislativo para apreciar sua conversão em lei.

Verifica-se, assim, que o Presidente, ao editar medida provisória, provoca o Congresso a apreciar o conteúdo da espécie legislativa, com prazo para apreciação, já que a medida pode perder a eficácia por decurso de prazo, com rejeição automática⁸⁹.

No trâmite da conversão de uma medida provisória em lei, tem-se a participação do Congresso Nacional em diversos momentos, como: (1) na apreciação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, através de uma comissão mista de deputados e senadores, que elaborará um parecer acerca da constitucionalidade do projeto⁹⁰; (2) na possibilidade de apresentação de emendas, modificando o texto da medida provisória e (3) rejeitando ou aprovando sua conversão em lei.

⁸⁹ A atual redação do artigo 62, da Constituição, que estipula prazo para votação da medida provisória, que passa a ter prazo de vigência por até 120 dias, foi dada pela Emenda Constitucional nº 32/2001. Antes de 2001, o presidente podia reeditar a medida provisória de forma indeterminada.

⁹⁰Artigo 62, §9º, da Constituição Federal.

Embora o legislativo não tenha como impedir que o presidente elabore uma medida provisória, já que é um ato unilateral, para que a mesma seja convertida em lei é indispensável a participação do Congresso, podendo, inclusive, alterar substancialmente seu texto original. Ao tratar das medidas provisórias, afirma Limongi (2006):

Propositalmente, deixei por último a arma mais poderosa com que conta o presidente, o poder de decreto, a medida provisória, para mostrar que se trata de um entre outros tantos recursos à disposição do presidente. O mais poderoso sem dúvida alguma, pois altera unilateralmente o *status quo*. No entanto, não pode ser usado contra a maioria. A passagem de uma medida provisória a lei depende de aprovação legislativa. Para o ponto em discussão, importa notar que a minoria não tem como impedir que o presidente edite uma medida provisória. (LIMONGI, 2006, p. 33)

A Constituição de 1988 também traz vedações materiais à edição de medidas provisórias, logo, não poderão ser editadas para tratar de quaisquer temas, assim, em caso de bloqueio do Congresso Nacional, o presidente não teria como saída a utilização de uma medida provisória, o que enfraqueceria, em tese, a atuação do executivo. Por outro lado a edição de medidas provisórias pode forçar o Congresso a cooperar, já que tem, necessariamente, que colocar a medida provisória em pauta de votação, em razão do prazo máximo de vigência de até 120 dias (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998, p. 85-89).

Para Palermo (2000), do ponto de vista da atuação do executivo, a medida provisória não funciona como um meio de submissão do legislativo, mas, ao contrário, como de negociação entre os poderes, em virtude dos diversos interesses integrantes da coalizão.

As medidas provisórias, assim como as iniciativas privativas de lei, permitem ao Presidente ter o poder de agenda do Congresso Nacional, que é processada em ambiente favorável à negociação, já que as deliberações legislativas acontecem de maneira coordenada e disciplinada pelos partidos políticos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Amorim Neto e Tafner (2002), ao analisarem se o uso das medidas provisórias pelo Executivo indicava que os parlamentares haviam abdicado de suas funções, concluem que a coalizão incentiva o Presidente a editar medidas provisórias que atendam aos interesses da maioria parlamentar e que o Legislativo “*é capaz de inferir se tais medidas atendem ou não aos seus interesses por meio de um mecanismo indireto de supervisão, chamado alarme de incêndio*”. (AMORIM NETO e TAFNER, 2002, p. 7-8).

A pesquisa empírica realizada pelos autores (2002) indicou que no período desde a promulgação da Constituição de 1988 até dezembro de 2000 mais de 60% das medidas editadas tratavam de matérias econômicas, em especial sobre orçamento. Os planos econômicos implementados para controlar a inflação também foram regulamentados por medidas provisórias (ABRANCHES, 2018).

Assim, o percentual alto de edição de medidas provisórias indica que a coalizão representaria um incentivo para que o Executivo utilize as medidas provisórias que atendam aos interesses da maioria parlamentar, até pelo fato de as medidas provisórias terem seus textos facilmente alterados pelo legislativo, por voto da maioria simples.

No entanto, concluem que em períodos eleitorais, a taxa de emissão de medidas provisórias originais aumenta e argumentam que o controle do Legislativo sobre o Executivo funciona mais com métodos informais de “alarme de incêndio”, como as coalizões, do que por meios formais de controle (AMORIM NETO e TAFNER, 2002, p. 16).

É importante ressaltar que o trabalho de Amorim Neto e Tafner foi enviado para publicação antes da edição da emenda constitucional nº 32/2001, que alterou a regulamentação sobre medidas provisórias, vedando a sua reedição, o que pode ter alterado os resultados de pesquisas mais recentes sobre as alterações às medidas provisórias⁹¹. (AMORIM NETO e TAFNER, 2002).

O trabalho mais recente de Abranches (2018) indica que, em razão da alteração das regras sobre edição de medidas provisórias, houve um aumento da edição de novas medidas, em substituição daquelas que perderam a eficácia pelo decurso do prazo e não poderiam mais ser reeditadas. A título de exemplo, sob a vigência da regra antiga, FHC editou, em média, três medidas provisórias por mês e após a nova regra, esse número aumentou para, aproximadamente, sete por mês. Lula editou, em média, cinco medidas provisórias por mês, no segundo mandato, e Dilma, cerca de três por mês (ABRANCHES, 2018).

As pesquisas de Araújo e Silva (2013) sobre a condição de parlamentares serem titulares da agenda, afirmaram que na relação estabelecida entre o executivo e o “agenda holders” observou-se uma determinada “apropriação da agenda do

⁹¹ O artigo 62, §10, da CF/88, assim dispõe: “É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo”.

Legislativo pelo Executivo”, que se caracteriza pela apropriação de conteúdos de propostas legislativas dos parlamentares pelo executivo. Para os autores:

Excetuando-se as proposições caracterizadas como de iniciativa exclusiva do presidente da República, constata-se que, no período de 1995 a 2010, 18,5% das medidas provisórias e 40% dos projetos de lei do Executivo surgiram por meio da *apropriação* da agenda do Legislativo (Araújo e Silva, 2011). A *apropriação* tem diferentes explicações, entre elas a aproximação com as demandas veiculadas pelos parlamentares, e ocorre em situações quer de coordenação quer de con ito entre o Executivo e o parlamentar a ela submetido, mas seu detalhamento extrapola os objetivos deste trabalho (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 293-294)

Assim, as prerrogativas atribuídas ao presidente no processo legislativo podem levar a afirmar que o executivo se apodera de competência do legislativo, no entanto como explica Limongi, “[...] *o presidente brasileiro é poderoso do ponto de vista legislativo não porque usurpe o poder legislativo, mas porque a Constituição de 1988 assim o estabeleceu*” (LIMONGI, 2006, p. 27).

Para Figueiredo e Limongi (1995, 1998), o executivo domina a agenda do legislativo, em razão da sua preponderância na atividade legislativa, tendo a iniciativa de leis orçamentárias, matéria tributária e serviço público, no entanto, os parlamentares atuam de forma centralizada, conforme orientação partidária e não de forma dispersa.

Segundo Araújo e Silva (2013) “*predomina a tese de que a forte concentração de poderes legislativos nas mãos da Presidência e a centralização do processo decisório no interior do Legislativo tornam a ação dos congressistas dedicados à arena da produção de leis praticamente inócua*” (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 291).

Outro ponto que se deve destacar é que, embora no processo legislativo o presidente tenha o poder de vetar os projetos de lei por inconstitucionalidade ou por contrariarem o interesse público, o veto pode ser derrubado por maioria absoluta dos votos dos membros do congresso, em sessão conjunta.

Interessante que na Constituição de 1946, o quórum para derrubada do veto era o qualificado de 2/3, no pós 1988 esse quórum é reduzido para maioria absoluta, o que sugere que nesse ponto, não há preponderância do executivo em razão do poder de veto.

A tese defendida por Palermo (2000) é a de que a Constituição de 1988 não criou um presidente “superpoderoso” do ponto de vista legislativo e decisório, vez que o núcleo decisório está radicado na coalizão, mesmo que presidente tenha maior iniciativa

legislativa na formulação de políticas. Para o autor, “*os poderes constitucionais fortes são moderados pela natureza dos poderes partidários*” (PALERMO, 2000, p. 30).

Mainwaring e Shugart (2002), em pesquisa sobre os governos presidencialistas na América Latina, buscaram responder a seguinte questão: “*Um presidente com importantes poderes proativos é mais forte que outro com grandes poderes reativos?*” (MAINWARING e SHUGART, 2002, p. 59). Para responder a essa questão, os autores observaram que um presidente com mais poderes proativos pode ignorar uma decisão parlamentar, isso se ele tiver tanto atribuições para o processo legislativo, como poder de veto. Neste caso, será mais forte que um presidente que tenha, apenas, poder de vetar as decisões legislativas.

A autoridade legislativa do presidente brasileiro, pós Constituição de 1988, foi classificado por Mainwaring e Shugart (2002) como proativa, visto ter-lhe sido atribuído poder de expedir decretos, iniciativa privativa de leis e, também, poder de veto, que foi classificado como debilitado, considerando que o Congresso Nacional pode derrubar o veto presidencial, por maioria absoluta.

O que se pode observar é que as coalizões partidárias também favorecem o poder de agenda e a antecipação das decisões do legislativo, o que, por si só, não faz o executivo se sobrepor ao legislativo, pelo contrário, demonstra que sem apoio do legislativo, mesmo com suas prerrogativas, o presidente teria dificuldades para governar, como aponta Mainwaring (1993):

Em circunstâncias normais, dessa forma, os presidentes precisam de leis para governar, e para aprovar leis eles precisam de apoio no Congresso. Tem sido difícil aos presidentes superar a oposição do Parlamento e governar efetivamente quando sua popularidade se dissipa. Esta é a razão pela qual a falta de sustentação estável no Congresso traz problemas para uma governação efetiva. E é por isso que os presidentes encontram dificuldades para implementar suas agendas, a despeito dos poderes aparentemente formidáveis de que estão investidos. (MAINWARING, 1993, p. 7)

Ao pesquisar a atuação do legislativo brasileiro no processo de aprovação de leis de iniciativa do executivo, Márcia Cruz (2009, p. 12) destacou que o Congresso altera a maioria dos projetos de lei enviados pelo executivo, com destaque para a Câmara dos Deputados, que faz mais emendas aos projetos de lei do presidente do que o Senado Federal.

Os trabalhos de Limongi (2006) e de Figueiredo e Limongi (1995, 1988, 2001) indicaram que a minoria parlamentar não tem como atuar como um “*veto player*”,

criando obstáculos que dificultem que os projetos de lei entendidos como relevantes pela maioria ou pelo executivo sejam apreciados. Dessa forma, o modelo institucional brasileiro favorece a maioria (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998, p. 82).

Figueiredo e Limongi (1995) analisaram a atuação legislativa do período de 1989 a 1994 e concluíram que, quando comparada a atuação do Legislativo durante o período de vigência da Constituição de 1946, as leis de iniciativa do executivo correspondiam a 43% do total de leis em tramitação no Congresso Nacional, já no período pós 88 correspondiam a 85%, percentual este que se aproximava do período autoritário no Brasil, que girava em torno de 89%. Sobre a matéria de que tratavam as leis de iniciativa do Executivo, os resultados da pesquisa apontaram que 60% das leis dispunham sobre matéria orçamentária. Segundo os autores:

Pereira e Mueller (2002), analisando o período de 1995 a 1998, apontaram que das matérias que tramitaram no Congresso, 80,49% foram iniciadas pelo Executivo, além disso, o tempo de duração, em dias, de uma proposta do Executivo ter finalização no Congresso é inferior às propostas do Legislativo. Esses dados indicaram uma preponderância do executivo na propositura de projetos de lei.

Para Abranches (2018), mesmo a Constituição de 1988 tendo concentrado poderes da agenda legislativa e orçamentária nas mãos do Presidente da República, ele *“continua dependente do voto convergente de sua coalizão multipartidária para aprovar sua pauta legislativa e convalidar as medidas provisórias”* (ABRANCHES, 2018, n.p).

Dessas reflexões foi possível extrair que o legislativo não deixa de ser atuante, nas suas funções, em razão das negociações realizadas com o executivo, de forma que as coalizões não tornam o executivo dominante no que se refere ao processo legislativo, mas são relevantes para o sucesso do executivo na aprovação dos projetos de lei de sua iniciativa e de medidas provisórias, e, ainda, leva o Congresso a funcionar como um agente de cooperação e não de obstrução, uma vez que a minoria não atua como um embaraço à governabilidade.

Todavia, a alta fragmentação partidária, como aponta a literatura, demanda que o executivo tenha que fazer coalizões maiores, para que possa aprovar propostas legislativas que dependem de quórum superior ao de maioria simples.

4.3.2. O Legislativo brasileiro no sistema de freios e contrapesos: As comissões parlamentares

Esta subseção discute o papel do legislativo no sistema de freios e contrapesos, a partir da atuação das comissões parlamentares.

O Legislativo brasileiro, além da atuação constitucionalmente definida para julgar as contas do Executivo, também se compõe de importantes órgãos, como as comissões, para distribuir o poder entre os partidos, sendo algumas comissões temáticas relevantes no processo de controle e fiscalização dos recursos públicos.

A Constituição estabelece que a distribuição das cadeiras nas comissões deve se dar de forma proporcional à representação partidária, sempre que possível, o que também se estende ao legislativo estadual e municipal.

No que tange à organização das comissões, a literatura vem apontando para um papel central da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes, tanto na indicação dos membros das comissões, como na condução dos processos legislativos (PEREIRA e MUELLER, 2002; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Em síntese, as comissões parlamentares podem ser permanentes ou temporárias. As comissões temporárias são constituídas para finalidades determinadas, como as comissões parlamentares de inquérito e as comissões externas (instaladas para acompanhar assunto específico fora da sede da Casa Legislativa). Algumas matérias legislativas, em razão da complexidade ou também por envolver vários temas, demandam a instalação de comissões especiais, temporárias, para apreciação dos projetos de lei ou propostas de emenda constitucional.

As comissões parlamentares de inquérito são instaladas, por requerimento de no mínimo 1/3 de parlamentares, para apurar fatos certos, determinados e relevantes, tendo poderes instrutórios das autoridades judiciais, para fins de investigação de possíveis atos de improbidade administrativa, podendo, por exemplo, expedir convocação para que pessoas prestem depoimentos como testemunhas.

Na Câmara dos Deputados, segundo dados disponibilizados em sua página da *internet*, de 1999 (51ª legislatura) até 2018 (final da 55ª legislatura), foram instaladas 56 CPIs. Já no Senado Federal, há informações de 42 CPIs no mesmo período e no Congresso Nacional, foram 20 CPIs mistas.

Outro instrumento de que dispõem os parlamentares para efetuar controle sobre atos do Executivo são as chamadas “denúncias”. Em pesquisa no *site* da Câmara dos Deputados⁹², foram localizadas 3 denúncias, sendo duas do ano de 2005 e uma de 2008, todas encaminhadas por terceiros, não por parlamentares.

No Senado Federal⁹³, segundo informações coletadas no *site*, as denúncias encontradas somam o número de 42, do período de 1988 a 2018, sendo apenas 14 provenientes de senadores, 3 de deputado federal, 1 de deputado estadual, 1 do Executivo e 23 propostas por autores externos, como cidadãos, associações, entidades de classe, como a Ordem dos Advogados do Brasil.

Esses dados sugerem uma atuação ativa dos parlamentares na realização de investigações através de CPIs, o que Arantes *et al* (2010) chamam de controle político-partidário do Executivo. Não obstante, quanto às denúncias, os autores afirmam que têm funcionado apenas como busca ao combate à corrupção, mas não com fins à fiscalização das políticas públicas, logo esse mecanismo não tem se prestado ao controle da administração pública.

Por outro lado, as comissões temáticas perpassam as legislaturas, são organizadas de acordo com as matérias dos projetos legislativos em trâmite nas Casas Legislativas e emitem parecer sobre os diversos projetos de lei e outras propostas legislativas.

Segundo Figueiredo e Limongi (1995, p. 20), as comissões temáticas são importantes para o bom funcionamento do legislativo, ante a própria organização descentralizada do poder legislativo e em dois principais sentidos: 1) *para que possam ser o locus de decisões especializadas de forma a garantir ganhos na qualidade do trabalho legislativo e*, 2) *para que as comissões sejam rota obrigatória das proposições legislativas que vão ser objeto de apreciação em plenário*.

A Câmara dos Deputados tem 25 comissões temáticas, o Senado Federal tem 14 permanentes e o Congresso Nacional, 5 comissões temáticas mistas⁹⁴. Segundo

⁹²Disponível em:

<<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?numero=&ano=&autor=&inteiroTeor=&emtramitacao=Todas&tipoproposicao=%5BDEN+Den%C3%BAncia%5D&data=03/01/2018&page=false>>. Acesso em 25/10/2018.

⁹³Disponível em <<https://www6g.senado.leg.br/busca/?colecão=Projetos+e+Mat%C3%A9rias+-+Proposi%C3%A7%C3%B5es&q=den%C3%BAncia&tipo-materia=DEN%20-%20Den%C3%BAncia>>. Acesso em 25/10/2018.

⁹⁴Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes>>. Acesso em 25/10/2018.

informações extraídas da página da Câmara dos Deputados, na *internet*, as Comissões Temáticas podem ser conceituadas como:

(...) órgãos técnicos criados pelo Regimento Interno da Casa e constituídos de deputados (as), com a finalidade de discutir e votar as propostas de leis que são apresentadas à Câmara. Com relação a determinadas proposições ou projetos, essas Comissões se manifestam emitindo opinião técnica sobre o assunto, por meio de pareceres, antes de o assunto ser levado ao Plenário; com relação a outras proposições elas decidem, aprovando-as ou rejeitando-as, sem a necessidade de passarem elas pelo Plenário da Casa. A composição parlamentar desses órgãos técnicos é renovada a cada ano ou sessão legislativa. Na ação fiscalizadora, as Comissões atuam como mecanismos de controle dos programas e projetos executados ou em execução, a cargo do Poder Executivo. Essas Comissões perduram enquanto constarem do Regimento Interno.⁹⁵

As Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) são comissões temáticas de extrema importância no processo legislativo, apreciam todas as propostas, uma vez que a elas é atribuída a competência para realizar o controle preventivo de constitucionalidade, sendo a única comissão cujo parecer é terminativo, quando opina pela inconstitucionalidade do projeto, que culmina na seu arquivamento. Segundo Figueiredo e Limongi (1995):

(...) A rejeição de um parecer na comissão, ou a não apreciação de uma proposição na mesma legislatura leva ao arquivamento do projeto. Aprovado o parecer da comissão, o projeto se encontra pronto para ser incluído na ordem do dia e, em seguida, ser submetido à apreciação do plenário. Como inovação da Constituição de 88, a comissão pode aprovar, em caráter terminativo, os projetos sob sua jurisdição. Isto significa que estes não precisam passar pelo crivo do plenário, a menos que seja aceito recurso contra a decisão terminativa. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995, p. 21)

As Comissões Mistas de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, existentes tanto na Câmara como no Senado, são comissões temáticas sobre as quais é atribuída a competência para apreciar tanto as matérias sobre finanças e orçamento, como os pareceres prévios do Tribunal de Contas sobre as prestações de contas de Executivo.

Melo e Pereira (2013), ao compararem dados sobre países da América Latina, destacam que, em regra, as legislaturas são muito fracas, tendo em vista que há pouca profissionalização no Legislativo, que possa garantir maior supervisão da arrecadação e da despesa, excetuando-se os casos do Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala e México.

⁹⁵Segundo informações extraídas do site da Câmara dos Deputados, disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes>>. Acesso em 25/10/2018.

Os autores (2013) destacam a existência de uma comissão permanente nas Casas do Congresso Nacional, a CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, que é responsável pela análise da atividade legislativa para o tema orçamento e finanças e, também, desempenha importante papel na emissão de relatório sobre as contas do governo, após emissão de parecer pelo Tribunal de Contas da União.

Melo e Pereira (2013) apontam que os membros das Comissões são assessorados por técnicos com especialização, principalmente nas áreas de finanças e orçamento, o que pode contribuir para que a apreciação do Legislativo seja mais eficiente.

Brazil counts with a large technical budgetary support body at the Congress. The Joint Committee of Planning, Public Budgeting and Oversight (*Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização*) has alone 14 civil servants staff members plus other members in excepte service positions. Beside that, the two budget offices (*Consultorias de Orçamentos, Fiscalização e Controle*), one at the Senate and one at the Chamber of Deputies provide support to the Committee and to the congressmen in matters related to budgetary issues. Together, they count with more than 100 staff members. Among these 100 members, more than 50 are technical advisers, most of them with graduate degrees in areas related to budget and accounting. (MELO e PEREIRA, 2013, p. 122-123).

Outro aspecto relevante é quanto à possibilidade de as comissões temáticas exercerem papel relevante na apreciação e votação de projetos de lei, que na forma do regimento interno das Casas⁹⁶, possibilitam a deliberação sobre projetos de lei, que dispensam a apreciação do plenário das Casas⁹⁷.

Verifica-se, assim, que as comissões temáticas têm importantes poderes no processo legislativo, podendo alterar ou vetar propostas, todavia, o trabalho empírico de Pereira e Mueller (2001) identificou que as comissões atuam mais num papel de “*gerar informação e reduzir incertezas*”.

O legislativo tem prerrogativas que vão além do aspecto da fiscalização orçamentária e financeira, atuando no controle dos atos do Executivo também no aspecto legislativo, visto que o Congresso Nacional pode sustar os atos do Presidente

⁹⁶ Previsão no artigo 24, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e no artigo 91, do Regimento Interno do Senado Federal.

⁹⁷ O artigo 58, da CF: *O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. § 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa. § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa.*

que exorbitem do poder regulamentar, como exemplo, caso o executivo crie um decreto que, ao invés de regulamentar uma lei, crie uma nova regra jurídica⁹⁸.

Não obstante, para Arantes *et al* (2010), o Congresso atua como controlador do Executivo, todavia, não exerce um controle sobre a administração pública, que deveria ser uma rotina da atividade parlamentar, mas atua como um “*controlador político-partidário das ações do Executivo*”, o que segundo os autores, corresponde à fiscalização dos agentes políticos e não dos burocratas, já que o controle sobre a administração pública recairia no controle da eficiência e da efetividade das políticas públicas.

4.3.3. Relação Executivo e Legislativo Municipal: “Prefeiturismo” de coalizão?

A nível municipal, a Constituição de 1988 não trata explicitamente dos poderes dos prefeitos e vereadores, todavia a hermenêutica constitucional leva à interpretação de que as regras relativas à organização dos poderes são aplicáveis simetricamente aos outros níveis da federação.

Somado a isso, como já mencionado no primeiro capítulo desta tese, os municípios foram elevados a entes federativos, dotados de autonomia político-administrativa e se auto-organizam pelas leis orgânicas que adotarem.

No trabalho de Goulart (2006) sobre orçamento participativo e gestão no poder local, no qual analisou os casos dos municípios de Piracicaba e Santa Bárbara d'Oeste, foi identificada a preponderância do Executivo local sobre o Legislativo, o qual denomina de “*prefeiturismo de coalizão*”, para tratar a desproporção entre as prerrogativas do executivo municipal, que, assim como na esfera federal, leva os prefeitos a manter alianças com os vereadores, através de um sistema de barganhas. Segundo Goulart:

Em razão da impotência do Legislativo e da forte improbabilidade de o sistema eleitoral produzir maiorias parlamentares, em ambos os casos vigorou o *prefeiturismo de coalizão* como a prevalência dos interesses do Executivo. Não só as matérias mais relevantes foram sistematicamente aprovadas, como a lógica que presidiu o funcionamento das Câmaras foi construída com base na agenda ditada pelos governos. Naturalmente, nesse

⁹⁸ Artigo 49, V, da CF: *É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.*

questo, se enquadram os orçamentos, invariavelmente homologados (GOULART, 2006).

O processo legislativo local também segue as mesmas regras constitucionais definidas para o federal, adequando-se ao fato de o legislativo ser unicameral. Os prefeitos também detêm competências privativas para iniciarem o processo legislativo cujas matérias envolvam a administração pública municipal, servidores e leis orçamentárias. Além de participar do processo legislativo, sancionando ou vetando os projetos de lei e, também, com requerimentos de urgência, para tramitação dos projetos de lei de sua autoria.

As regras definidas para funcionamento do legislativo municipal, como comissões, prazos para apreciação de determinadas matérias e espécies legislativas são definidos nas leis orgânicas próprias, considerando-se a constituição estadual.

Souza (2012), ao comparar municípios fluminenses, demonstrou que vários aspectos do processo legislativo, como prazos, participação do executivo, tendem a uma grande discrepância entre os textos das leis orgânicas, principalmente ao compará-los com a capital do Estado.

O autor (2012) identificou que, institucionalmente, o prefeito se apresenta com fortes poderes que garantem a capacidade de direcionar os trabalhos legislativos e isso se dá independente da situação socioeconômica, localização ou tamanho do Município. Segundo Souza:

O resultado deste quadro é a emergência de um prefeito que dispõe de um grande número de instrumentos capazes de fazer do executivo um poder em condições de ditar suas preferências sobre o legislativo. Não há equipolência, a opção de desenho institucional deu aos prefeitos amplas prerrogativas legais que garantem a centralidade de executivo nas decisões que governam a cidade. Esse dado assume especial relevância no sentido de questionar as teorias que analisam o poder local no Brasil e optam por considerá-lo como uma arena capturada por duas lógicas: ou os governos são minoritários e impera o conflito, ou são resultantes de arranjos taxados de clientelísticos (SOUZA, 2012)

Assim, a presente pesquisa traz os resultados da análise entre legislativo, tribunais de contas e executivo no que tange à análise das contas anuais dos prefeitos à luz dessa relação executivo-legislativo na construção das maiorias.

4.3.4. A relação executivo-legislativo a partir do julgamentos das contas dos prefeitos

Essa parte da pesquisa objetivou responder à seguinte pergunta: Nos Municípios em que houve divergência entre o parecer prévio emitido pelo TCE e a decisão do legislativo, pode se estabelecer uma relação entre a composição das Câmaras de Vereadores e a coligação eleitoral do chefe do Executivo?

Para responder à questão proposta, foi elaborado um banco de dados com as informações sobre as coligações eleitorais, referentes às eleições municipais de 2004, 2008 e 2012, disponíveis no *site* do Tribunal Superior Eleitoral.

Diante do lapso temporal médio de análise das contas dos prefeitos ser de 3,2 a 4,5 anos, mostrou-se necessário analisar as coligações de três legislaturas (2005-2008; 2009-2012 e 2013-2016), para que se chegasse a um possível resultado sobre a relação executivo-legislativo nesses municípios.

Foram selecionados somente os Municípios em que os pareceres dos Tribunais de Contas Estaduais foram rejeitados, sejam eles favoráveis ou desfavoráveis às contas dos prefeitos, totalizando 556 Municípios⁹⁹.

A primeira questão analisada foi sobre as coligações partidárias dos prefeitos e vereadores de todos os Municípios em que havia a informação disponível, independente do ano em que ocorreu o julgamento das contas.

É importante ressaltar que as coligações partidárias são indicativas da coalizão, assim, é possível que o percentual apresentado na tabela abaixo seja ainda maior para indicar o apoio do executivo, visto que os partidos que não são da coligação, mas que têm representação no legislativo municipal podem fazer parte da coalizão de governo, aumentando, ainda mais, a base de apoio do prefeito na Câmara.

Os dados da tabela abaixo correspondem aos partidos dos candidatos eleitos nas legislaturas correspondes à análise, ou seja, de 2005/2008 e 2009/2012, considerando as informações das eleições de 2004 e 2008, disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

⁹⁹ Esse número equivale a aproximadamente 12,25% dos casos, considerando que a amostra dessa pesquisa tem o total de 4.539 casos, para o período das duas legislaturas.

A organização dos dados dispostos na tabela abaixo foi orientada pelo seguinte questionamento: A coligação partidária do executivo tem a maioria das vagas no Legislativo?

Tabela 13: A coligação do prefeito tem a maioria dos partidos na Câmara de vereadores?

A coligação do prefeito tem maioria dos partidos da Câmara de vereadores?								
	Amazonas		Pernambuco		Santa Catarina		São Paulo	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Sim	21	60,00	98	65,77	17	77,27	201	57,43
Não	13	37,14	51	34,23	5	22,73	149	42,57
Não Informado	1	2,86	0	0	0	0	0	0
TOTAL	35	100,0	149	100,0	22	100,0	350	100,0

Fonte: Dados calculados pela autora com base nas informações do TSE.

Da análise da tabela 13, verificou-se que em Santa Catarina encontra-se o maior percentual de Municípios em que a coligação do prefeito tem a maioria dos partidos representados nas casas legislativas.

Os dados apresentados na subseção anterior também concluíram que a maioria dos prefeitos dos municípios catarinenses têm suas contas aprovadas pelas Câmaras de vereadores, assim como os pareceres do TCE são, na maioria, favoráveis às contas dos prefeitos.

O resultado para Amazonas e Pernambuco foi de que os partidos das coligações dos prefeitos detêm a maioria da representação entre 60 e 65% dos Municípios. Já, em São Paulo, em 57,43% dos Municípios analisados, os prefeitos têm maioria nas Câmaras de vereadores, considerando-se, apenas a coligação partidária.

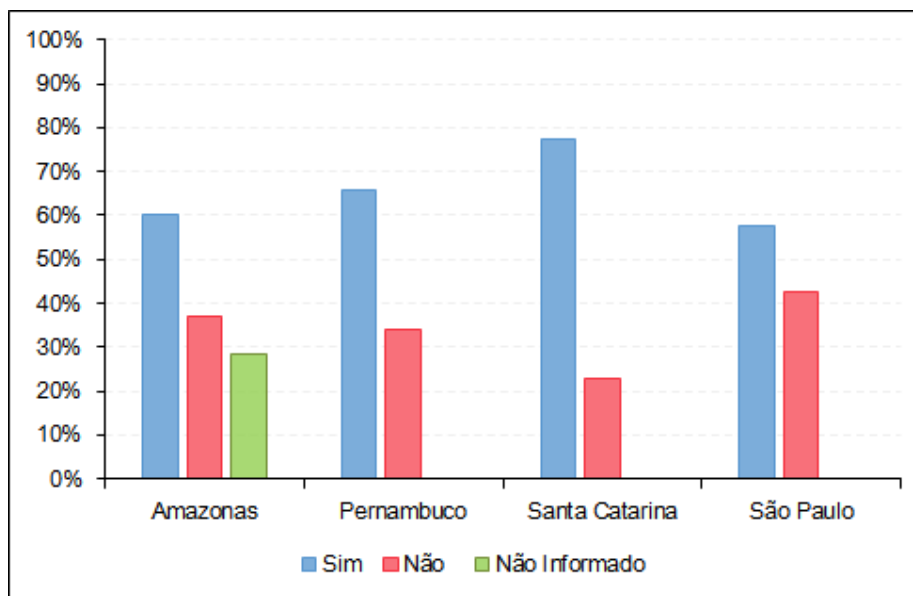
Verificou-se que o percentual de casos em que é provável que o prefeito tenha maioria no legislativo não é muito alto, levando-se em consideração apenas as coligações partidárias. Assim, o executivo pode ter composto uma maioria na Câmara no decorrer do mandato, ainda que sua coligação não tenha sido exitosa na conquista da maioria das cadeiras no legislativo.

Esses dados são indicativos de que a preponderância do executivo é formada com base na coalizão de governo, decorrente da própria relação entre as instituições, como fundamental para garantir a governabilidade (ABRANCHES, 1988 e 2018), vez que, somente com o apoio dos partidos da coligação eleitoral, o executivo não alcança uma

supermaioria no legislativo municipal, necessária para aprovação diversas pautas, entre elas, rejeitar um parecer do TCE desfavorável à aprovação das contas.

Os dados percentuais da tabela 13 estão mostrados no gráfico 5, no qual é possível visualizar de forma mais clara que nos municípios selecionados dos quatro Estados, a coligação partidária do prefeito tem a maioria das cadeiras no legislativo municipal, mas não é uma maioria muito expressiva.

Gráfico 5: A coligação partidária do prefeito tem a maioria das vagas na Câmara?



Fonte: Dados calculados pela autora com base nas informações dos TCEs AM, PE, SC e SP.

Destacaram-se os dados de Santa Catarina e de Pernambuco pela predominância da coligação partidária do executivo na composição das Câmaras de Vereadores, na maioria dos Municípios.

Um estudo de caso sobre o julgamento das contas dos prefeitos pelas câmaras municipais do Estado de Pernambuco foi realizado por Lins (2012), que, ao fazer uma análise qualitativa das atas das sessões legislativas e realização de entrevistas com vereadores de 33 municípios que rejeitaram o parecer prévio do TCE-PE, identificou que há um controle do executivo sobre o legislativo, executado pelos líderes da coalizão de governo na Câmaras. Segundo a autora:

Verificamos, ainda, no processo do julgamento das contas do prefeito, uma ação coordenada do executivo municipal e dos líderes da coalizão que o apoia na Câmara Municipal, como se houvesse uma fusão de poderes, evidenciada por Figueiredo (2001). Esta fusão de poderes causa impacto direto no resultado do julgamento das contas do prefeito. Vale dizer, explica porque o aspecto político se sobrepõe ao de controle externo do executivo para manutenção do equilíbrio de poderes, concretizando-se a força e a preponderância do executivo sobre o legislativo municipal. (LINS, 2012, p. 109)

Em São Paulo é menor o número de Municípios em que se identificou a predominância da coligação do executivo nas Câmaras de Vereadores, o que sugere que para o prefeito ter a maioria no legislativo necessita ampliar o número de partidos na coalizão.

A análise realizada por Kerbauy (2008) sobre as coligações eleitorais municipais apontou que a representação partidária nas Câmaras de vereadores tem estreita relação com os partidos dos prefeitos e governadores. Segundo a autora:

A representação partidária nos legislativos locais, nos estados analisados mantém relação estreita com a representação partidária dos executivos locais e estaduais, apontando para a importância e a influência dos partidos aos quais se filiam os executivos locais e estaduais nas eleições para as Câmaras Municipais. (KERBAUY, 2008, p. 76)

A investigação sobre as coligações partidárias nos municípios em que o legislativo rejeitou o parecer do Tribunal de Contas Estadual tem por objetivo testar a hipótese, segundo a qual, nos Municípios em que a coligação do executivo tem maioria do legislativo, as prestações de contas são aprovadas, logo o percentual de 2/3 para afastar o parecer prévio do TCE, quando desfavorável, tem maiores chances de ser alcançado. Por outro lado, se a oposição tiver maioria, as contas dos prefeitos podem ser reprovadas, mesmo em caso de parecer prévio favorável.

Inicialmente, a proposta era analisar as coligações partidárias e a composição do legislativo somente das eleições de 2004 e 2008, que se referem às legislaturas pesquisadas.

Ocorre que, como já apontado anteriormente, os resultados sobre o lapso temporal entre a prestação de contas do prefeito e o julgamento pelas Câmaras, apontaram que as prestações de contas são julgadas, em média entre 3 e 4 anos, logo ultrapassa a legislatura em que se deu a prestação de contas, isso porque os prefeitos

prestam contas no ano seguinte e o TCE tem, em regra, até o final do ano para encaminhar o parecer prévio para o legislativo municipal.

A fim de ilustrar melhor o período em que as contas dos municípios selecionados foram analisadas pelo legislativo, foi elaborada a tabela abaixo, para demonstrar as legislaturas em que houve o maior número de contas analisadas.

Tabela 14: Ano da prestação de contas e Legislatura do julgamento

Anos referentes às prestações de contas	Amazonas		Pernambuco		Santa Catarina		São Paulo	
	Legislatura do ano do julgamento		Legislatura do ano do julgamento		Legislatura do ano do julgamento		Legislatura do ano do julgamento	
	2009 - 2012	2013 - 2016	2009 - 2012	2013 - 2016	2009 - 2012	2013 - 2016	2009 - 2012	2013 - 2016
2007 e 2008	10	9	27	41	11	4	250	0
2009 e 2010	6	10	8	44	3	4	0	0
Total	16	19	35	85	14	8	250	0

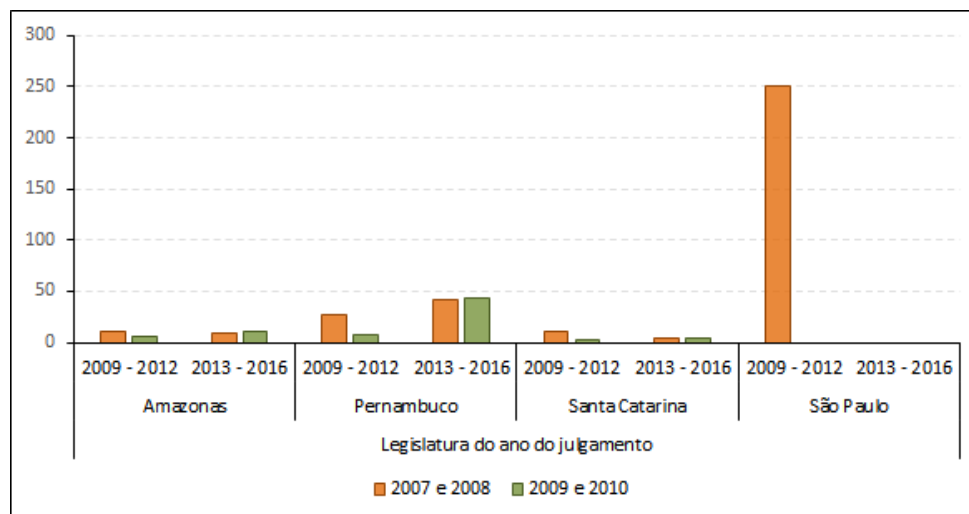
Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos TCEs AM, PE, SC e SP.

A tabela 14 indica que nos municípios analisados, nenhuma das prestações de contas relativas aos anos de 2007 e 2008 foram analisadas na mesma legislatura¹⁰⁰.

O gráfico abaixo ilustra melhor os dados da tabela 14 sobre a legislatura do ano do julgamento das contas dos prefeitos.

¹⁰⁰ A tabela 14 conta com o número total de 427 casos, visto que em 129 deles não havia informação sobre a data de publicação do decreto legislativo com o teor da decisão das câmaras de vereadores.

Gráfico 6: Julgamento das contas por legislatura



Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos TCEs AM, PE, SC e SP.

Os dados de São Paulo indicam que todos os casos de 2007 e 2008 foram analisados na legislatura 2009-2012¹⁰¹.

Verificou-se, portanto, que no geral, a análise das contas dos prefeitos foi realizada, em sua maioria, na legislatura 2013-2016, com destaque para Pernambuco, que se apresentou como o estado em que houve maior tempo de julgamento das contas dos prefeitos.

Assim, os dados totais foram calculados, mesmo que contemplem julgamentos em outras legislaturas, o que totalizou 403 casos¹⁰². Assim, a tabela abaixo trata da totalidade de casos em que houve informação sobre a data de julgamento das contas dos prefeitos, sendo que em 386 municípios o julgamento das contas dos prefeitos foi realizado em outra legislatura e em 17 casos houve análise ainda durante o mandato do prefeito, o que corresponde ao percentual ínfimo de 4,21% dos casos.

¹⁰¹ Os dados coletados foram compilados e publicados pelo próprio TCE-SP em diário oficial do Estado e não contemplam os anos de 2009 e 2010.

¹⁰² Foram considerados os casos em que havia informação sobre as coligações e não o total dos municípios com divergências de decisões, que é 556.

Tabela 15: Relação executivo-legislativo nos municípios em que houve divergência entre TCE e câmara

Decisão do Legislativo quanto às contas	Relação Executivo-Legislativo			
	Tem maioria		Não tem maioria	
	N	%	N	%
Aprovação	203	94,41	151	80,31
Reprovação	12	5,58	37	19,68
Total	215	100,0	188	100,0

Fonte: Dados calculados pela autora com base nas informações dos TCEs AM, PE, SC, SP e do TSE.

Como já demonstrado nesta pesquisa, o legislativo rejeita mais os pareceres desfavoráveis para aprovar as contas dos prefeitos, assim, em 354 municípios, o que corresponde a aproximadamente 88% dos casos analisados, a decisão final do legislativo foi para aprovar as contas dos prefeitos.

No entanto, como se observa nos dados da tabela 15, o prefeito teve êxito na aprovação das contas após rejeição do TCE tendo ou não maioria da coligação.

Verificou-se que em 94,41% dos casos em que tinha maioria formada pela coligação teve contas aprovadas, mas em 80,31% dos casos o prefeito não tinha maioria, mas conseguiu alcançar 2/3 dos votos dos vereadores e derrubar o parecer do TCE desfavorável. Portanto, nesses municípios em que a coligação partidária do prefeito não predomina no legislativo, há um indicativo de que o executivo compôs com partidos diferentes aos da sua coligação, para obter maioria na câmara no período do mandato.

Com relação à reprovação de contas, os resultados apontaram que na maioria dos casos o prefeito não tinha maioria dos partidos da coligação nas câmaras. Em 19,68% dos casos de reprovação de contas, com parecer favorável do TCE, o prefeito não tinha maioria e, por outro lado, apenas em 5,58% dos casos de rejeição, o prefeito tinha maioria.

Os dados da pesquisa não possibilitaram afirmar que o fato de o executivo ter a maioria durante o mandato tenha consequências favoráveis na próxima legislatura, com aprovação das contas. Para essa análise seria necessário verificar se o prefeito foi reeleito e se a câmara manteve a mesma composição ou se teve renovação, o que não foi objeto da presente análise.

Assim, como em 17 municípios houve o julgamento das contas dos prefeitos durante o mandato, pela câmara eleita para a mesma legislatura que o executivo, os dados foram analisados, separadamente, conforme tabela abaixo:

Tabela 16: Relação Executivo-Legislativo nos municípios em os pareceres foram rejeitados durante o mandato

Decisão do Legislativo quanto às contas	Relação Executivo-Legislativo			
	Tem maioria		Não tem maioria	
	N	%	N	%
Aprovação	12	85,71	1	33,33
Reprovação	2	14,29	2	66,66
Total	14	100,0	3	100,0

Fonte: Dados calculados pela autora com base nas informações dos TCEs AM, PE, SC, SP e do TSE.

A amostra, é portanto, ínfima, representa apenas 4,21% dos casos, no entanto, indica que nos 13 Municípios em que o parecer do TCE desfavorável ao prefeito foi afastado para aprovar as contas, em 12 deles a coligação do prefeito tinha maioria na câmara, o que representou o percentual de 85,71% do total de casos.

Já nos casos de reprovação das contas dos prefeitos, com afastamento do parecer favorável, em 66,66% dos casos o prefeito não tinha maioria e em 14,29% dos casos tinha maioria.

Assim, mesmo que somente esses dados representam os casos em que foi possível verificar a relação do prefeito com o legislativo que julgou suas contas, não são muito discrepantes da totalidade dos casos representada na tabela 15. Conclui-se, portanto, que se o executivo tiver maioria na câmara tende a ter suas contas aprovadas.

No entanto, para verificar se o executivo tinha apoio ou não da maioria dos vereadores, seria necessário analisar se ele foi reeleito e se a composição da câmara que julgou as contas se manteve com os mesmos partidos da época do mandato do prefeito, o que não foi possível analisar com os dados da presente pesquisa, tendo em vista o lapso temporal excessivo de julgamento das contas, que não são julgadas na mesma legislatura.

Não obstante, como na maioria dos casos analisados o julgamento das contas ocorreu na legislatura 2013-2016 e não foi possível verificar se o prefeito tinha maioria

do legislativo que julgou as contas, foi realizado um levantamento do resultado das eleições de 2012, para analisar se o prefeito a que se refere a prestação de contas elegeu seu sucessor, integrante da mesma coligação, não sendo pesquisado se o prefeito que prestou contas foi reeleito, uma vez que análise foi apenas quantitativa, assim como, também não foi verificado se o atual prefeito¹⁰³ tinha maioria na Câmara.

Na pesquisa foi levado em consideração se o partido do prefeito que prestou contas integra a coligação partidária do eleito no ano do julgamento, a fim de verificar uma possível continuidade do governo, que garantisse ao prefeito que está tendo as contas apreciadas um possível apoio do atual governo junto à câmara de vereadores.

Assim, foram considerados os partidos eleitos para o executivo municipal na legislatura em que ocorreu o julgamento das contas.

A tabela a seguir foi feita com base nos dados sobre as chances de o prefeito que prestou contas ter feito um sucessor e de o mesmo manter apoio da base governista na apreciação das contas.

Tabela 17: Quantitativo de Municípios em que houve continuidade da coligação partidária

A coligação do prefeito fez um sucessor na legislatura em que se deu a análise das contas?								
	Amazonas		Pernambuco		Santa Catarina		São Paulo	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Sim	4	40,00	42	37,16	6	54,54	149	59,12
Não	6	60,00	71	62,83	5	45,45	103	40,87
TOTAL	10	100,0	113	100,0	11	100,0	252	100,0

Fonte: Dados calculados pela autora com base nas informações dos TCEs AM, PE, SC, SP e do TSE.

Da análise da tabela 17 conclui-se que somente no caso de São Paulo houve uma porcentagem maior de Municípios em que as coligações dos prefeitos fizeram um sucessor, o que ocorreu em 59,12% dos casos e o menor percentual foi de Pernambuco, com 37,16% dos municípios.

Nos Municípios dos outros três Estados analisados, os dados indicaram uma chance menor de o sucessor ser da mesma coligação do prefeito que concluiu o mandato.

¹⁰³ Refere-se ao prefeito eleito para o mandato no qual se deu a prestação de contas do anterior.

Só pela análise das coligações dos prefeitos (antecessor e sucessor) não é possível concluir que a chance de sucesso na aprovação de contas do prefeito anterior depende do apoio de seu sucessor.

Para tanto, seria necessário fazer um estudo de caso, com análise qualitativa, para verificar quais são, de fato, as variáveis que podem explicar o número alto de pareceres desfavoráveis afastados pelas Câmaras de Vereadores, o que não foi possível fazer aqui pela natureza dos dados coletados e a escolha metodológica.

Não obstante, com base no banco de dados e da análise quantitativa realizada, foram cruzados os dados sobre a decisão final do legislativo – se aprovou ou rejeitou as contas – com os dados sobre a coligação do prefeito que concluiu o mandato com o do eleito para a legislatura em que se deu a prestação de contas.

Os resultados encontrados estão na tabela abaixo:

Tabela 18: A coligação partidária do prefeito que prestou contas elegeu sucessor?

Decisão do Legislativo quanto às contas	Coligação partidária fez sucessor?			
	SIM		NÃO	
	N	%	N	%
Aprovação	191	95,02	150	81,08
Reprovação	10	4,97	35	18,91
Total	201	100,0	185	100,0

Fonte: Dados calculados pela autora com base nas informações dos TCEs AM, PE, SC, SP e do TSE.

O dados da tabela 18 indicaram que em 95,02% dos casos em que os prefeitos elegeram um sucessor, tiveram suas contas aprovadas em outra legislatura, sendo somente em 4,97% dos casos que as contas foram reprovadas. Há, portanto, um indicativo de que eleger um sucessor pode impactar positivamente na decisão do legislativo.

Não obstante, em 81,08% dos casos em que ele não elegeu um sucessor da coligação também foi vitorioso no legislativo, ao aprovar suas contas.

Todavia, em 18,91% dos casos em que o prefeito eleito não fazia parte da coligação do antecessor, as contas foram reprovadas, mesmo com parecer favorável do TCE, o que indica a vitória da oposição.

É importante frisar que só foi feita uma análise quantitativa, a partir do cruzamento dos dados fornecidos pelos Tribunais de Contas com os disponibilizados nas listas dos resultados das eleições pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Portanto, os resultados sugerem que, mesmo o prefeito não tendo maioria na coligação, pode ter uma coalizão majoritária ou mesmo apoio, de forma individualizada e pessoal de parlamentares, o que permite alcançar o quórum de 2/3 dos vereadores e derrubar o parecer prévio do TCE, visto que, considerando os dados totais dos municípios analisados, em mais 80% dos casos em que o prefeito não tinha maioria no legislativo através das coligações, aprovou suas contas.

As estratégias eleitorais são constituídas ao longo do jogo político, nas negociações realizadas entre executivo e legislativo, formando a coalizão majoritária que garanta a governabilidade (KERBAUY, 2008) e a preponderância do executivo sobre o legislativo.

Frise-se que não foram analisadas as coalizões, que podem indicar um percentual maior de controle do executivo sobre o legislativo, assim, as coligações indicam o percentual de apoio mínimo do prefeito nas câmaras de vereadores.

Outro dado importante é que a omissão do legislativo e o maior lapso temporal entre a prestação de contas e o julgamento da Câmara também se apresentam como variáveis favoráveis ao executivo, visto que dificultam que a oposição consiga alcançar a supermaioria para reprovar as contas do prefeitos.

O lapso temporal extenso de julgamento das contas mitiga as possibilidades de o legislativo aplicar uma sanção política ao mandatário do poder durante o mandato, que em muitos dos casos já se finalizou, o que também não leva as “informações-resposta” para o eleitor exercer a *accountability* vertical. Assim, o não julgamento das contas durante o mandato prejudicam as duas dimensões da *accountability* horizontal: *answerability* e *enforcement*.

4.4. Considerações Finais do Capítulo

Na primeira parte do capítulo foram apresentados os resultados da pesquisa empírica sobre a relação das câmaras municipais com os pareceres prévios.

Verificou-se que na maioria dos casos analisados, as Câmaras de vereadores seguem a maioria dos pareceres prévios dos Tribunais de Contas Estaduais e que apenas

em 12,25% dos municípios selecionados para a pesquisa, houve divergência entre o parecer prévio do TCE e a decisão final do legislativo.

A amostra indicou que há uma tendência de as Câmaras de Vereadores acompanharem os pareceres prévios dos Tribunais de Contas, seja para aprovar como para rejeitar as contas dos prefeitos, o que sugere que o quórum constitucional de 2/3 dos membros do legislativo, necessário para afastar os pareceres prévios, não é facilmente alcançado.

No que tange ao lapso temporal para julgamento das contas dos prefeitos pelo Legislativo municipal, observou-se que, em média, o tempo de julgamento das contas é 3,2 a 4,5 anos, contados da data da apresentação da prestação de contas até o julgamento final pelo legislativo.

O lapso temporal extenso entre a prestação de contas do prefeito, emissão de parecer prévio pelo TCE e julgamento das contas pelo legislativo prejudicou a análise da relação executivo-legislativo nos municípios em que houve divergência entre o parecer prévio e a decisão da câmara, visto que a maioria dos pareceres prévios dos TCEs não foi analisada durante a legislatura em que o prefeito exerceu o mandato.

Na segunda parte do capítulo foi discutida a relação executivo-legislativo, na qual foi feita uma revisão teórica sobre o presidencialismo de coalizão, com base nos trabalhos publicados no Brasil após a Constituição de 1988, a fim de justificar a hipótese principal do trabalho, bem como uma discussão sobre o papel do legislativo no sistema de freios e contrapesos.

Das questões levantadas nesse capítulo foi possível concluir que a Constituição de 1988 fortaleceu o Executivo, principalmente no processo legislativo, sendo dele a iniciativa privativa de conteúdo de leis orçamentária, matéria tributária, além de questões afetas ao serviço público e a políticas públicas. No entanto, o legislativo também ganhou poderes de fiscalização, não deixando de atuar na sua função legislativa.

Como afirmaram Melo e Pereira (2013), as regras advindas do pós 1988, ao mesmo tempo em que possibilitaram um aumento do poder do Presidente, também dotaram as instituições de controle de autonomia, o que foi a chave para a estabilidade brasileira.

A discussão teórica indicou que as coalizões de governo se tornaram instrumentos para garantir a governabilidade, diante de um sistema partidário fragmentado. São, portanto, relevantes para o sucesso do executivo na aprovação dos projetos de lei de sua iniciativa, medidas provisórias, emendas à constituição que propuser, bem como da sua pauta, garantindo o poder de agenda no legislativo, que funciona como um agente de cooperação e não de obstrução.

Levando-se em consideração as coligações partidárias no período do mandato do executivo, observou-se que nos 4 estados comparados, o executivo tinha apoio da maioria da câmara municipal, sendo 57,43% no caso de São Paulo, 60% no Amazonas, 65,77% em Pernambuco e 77,27% em Santa Catarina.

Como a amostra referente aos municípios em que as contas dos prefeitos foram analisadas durante o mandato, optou-se por analisar a relação do prefeito que terminou o mandato com o eleito na legislatura seguinte.

Os resultados indicaram que em 95,02% dos municípios em que os prefeitos elegeram um sucessor, as contas foram aprovadas na legislatura seguinte, com rejeição do parecer prévio desfavorável por voto de 2/3 dos vereadores.

Todavia, em 18,91% dos casos em que os prefeitos não elegeram um sucessor, tiveram suas contas reprovadas na legislatura seguinte, com rejeição dos pareceres prévios favoráveis.

Quanto aos dados sobre a relação executivo-legislativo nos municípios em que houve rejeição dos pareceres prévios, somente em 4,21% dos casos as contas dos prefeitos foram julgadas na mesma legislatura. Não obstante, apesar de ínfimos, os dados indicaram que em 85,71% dos municípios em que o prefeito tinha a maioria, teve aprovação de suas contas e em 66,66% dos casos em que não tinha maioria no legislativo, teve suas contas reprovadas, ainda no mesmo mandato.

Assim, os resultados confirmaram a primeira hipótese da pesquisa, em que ficou demonstrado que o Legislativo afasta mais os pareceres desfavoráveis, para aprovar as contas dos prefeitos, o que sugere que se o Executivo tiver uma base de apoio governista no Legislativo, consegue manter a sua agenda e aprovar sua pauta favoravelmente aos seus interesses. Em 88% dos casos analisados, a decisão final do legislativo foi para aprovar as contas dos prefeitos.

Os dados indicaram que a relação executivo-legislativo nos municípios pode explicar o sucesso dos prefeitos na aprovação das prestações de contas, visto que os resultados indicaram que nos municípios em que os prefeitos tinham maioria dos vereadores da coligação, conseguiram rejeitar um parecer desfavorável do TCE e aprovar suas contas.

Por fim, é importante esclarecer que a análise quantitativa apresentada neste capítulo se ateu às coligações partidárias, tanto do prefeito que prestou contas como o do eleito para o período em que foram analisadas as contas, assim não foi possível afirmar que eleger o sucessor é uma variável que explica o sucesso na aprovação das contas do prefeito antecessor, mas indicou que em 95,02% dos municípios em que houve continuidade do governo, as contas do antecessor foram aprovadas, mesmo com parecer prévio desfavorável.

Os resultados da pesquisa não podem ser generalizados para todos os Estados brasileiros, no entanto, em razão da similaridade dos resultados encontrados para os 4 Estados analisados, há um indicativo da relação entre tribunal de contas, legislativo e executivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa aqui desenvolvida sobre o controle externo das contas dos prefeitos dos Municípios de 4 Estados brasileiros: Amazonas, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo, possibilitou que fosse feita uma análise comparativa de como funcionam os Tribunais de Contas Estaduais no Brasil, bem como verificar a relação entre duas instituições de controle – Tribunais de Contas e Legislativo e entre Executivo e Legislativo.

Inicialmente, foram discutidas questões teóricas sobre o federalismo brasileiro, para compreensão do papel ocupado pelos Municípios depois de 1988, já que a Constituição estabeleceu um federalismo de três níveis, fortalecendo o poder local.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma divisão de competências em que a União foi dotada de competências privativas, não extensíveis aos Estados e aos Municípios, o que é justificado pela literatura como um ponto de equilíbrio, em razão das assimetrias regionais existentes no Brasil.

A descentralização do federalismo brasileiro comporta algumas combinações, como autonomia decisória das instâncias subnacionais, transferência de recursos e de responsabilidades na implementação de políticas e programas regulados a nível federal (ALMEIDA, 2005).

Assim, os Municípios brasileiros são dotados de autonomia político-administrativa, no entanto, não possuem as mesmas competências constitucionais definidas para os outros entes federativos.

O arranjo federativo adotado em 1988 prevê, portanto, uma repartição de competências em que há competências comuns a todos os Entes, mas também prevê competências que são privativas da União, tanto em matéria administrativa, como legislativa. Essa repartição ao mesmo tempo em que favorece a centralização de poderes na União, justifica a adoção de um federalismo cooperativo ou de equilíbrio.

Verificou-se no primeiro capítulo que o fortalecimento dos Municípios pode ser observado sob o aspecto legislativo, já que a Constituição previu competências legislativas e administrativas privativas para os Municípios e, com vista a atender ao interesse local, podem suplementar a legislação federal e a estadual.

A federação brasileira é, portanto, marcada pela descentralização da execução das políticas públicas e dos recursos para as esferas subnacionais, assim a literatura aqui discutida aponta para uma centralização da definição das políticas na esfera federal, como a seguridade social e a educação, enquanto a execução é descentralizada para os Estados e Municípios (ARRETCHE, 2002). Daí esse arranjo ser considerado cooperativo.

No que tange à implementação de políticas públicas, principalmente as da ordem social, observou-se que, após os anos 2000 houve uma priorização que os serviços fossem executados pelos Municípios, mas coordenados e financiados pela União (ARRETCHE, 2002, 2010, 2013 e CAVALCANTI, 2011). No entanto, mesmo que os Municípios tenham adquirido autonomia fiscal e participação nas transferências de recursos da União e do Fundo de participação dos Municípios, passaram a ter muitos encargos na execução das políticas.

As transferências de recursos federais e estaduais acabaram por impor uma limitação na autonomia dos Municípios, vez que é a União que regula algumas políticas e a forma da sua execução (SOUZA, 2012). A título de exemplo, as transferências realizadas fundo a fundo, como das políticas de saúde, educação e assistência, também impactam no controle a ser exercido pelos Tribunais de Contas, visto que a depender da fonte de recursos há controle tanto pelo TCU como pelo TCE num mesmo Município.

Quanto à discussão sobre o federalismo pós 1988, foi possível concluir que a Constituição de 1988 fortaleceu os Municípios, ao garantir autonomia política, administrativa, fiscal e legislativa, no entanto, as emendas constitucionais ocorridas ao longo desses 30 anos vêm demonstrando um papel recentralizador da União, tanto na coordenação de políticas públicas, como na regulação de matérias de interesses subnacionais, através da legislação federal que trata de tributação, serviços públicos, criação de municípios, previdência, precatórios, licitações, responsabilidade fiscal (ARRETCHE, 2010, 2013; SOUZA, 2012).

Por um lado a regulação federal diminuiu a autonomia municipal, mas por outro possibilita que a implementação de políticas seja feita de forma coordenada para todos os Municípios, o que poderia nem acontecer, caso alguns prefeitos não tivessem interesse de implementar certas agendas.

Ainda no primeiro capítulo, revisou-se o conceito clássico de *accountability*, com foco na *accountability* horizontal. Em suma, a *accountability* vertical é exercida através do voto, de forma periódica, através das eleições e a horizontal refere-se ao exercício do controle institucionalizado, realizado por agências estatais independentes, que tem poder de impor sanções (O'DONNEL, 1998).

O conceito de *accountability* envolve três dimensões: informação, justificação e punição. Não obstante, Schedler, Diamond e Plattner (1999) a apresentam de maneira bidimensional, como *answerability* e *enforcement*, sendo a primeira dimensão relativa à divulgação de informações, que Peixoto (2005) traduz como "informações-respostas" e a segunda dimensão trata da capacidade punitiva das agências de controle.

Foram discutidos também outros conceitos de *accountability*, além do clássico. Por exemplo, Abrucio e Loureiro (2004) apresentam instrumentos e condições em que a *accountability* é exercida, apontando três processos: o eleitoral, o controle institucional durante o mandato e a criação de regras que protejam os direitos fundamentais e a burocratização da administração pública.

Não obstante que existam agências de controle não há garantia de que a *accountability* seja eficaz, é necessário, portanto, que as instituições se relacionem. Assim, é necessária a criação de uma rede de agências comprometidas com a realização do controle, como apontado por O'Donnel (1988), Schelder, Diamond e Plattner (1999).

Os principais óbices à *accountability* horizontal destacados pela literatura são a falta de integração entre as agências, a usurpação de competências entre elas, a corrupção e a incapacidade de punir.

Para O'Donnel (1998, 2004) mesmo que as agências de *accountability* horizontal sejam autônomas e independentes, não há garantia de que o Executivo não tente neutralizá-las nem que elas não se corrompam.

Assim, Legislativo, Executivo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas são considerados agências de *accountability* horizontal, quando observada a capacidade de produção de informações, que contribuem para a *accountability* vertical, e a de punir.

No capítulo 2 foi feita uma revisão da literatura sobre a atuação dos Tribunais de Contas e do Legislativo no controle do Executivo. As instituições de controle surgiram,

inclusive, em razão dos déficits de controle do legislativo e também, da deficiência da *accountability* vertical (PESSANHA, 2009; MELO e PEREIRA, 2013).

As Cortes de Contas são, portanto, agências de controle externo, que fiscalizam a atuação dos gestores públicos, do ponto de vista financeiro, orçamentário e da eficiência dos atos administrativos. São independentes ao Executivo e atuam como órgãos auxiliares ao Legislativo.

Ainda no capítulo 2, foram trazidas algumas questões relativas ao Tribunal de Contas da União, referentes às novidades trazidas com a Constituição de 1988 para garantia da autonomia da Corte. Assim foi comparado o desenho institucional do TCU desde a Constituição de 1891 à de 1988.

Observou-se, portanto, que a Constituição de 1988 possibilitou a ampliação do controle externo pelas Cortes de Contas, incluindo o controle de desempenho do executivo, aumentou a capacidade punitiva e, com isso, a responsabilização do poder público (SPECK, 2000; LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009).

O critério de escolha dos ministros do TCU também foi modificado em 1988, passando o Legislativo a indicar 2/3 das vagas e o Executivo, 1/3, dentre as quais, duas devem ser preenchidas por auditores e procuradores do Ministério Público de Contas (PESSANHA, 2009).

Após 1988, os membros dos Tribunais de Contas passaram a ter as mesmas garantias de vitaliciedade e inamovibilidade do alto escalão do Judiciário e, também, as vinculadas ao cargo, como independência e natureza colegiada das decisões, o que para Speck (2000) são formas de neutralizar os efeitos das indicações políticas para as Cortes de Contas.

Como apontado na discussão teórica, para Speck (2000) e Pessanha (2007), as regras sobre a nomeação dos membros dos Tribunais de Contas fazem o Executivo perder poder para o Legislativo, quando está restrito a nomear técnicos do Tribunal para ocupar duas vagas. Segundo Pessanha (2017) houve um empoderamento do legislativo nessa forma de recrutamento dos membros dos Tribunais de Contas.

No que tange ao controle do legislativo sobre o executivo, a Constituição brasileira de 1988 dispõe ser da competência do Congresso Nacional analisar as contas anuais do chefe do Executivo Federal e determina que as disposições sobre o tema se

apliquem às demais unidades federadas, de forma que o controle externo das contas do Executivo cabe ao Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas¹⁰⁴.

É certo que, apesar de a Carta Política estabelecer que as Cortes de Contas atuam como auxiliares do Legislativo, em todas as esferas, não significa dizer que a organização administrativa e operacional dos tribunais de contas os coloca em posição de subordinação às Casas legislativas, pelo contrário, há autonomia das Cortes de Contas na fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos governos.

Da mesma forma, há autonomia dos parlamentares para julgar as contas anuais do Executivo, podendo apreciá-las conforme parecer prévio dos Tribunais de Contas ou afastando-o.

Em 2016, o Supremo Tribunal Federal proferiu duas decisões que impactaram sobre o julgamento das contas dos prefeitos. A discussão travada pelos ministros em seus votos e na sessão de julgamento também foram analisadas no capítulo 2.

Os ministros do STF se dividiram em 2 posicionamentos, um grupo, que acompanhou o voto do relator (Ministro Barroso) entendeu que somente as contas de governo prestadas pelo prefeito deveriam ser analisadas pela Câmara de Vereadores, enquanto as contas de gestão, típicas dos ordenadores de despesas, deveriam estar na competência exclusiva dos Tribunais de Contas.

Não obstante, a tese vencedora foi a divergente (Ministro Lewandowski), no sentido de que, independente da modalidade da prestação de contas, se de governo ou de gestão, o julgamento definitivo das contas dos prefeitos cabe ao Legislativo municipal, sendo o parecer prévio emitido pelo TCE meramente opinativo e só deixa de prevalecer por decisão de 2/3 dos votos dos vereadores.

Os debates entre os ministros do STF desenvolveram-se a partir da discussão do que poderia ser considerado como análise técnica ou política. Assim, para os ministros que votaram com o relator, há uma notória desconfiança na atuação das câmaras de vereadores e, ao mesmo, superestimam a atuação técnica dos TCEs, desconsiderando a face política da indicação de políticos para composição do corpo deliberativo do tribunal.

¹⁰⁴ Art. 49, inciso IX, CRFB: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: IX-julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo”.

Outra questão analisada e debatida no STF foi sobre o caso de o TCE emitir parecer prévio sobre as contas dos prefeitos e as Câmaras não julgarem, permanecendo inertes. A discussão também comportou 2 posicionamentos distintos. Para o ministro Barroso, relator do recurso extraordinário, em caso de omissão legislativa deveria prevalecer o parecer prévio do TCE e para o segundo posicionamento, não há julgamento ficto das contas dos prefeitos, logo o parecer prévio do TCE não prevalece, mesmo em caso de omissão do legislativo.

Na discussão entre os Ministros, foi observada uma preocupação com o descumprimento pelas câmaras de vereadores de prazos para julgamento das contas ou mesmo, pela ausência deles nas leis orgânicas. No entanto, mesmo sendo arguida essa questão, não restou concluído um posicionamento do STF sobre a possibilidade de o Tribunal fixar um prazo razoável para análise das Casas Legislativas.

Em seguida, no capítulo 3 da tese, foi apresentada a análise das disposições das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e Regimentos Internos dos 4 TCEs, que apontou para a similaridade na organização e no funcionamento das Cortes. Utilizou-se a metodologia qualitativa de análise de conteúdo, proposta por Bardin (1977), criando-se categorias para analisar, comparativamente, as Cortes de Contas.

Quanto à estrutura organizacional das Cortes analisadas foram observados como órgãos superiores a presidência, a corregedoria, a ouvidoria e a escola de contas, sendo os organogramas similares.

Como observado nos resultados discutidos no capítulo 3, as prestações de contas dos prefeitos são analisadas a partir da verificação da conformidade com as diretrizes da Lei Federal nº 4.320/1964 (normas gerais sobre direito financeiro e de contabilidade pública), da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (lei de responsabilidade fiscal) e da Lei 8.663/1993 (Licitações e Contratos Administrativos).

Tanto os relatórios da análise pelo corpo técnico do TCE como os pareceres prévios emitidos sobre as contas dos prefeitos não adotam uma padronização na estrutura. Observou-se o uso de uma linguagem técnica, especialmente das áreas de contabilidade e administração pública, confirmando-se as críticas sobre o mérito das decisões dos Tribunais de Contas observadas por Arantes, Abrucio e Teixeira (2005), no *survey* “*de elites sociais e institucionais*”, que além de serem de difícil compreensão, deixam de controlar a efetividade dos resultados.

Também foram objeto de análise no capítulo 3, os critérios e procedimentos de escolha dos conselheiros dos tribunais de contas. O perfil dos conselheiros dos Tribunais de Contas foi analisado a partir de três variáveis: 1) Formação acadêmica; 2) Trajetória Política e 3) Natureza da indicação.

Observou-se que os Tribunais são ocupados, majoritariamente por homens, com formação jurídica e trajetória política. O maior percentual de conselheiros dos 4 TCEs já exerceu mandato parlamentar, o que, segundo Pessanha (2009), faz com que o controle seja redundante e prejudique a efetividade da *accountability*, já que o controle político é naturalmente exercido pelo legislativo.

Verificou-se que 75,1% dos conselheiros dos Tribunais de Contas pesquisados já ocuparam cargos públicos no legislativo ou no executivo, quando considerados ex-parlamentares, assessores e secretários estaduais, sendo 46,5% dos cargos ocupados por ex-deputados federais e estaduais.

No entanto, como observado na presente pesquisa, os conselheiros dos 4 Tribunais analisados são, em sua maioria, oriundos de cargos políticos, especialmente do legislativo, sendo nomeados técnicos somente para o número de vagas que, obrigatoriamente, devem ser preenchidas por auditores ou procuradores o Ministério Público de Contas, o que para Pessanha (2007, 2009) faz com que as Cortes de Contas não tenham um aprimoramento técnico, quando são escolhidos pelo Legislativo e Executivo, conselheiros que não tenham afinidades com o controle externo, o que torna o controle político redundante.

Concluiu-se, também, que há um funcionamento padronizado e entre as Cortes Estaduais, simetricamente à organização e às funções instituídas para o Tribunal de Contas da União.

A análise sobre o conteúdo dos pareceres prévios possibilitou concluir que os TCEs exercem um controle com foco na conformidade, uma análise legal e fiscal, mas não analisaram o desempenho e efetividade das políticas e programas do governo municipal, se alcançaram os fins esperados. Rocha (2012), em sua tese sobre o potencial de *accountability* dos pareceres do TCE Santa Catarina já havia apontado que os mesmos não realizaram o *accountability* esperado, atendendo-se a sua dimensão formal e não a substancial.

Por fim, no capítulo 4 foram apresentados os resultados da pesquisa empírica sobre a relação dos pareceres prévios dos TCEs e o julgamento pelas Câmaras de Vereadores, no período de 2007 a 2010. Também foi analisada a relação do executivo e do legislativo nos municípios em que houve divergências entre o parecer do TCE e a decisão do legislativo.

Para interpretação dos dados, foi feita uma revisão da literatura sobre a relação executivo e legislativo no Brasil, focando na análise do presidencialismo de coalizão e da atuação do legislativo no sistema de freios e contrapesos, a fim de testar as duas hipóteses da pesquisa.

A discussão teórica indicou que as coalizões de governo se tornaram instrumentos para garantir a governabilidade, diante de um sistema partidário fragmentado. Assim, as coalizões contribuem para que o executivo tenha sucesso nas proposições legislativas, controlando a agenda do legislativo a seu favor, de forma que o legislativo atua como um agente de cooperação e não de obstrução. Verificou-se que a base do presidencialismo de coalizão se projeta para os Municípios (GOULART, 2006; SOUZA, 2012).

Para a análise dos dados foi utilizada a metodologia quantitativa, a partir das seguintes variáveis: 1) tipo de parecer prévio proferido pelo Tribunal de Contas; 2) decisão definitiva das Câmaras de vereadores e 3) lapso temporal entre o ano de apresentação da prestação de contas e o julgamento das Câmaras de vereadores.

A amostra da pesquisa conta com 4.539 pareceres, dos quais 73,58% são favoráveis à aprovação das contas dos prefeitos. Ao comparar os pareceres emitidos nos dois anos de legislaturas diferentes (2005-2008 e 2009-2012) verificou-se uma redução do número de pareceres desfavoráveis às contas dos prefeitos, assim como da rejeição de pareceres pelas câmaras de vereadores.

Assim, observou-se com a pesquisa sobre resultado do julgamento das contas dos prefeitos que o legislativo municipal aprova a maioria dos pareceres prévios dos Tribunais de Contas (percentual superior a 70% dos casos), visto que, somente em 12,25% dos municípios analisados, houve discrepância entre o parecer prévio e a decisão do legislativo.

Esse resultado indica que o quórum de maioria de 2/3 dos membros do legislativo não é facilmente alcançado, de forma que o Executivo deve se preocupar com a formação das coalizões majoritárias, superiores à maioria simples.

Verificou-se, assim, uma tendência de as Câmaras aprovarem os pareceres prévios dos Tribunais de Contas. No entanto, nos casos em que as decisões divergiram em 85,16% delas, os pareceres prévios rejeitados eram desfavoráveis aos prefeitos.

Outra questão analisada na tese foi acerca do lapso temporal entre a análise dos Tribunais de Contas e a decisão do legislativo. A conclusão é de que os prazos legais sobre o envio das prestações de contas, emissão de parecer prévio pelo TCE, bem como para as Câmaras de vereadores analisarem as contas, reduzem as possibilidades de que a apreciação pelos vereadores ocorra ainda na mesma legislatura, o que pode dificultar a análise política da prestação de contas, pelo distanciamento entre os atos praticados pelo executivo e a análise.

As prestações de contas relativas aos últimos anos da legislatura são, necessariamente, analisados por vereadores da legislatura seguinte. Em média, o tempo de julgamento das contas é de 3,2 a 4,5 anos entre a prestação de contas a decisão do legislativo.

O excessivo lapso temporal para julgamento das contas dos prefeitos é um óbice apontado por Pessanha (2009) para a realização da *accountability* horizontal. Esse lapso excessivo também se confirmou nesta tese. Assim, como a análise das contas dos prefeitos pelos vereadores é feita após o mandato, prejudicam tanto a produção de informações para a *accountability* vertical, como a punição ao prefeito ainda no exercício do mandato.

Assim, o não julgamento das contas pelo legislativo municipal é favorável os prefeitos, já que, mesmo em caso de omissão, o parecer do TCE não prevalece, sendo meramente opinativo, conforme tese aprovada pelo Supremo Tribunal Federal, em 2016. Dessa forma, o poder de *enforcement* está com as câmaras municipais.

A amostra composta pelos pareceres prévios e decisões do legislativo indicou que as Câmaras de Vereadores acompanham a maioria dos pareceres prévios dos Tribunais de Contas. Todavia, quanto ao tipo de decisão do legislativo, em 88% dos casos, houve aprovação das contas dos prefeitos, independente do tipo de parecer prévio.

Nos casos em que houve divergência entre parecer prévio e decisão do legislativo, em 85,16% deles o parecer do TCE que foi rejeitado era desfavorável, assim as contas dos prefeitos tiveram aprovação.

Como em apenas 4,21% dos casos houve julgamento das contas dos prefeitos na mesma legislatura, há um indicativo de preponderância do executivo, visto que nos 13 municípios em que o parecer desfavorável foi afastado, o prefeito tinha a maioria em 12 deles. Assim, em 85,71% dos casos em que o executivo tinha maioria na câmara municipal, aprovou suas contas.

Em razão do lapso temporal de julgamento das contas e o fato de que a maioria dos casos foi votado na legislatura de 2013-2016, foram analisados os resultados das eleições de 2012, para verificar se a coligação do prefeito elegeu um sucessor e se essa é uma variável explicativa para o sucesso dos prefeitos na aprovação das contas.

Os dados apontaram que em 95,02% dos casos em que os prefeitos elegeram um sucessor, tiveram suas contas aprovadas e, apenas, em 4,97% dos casos em que há indicação da continuidade do governo, as contas foram reprovadas. Por outro lado, em 81,08% dos casos em que ele não elegeu um sucessor da coligação também foi vitorioso no legislativo e, em 18,91% dos casos teve contas reprovadas.

Assim, os resultados confirmaram a primeira hipótese da pesquisa, de que o Legislativo afasta mais os pareceres desfavoráveis, para aprovar as contas dos prefeitos, o que sugere que há uma projeção do "presidencialismo de coalizão" para os Municípios, como afirmado pela literatura que aponta para a preponderância do Executivo (ABRANCHES, 1988 e 2018; MAINWARING, 1993; GOULART, 2006; SOUZA, 2012).

Quanto à hipótese de que o afastamento do parecer desfavorável do TCE e a aprovação das contas dos prefeitos tem relação com o controle exercido pelo executivo sobre a câmara, os dados sugerem que há uma preponderância do prefeito, visto que em mais de 80% dos casos em que ele tinha maioria da coligação, teve êxito na aprovação das contas.

Assim, os resultados da pesquisa são indicativos para a relação de tribunais de contas e legislativo e legislativo- executivo, no que tange ao julgamento das contas dos prefeitos.

No entanto, como a pesquisa se restringiu à análise das coligações eleitorais e não da coalizão de governo e, em razão das escolhas metodológicas e da limitação dos próprios dados, que só dispõem sobre os resultados do parecer prévio e do julgamento das contas (se aprovou ou rejeitou), não se atendo às justificativas do TCE e do legislativo municipal, conclui-se que as questões que não puderem ser aqui explicadas, podem ser melhor respondidas em estudos de casos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Os barões da federação. Lua Nova, São Paulo, n. 33, p. 165-183, ag. 1994.

_____. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n.1, p.5-34, 1988. E-book.

ABRUCIO, Fernando. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização Brasileira.** São Paulo: Departamento de Ciência Política (USP): Hucitec, 1998.

_____. **Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro.** Companhia das Letras, 2018. E-book.

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 41, outubro, 1999.

_____. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Orgs). *Economia do setor público no Brasil.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. E-book. ISBN 978-85-352-6713-6.

AFFONSO, Rui. Os Municípios e os desafios da Federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 03-10, 1996.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Ideias, Hipóteses e Evidências. *BIB*, São Paulo, nº 51, p. 13-34, 1º semestre de 2001.

_____. Re-centralizing the federation?. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, 2005.

ÁLVARO MOISES. José. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, p. 11-43. fevereiro de 2008.

AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo de medidas provisórias. *Dados*, vol. 45, n. 1, p. 5-38, 2002. ISSN 0011-5258.

ARANTES, Rogério Bastos *et al.* **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público.** In: BUROCRACIA e política no Brasil: desafios para o estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ARANTES, Rogério B.; ABRUCIO, Fernando L.; TEIXEIRA, Marco A. C. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 1, p. 57-83, 2005.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira. Titulares da agenda e carreiras políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 10. Brasília, p. 285-311, janeiro - abril de 2013.

ARGUELHES, Diego Werneck. **O Supremo que não erra**. In A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. VIEIRA, Oscar Vilhena e GLEZER, Rubens, (Orgs). Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: Revan, 2000.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, setembro/2002.

_____. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 2, pp. 377 - 423, 2009.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 3, 2010.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? In: HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos A.P (Orgs). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, editora Fiocruz, 2013.

AZEVEDO, Nilo Lima de. **Coordenação das Políticas Públicas no Federalismo Brasileiro: a relação do Tribunal de Contas da União e dos Conselhos Municipais**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, vol.5, nº 1, p. 23-32, 2012.

_____. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 7ª ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2016. ISBN 978850262926-4.

_____. **A razão sem voto: O Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria**. In A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. VIEIRA, Oscar Vilhena e GLEZER, Rubens (Orgs). Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, pp. 25-77.

BRITO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – v. 2, n. 8 (jul./dez. 2014). Rio de Janeiro: O Tribunal, pp. 10-20, 2014.

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. ANJOS, Marcelo Adriano Menacho dos. **Tipos de Estado**. In: FERREIRA, Lier Pires. GUANABARA, Ricardo. JORGE, Vladimir Lombardo (Orgs). *Curso de Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Elsevier: pp. 75-100, 2009.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, vol. 24, Rio de Janeiro, Fevereiro a Abril, 1990.

CAMPOS, Mauro Macedo. **A Accountability na provisão pública de saúde no Brasil: Federalismo, descentralização e controle dos gastos**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUCMINAS, 2002.

CAVALCANTE, Pedro. **Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura**. Revista de Administração Pública - Rio de Janeiro, nº 45, vol. 6, pp. 1781-1804, nov./dez. 2011.

CHEIBUB, José Antônio; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. "Quem Manda em quem na esfera federal?" *Insight/Inteligência*, n. 21, pp. 96-106, 2003.

COSTA. João Bosco Araújo da. **A ressignificação do local o imaginário político brasileiro pós-80**. São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 3, pp. 113-118, 1996.

COUTO, Cláudio e ARANTES, Rogério. **Uma constituição incomum**. In: A constituição de 1988: passado e futuro. CARVALHO, M.A. Rezende de; ARAUJO, Cicero e Simões, Júlio. São Paulo, editora Hucitec, 2009.

CRUZ, Márcia. Legislativo transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo. Dissertação de mestrado em Sociologia e Ciência Política, IUPERJ e CEFOR, 2009.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo, Ed. USP, 2012.

DE LA TORRE. Mariano C. Melero. Dworkin y sus críticos: el debate sobre el imperio de la ley. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012. E-Book. ISBN 978-84-9004-674-6.

DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. Nova Iorque. Harper e Row, 1957.

DIDIER JR, Fredie. **O recurso extraordinário e a transformação do controle difuso de constitucionalidade no direito brasileiro**. Leituras complementares de constitucional: controle de constitucionalidade. Salvador: JusPODIVM, p. 99-113, 2007.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco; SANTOS, Fabiana e CAVALCANTE, Anderson. **Articulação institucional e territorial da regionalização da política industrial**. 2º Congresso Brasileiro de Inovação na Indústria. São Paulo. Abril/ 2007.

DINIZ, Clélio Campolina. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Texto para discussão nº 159, UFMG – Faculdade de Ciências Econômicas, CEDEPLAR. Belo Horizonte, 2001.

DULCI, Otávio Soares. **Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil**. Revista de Sociologia e Política nº 18: 95-107 jun. 2002.

DWORKIN, Robert. **O império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **Taking rights seriously**. Nova York: Bloomsbury Academic, 2013.

FIORINA, Morris. Economic Retrospective Voting in American National Elections: A Micro-Analysis. *American Journal of Political Science*, Vol. 22, n. 2, pp. 426-443, 1978.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do executivo. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n1, pp. 689 - 727, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, v. n. 44, pp. 81-106, 1988.

_____. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, pp. 175-200, 1995.

_____. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FURTADO. José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista do TCU*, nº 109, maio/agosto de 2007.

GOULART, Jefferson O. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. *Lua Nova*, São Paulo, n. 69, pp. 49-78, 2006.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 17, pp. 75-106, nov. 2001.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia. Entre facticidade e validade**. Volume I; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova* [online]. 2003, n.58, pp. 193-223. ISSN 0102-6445.

HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da federação brasileira. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v. 16, n. 81, p. 07-19, 1996.

JACOBY FERNANDES, Jose Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 13, n. 53 - jul/dezembro 2008.

KEY, Jr. V. O. **The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting (1936-1960)**. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press 1966.

LEAL, Mônia Clarissa Hening. Dworkin X Habermas, uma Discussão acerca da Legitimidade da Jurisdição Constitucional entre Substancialismo e Procedimentalismo: *Novas Perspectivas. A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 4, n.17, pp. 1-255, jul./set. 2004.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 21ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2017.

LIJPHART, Arend. **Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries**. New Haven, Yale University Press, 1984.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos*, n. 76, novembro 2006a, p.p 17 a 41.

_____. "O Federalista": remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (org.). **Os Clássicos da Política**. 14ed. São Paulo: Ática, 2006b.

_____. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos*, n. 76, novembro 2006c, p. 17 a 41.

_____. **Presidencialismo e governo de coalizão**. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs); CINTRA, Antônio Octávio; FARIA, Dóris; COSTA, Tania. (Coorgs). *Reforma política em questão*. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

LINS, Cristiana de Meira. **Divergências entre o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o resultado do julgamento das contas anuais de prefeitos em Pernambuco**. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – Fundação Getúlio Vargas, 2012.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: Abril, 1983.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho e MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 43(4), pp.739-72, julho/agosto, 2009.

LUPIA, Arthur; McCUBINS, Mathew. **The democratic dilemma: can citizens learn what they have to know?** Cambridge: Cambridge University Press, 1998

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos federalistas 1787-1788: edição integral**. Nova Fronteira, 1993.

MAINWARING, Scott. **Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil**. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, Abril 1993a.

_____. Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation. *Comparative Political Studies*, nº 26, p. 198-228, 1993b.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. **Presidencialismo y democracia en América latina**. 1ª ed.- Buenos Aires: Paidós, 2002.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n. 29, out. 1995.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Eleições e Representação. *Lua Nova*, São Paulo, nº 57, 2006, pp. 105-138.

MELO, Marcus André e PEREIRA, Carlos. **Making Brazil work: checking the presidente in a multiparty system**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

MELO, Marcus André. Municipalismo, nation building e a modernização do estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 8, p. 83-100, 1993.

_____. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

_____. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, n. 4, p. 845 a 889, 2005.

MENEZES, Monique. O papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na fiscalização das agências reguladoras: Abdicação ou delegação de poderes? *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 6, n. 3, 2012a.

_____. O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, 2012 b.

_____. **Desempenho das instituições de Fiscalização Superior na América Latina: Qual o papel dessas instituições para a qualidade da democracia?** In 38º Encontro anual da ANPOCS, Teresina, PI, agosto de 2014.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. 2ª ed. Martins Fontes. 2000.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?: Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Editora Zahar, 2017.

NUNES, Edison. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. *São Paulo em perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 32-39, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*:

Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>.

_____. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, pp. 11-31, Octubre 2004.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

PALERMO, Vicente. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v.43, n. 3, 2000.

PEIXOTO, Vitor de Moraes.

Modelos de financiamento de campanhas e accountability: uma análise comparativa e um teste de hipótese. Anais do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25 a 29 de outubro de 2005.

_____. **Impacto dos gastos de campanhas nas eleições legislativas de 2010: uma análise quantitativa**. Anais do VIII Encontro da ABCP, Gramado, RS, 2012.

_____. **Eleições e Financiamento de Campanhas no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2016.

PEREIRA, A. R. **Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós - 1989**. In: SANTOS, Fabiano (org). O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PEREIRA, C., MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, pp. 265-301, 2002.

PERISSINOTTO, Renato, CAVALIERI, Marco Antônio Ribas, DANTAS, Eric Gil, e DIAS, Rodolfo Palazzo. Redes sociais e recrutamento: o caso dos diretores e presidentes do Banco Central do Brasil (1994-2016). *Tempo Social*, 29 (3), pp. 61-82, 2017.

PERUZZOTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas**. Buenos Aires. Grupo Editorial Temas, 2002.

PESSANHA, Charles. A Constituição de 1988, o Congresso Nacional e o Poder Executivo no Brasil. Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, setembro de 2004.

_____. Accountability e controle externo no Brasil e na Argentina. In: Angela Maria Castro Gomes. (Org.). **Direitos e Cidadania: Justiça, Poder e Mídia**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1ª edição, p. 139-167, 2007.

_____. **Controle Externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil**. In: O Sociólogo e as Políticas públicas: Ensaio em Homenagem a Simon Schwartzman.

Vários autores. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. Fiscalização e Controle: O Poder Legislativo na Argentina e no Brasil Contemporâneos. Anais do VI Congresso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales sobre America Latina – CEISAL. Toulouse, França - 30 de junho a 3 de julho de 2010.

_____. O Tribunal de Contas da União, o Congresso Nacional e as Contas Presidenciais. Anais do IX Encontro da Associação Latino-Americana de Ciência Política (Alacip), Montevideo, 26-28 de julho de 2017.

POSNER, Paul L. e SHAHAN, Asif. “Audit Institutions”. In Bovens, M., Goodin, Ribert E. Schillemans, T. (orgs). **The Oxford Handbook of Public Accountability**, Oxford, Oxford University Press, pp. 488-506, 2016.

POWER JR, Bingham. **The quality of democracy: The chain of responsiveness**, vol. 15, outubro, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

RENNÓ, Lucio R. **Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?** In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 15, nº 03 (59), julho- setembro/1995.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability: Dimensões de Análise e Avaliação no Trabalho dos Tribunais de Contas. Contabilidade, Gestão e Governança – Brasília*, v. 16, n. 2, pp. 62 – 76, mai./ago. 2013.

_____. **Realização do potencial de accountability dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, 2011.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, 24, pp. 9-27, jun. 2005.

ROMZEK, Bárbara S. Dynamics of Public Sector Accountability in a era of Reform. *International Review of Administrative Sciences*, nº 66, p. 19-42, March 2000.

SCHEDLER, Andréas; DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc. F. (eds). **The self-restraining State. Power and Accountability in new democracies**. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Social Accountability in Latin America. *Journal of democracy*, vol. 11, nº 4, 147-158, outubro 2000.

SOUZA, Celina de. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 38-52, 1996.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia Política*, n. 24, Curitiba, p. 105-121, junho, 2005.

SOUZA, Renato Barreto de. **Executivo e Legislativo em perspectiva local: Os Municípios do Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, 2012.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

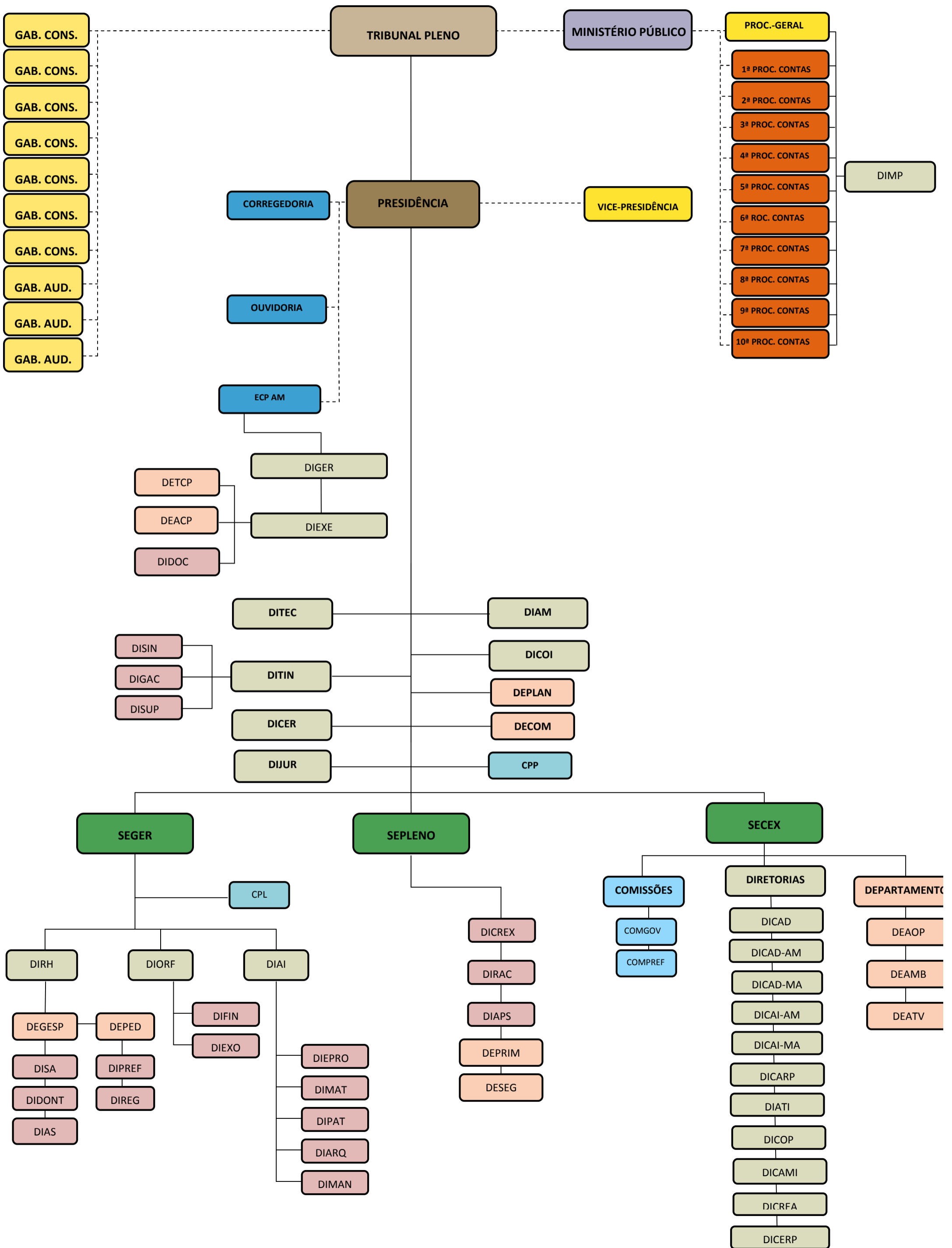
STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, Rio de Janeiro, volume 42, nº 2, 1999.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, Fev. 2002.








TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista brasileira de ciências sociais*, volume 12: nº 34, p. 89-117, 1997.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability Democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. E-Book. ISBN 978-85-450-0264-2.

ANEXO:
Organogramas das
Cortes de Contas



Setores:

-  Secretaria do Pleno e Secretarias Gerais
-  Corregedoria, Ouvidoria e Escola de Contas
-  Gabinete da Presidência
-  Diretoria
-  Departamento
-  Divisão
-  Comissão Permanente

- **Corregedoria**

- **Ouvidoria**

- **Escola de Contas**

- **Secretarias:**

1. SEGER – SECRETARIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO.
2. SECEX – SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.
3. SEPLENO – SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO.

- **Diretorias:**

1. DIMP - DIRETORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TCE/AM.
2. DIGER - DIRETORIA GERAL DA ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS.
3. DITIN - DIRETORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.
4. DIRH - DIRETORIA DE RECURSOS HUMANOS.
5. DIORF - DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.
6. DIAI - DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO INTERNA.
7. DICOI - DIRETORIA DE CONTROLE INTERNO.
8. DITEC - DIRETORIA DA CONSULTORIA TÉCNICA.
9. DICARP - DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DE ADMISSÕES, APOSENTADORIAS E PENSÕES.
10. DICAD – DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DE ADMISSÕES.
11. DICAD - AM - DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA ESTADUAL.
12. DICAD– MA - DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO MUNICÍPIO DE MANAUS.
13. DICAI – AM - DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ESTADUAL.
14. DICAI - MA - DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA DO MUNICÍPIO DE MANAUS.
15. DICAMI - DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR.
16. DICOP - DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DE OBRAS PÚBLICAS.
17. DIJUR - DIRETORIA DA CONSULTORIA JURÍDICA.
18. DIAM - DIRETORIA DA ASSISTÊNCIA MILITAR.
19. DICER - DIRETORIA DE CERIMONIAL.
20. DICERP - DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO AMAZONAS E DOS MUNICÍPIOS DE MANAUS.
21. DIATI - DIRETORIA DO CONTROLE EXTERNO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.
22. DICREA - DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DE ARRECADAÇÃO, SUBVENÇÃO E RENÚNCIAS DE RECEITAS.
23. DIEXE – DIRETORIA EXECUTIVA DA ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS.

- **Departamentos:**

1. DEPRIM – DEPARTAMENTO DE PRIMEIRA CÂMARA.
2. DESEG – DEPARTAMENTO DE SEGUNDA CÂMARA.
3. DECOM – DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.
4. DEPLAN – DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO.
5. DEPED – DEPARTAMENTO DE PESSOAL E DOCUMENTAÇÃO.
6. DEGESP – DEPARTAMENTO DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS.
7. DEAOP – DEPARTAMENTO DE AUDITORIA OPERACIONAL.
8. DEATV – DEPARTAMENTO DE ANÁLISE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.
9. DEAMB – DEPARTAMENTO DE AUDITORIA AMBIENTAL.
10. DETCP - DEPARTAMENTO TÉCNICO DE ESTUDOS PESQUISAS E EXTENSÃO DA ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS.
11. DEACP - DEPARTAMENTO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS.

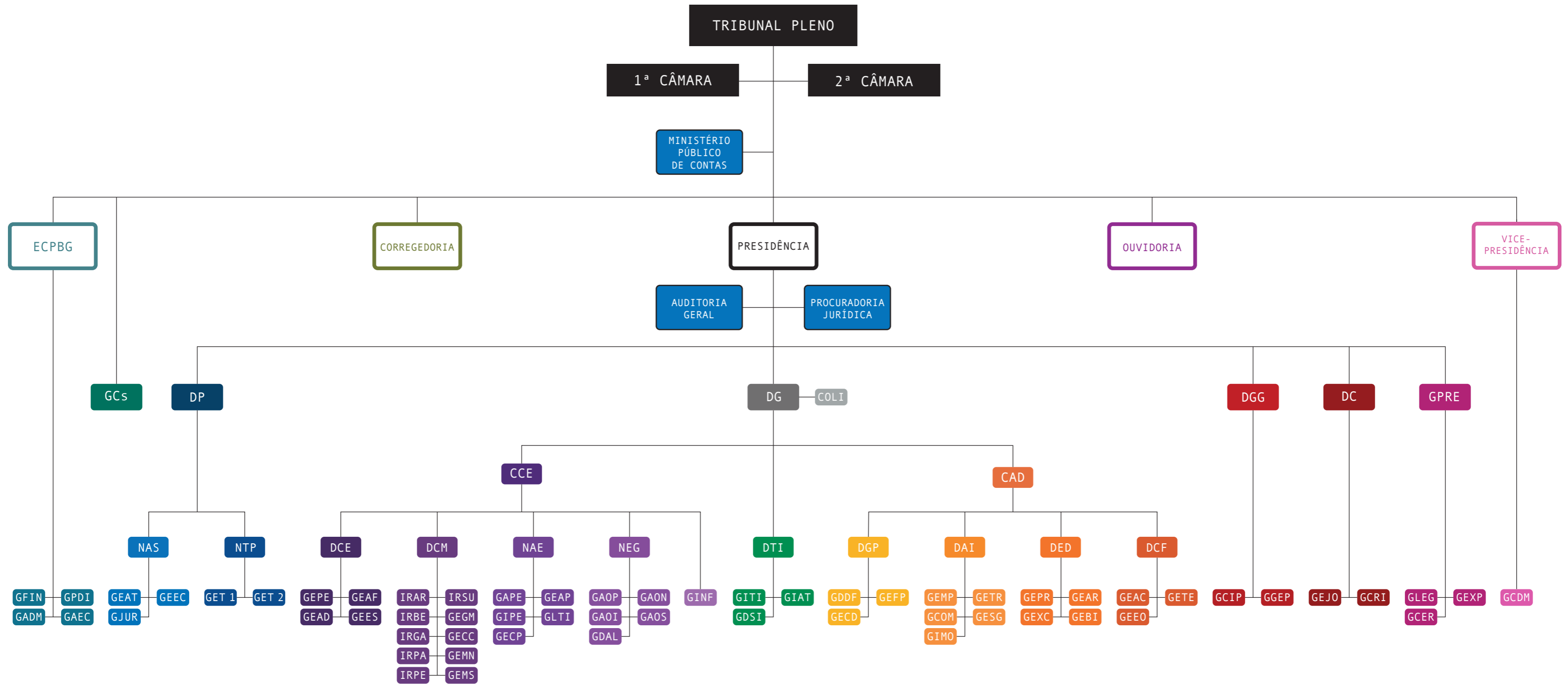
- **Divisões:**

1. DICREX – DIVISÃO DE CADASTRO, REGISTRO E EXECUÇÃO DE DECISÕES.
2. DIRAC – DIVISÃO DE REDAÇÃO DE ACORDOS.
3. DIAPS – DIVISÃO DE APOIO AS SESSÕES.
4. DISIN – DIVISÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO.

5. DIGAC – DIVISÃO DE GESTÃO DO AMBIENTE COMPUTACIONAL.
6. DISUP – DIVISÃO DE SUPORTE.
7. DIEPRO – DIVISÃO DE EXPEDIENTE E PROTOCOLO.
8. DIMAT – DIVISÃO DE MATERIAL.
9. DIPAT – DIVISÃO DE PATRIMÔNIO.
10. DIARQ – DIVISÃO DE ARQUIVO.
11. DIMAN – DIVISÃO DE MANUTENÇÃO.
12. DIDOC – DIVISÃO DE BIBLIOTECA E DOCUMENTAÇÃO DA ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS.
13. DIAS – DIVISÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.
14. DISA – DIVISÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE.
15. DIDONT – DIVISÃO ODONTOLÓGICA.
16. DIPREFO – DIVISÃO DE PREPARAÇÃO DE FOLHA.
17. DIREG – DIVISÃO DE REGISTRO DE PESSOAL.
18. DIFIN – DIVISÃO DE FINANÇAS.
19. DIEXO – DIVISÃO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

• **Comissões Permanentes**

1. COMPREF – COMISSÃO DE EXAME DAS CONTAS GERAIS DA PREF. DE MANAUS.
2. COMGOV - COMISSÃO DE EXAME DAS CONTAS GERAIS DO GOVERNO DO ESTADO.
3. CPP – COMISSÃO PERMANENTE PROCESSANTE.
4. CPL – COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.



LEGENDA:

ÓRGÃOS ORIGINÁRIOS	TRIBUNAL PLENO, 1ª E 2ª CÂMARA	ÓRGÃOS SUPERIORES	PRESIDÊNCIA, VICE-PRESIDÊNCIA, CORREGEDORIA, OUVIDORIA E ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS PROF. BARRETO GUIMARÃES (ECPBG)	ÓRGÃOS ESPECIAIS	MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, AUDITORIA GERAL E PROCURADORIA JURÍDICA	ÓRGÃOS AUXILIARES	DC - DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO, DG - DIRETORIA GERAL, DGG - DIRETORIA DE GESTÃO E GOVERNANÇA, DP - DIRETORIA DE PLENÁRIO, GCs - GABINETES DOS CONSELHEIROS, GP - GABINETE DA PRESIDÊNCIA E DEMAIS UNIDADES LISTADAS ABAIXO:
---------------------------	--------------------------------	--------------------------	--	-------------------------	---	--------------------------	--

CAD - COORDENADORIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL
 CCE - COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
 COLI - COMISSÃO DE LICITAÇÃO
 DAI - DEP. DE ADMINISTRAÇÃO E INFRAESTRUTURA
 DCE - DEP. DE CONTROLE ESTADUAL;
 DCF - DEP. DE CONTABILIDADE E FINANÇAS
 DCM - DEP. DE CONTROLE MUNICIPAL
 DED - DEP. DE EXPEDIENTE E DOCUMENTAÇÃO
 DGP - DEP. DE GESTÃO DE PESSOAS
 DTI - DEP. DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
 GADM - GER. ADMINISTRATIVA

GAEC - GER. DE AÇÕES EDUCACIONAIS CORPORATIVAS
 GAOI - GER. DE AUDIT. DE OBRAS NA ADM. IND. ESTADUAL
 GAOS - GER. DE AUDIT. DE OBRAS MUNICIPAIS/NORTE
 GAOP - GER. DE AUDITORIAS DE OBRAS NO MUN. DO RECIFE E NA ADM. DIRETA ESTADUAL
 GAOS - GER. DE AUDIT. DE OBRAS MUNICIPAIS/SUL
 GAPE - GER. DE ADMISSÃO DE PESSOAL
 GCDM - GER. DE CONTROLE DE DÉBITOS E MULTAS
 GCER - GER. DE CERIMONIAL
 GCIP - GER. DE CONTROLE INTERNO E DE PROCESSOS
 GCOM - GER. DE COMPRAS

GCRI - GER. DE CRIAÇÃO E MARKETING
 GDAL - GER. DE AUDIT. EM LICIT. DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA
 GDDF - GER. DE DESENVOLV. DE PESSOAS E DESEMPENHO FUNCIONAL
 GDSI - GER. DE DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO
 GEAC - GER. DE CONTROLE E ANÁLISE CONTÁBEIS
 GEAD - GER. DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA
 GEAF - GER. DE CONTAS DE AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES
 GEAP - GER. DE AUDITORIA DE DESEMPENHO E ESTATÍSTICAS PÚBLICAS
 GEAR - GER. DE ARQUIVO
 GEAT - GER. DE ATAS
 GECB - GER. DE BIBLIOTECA

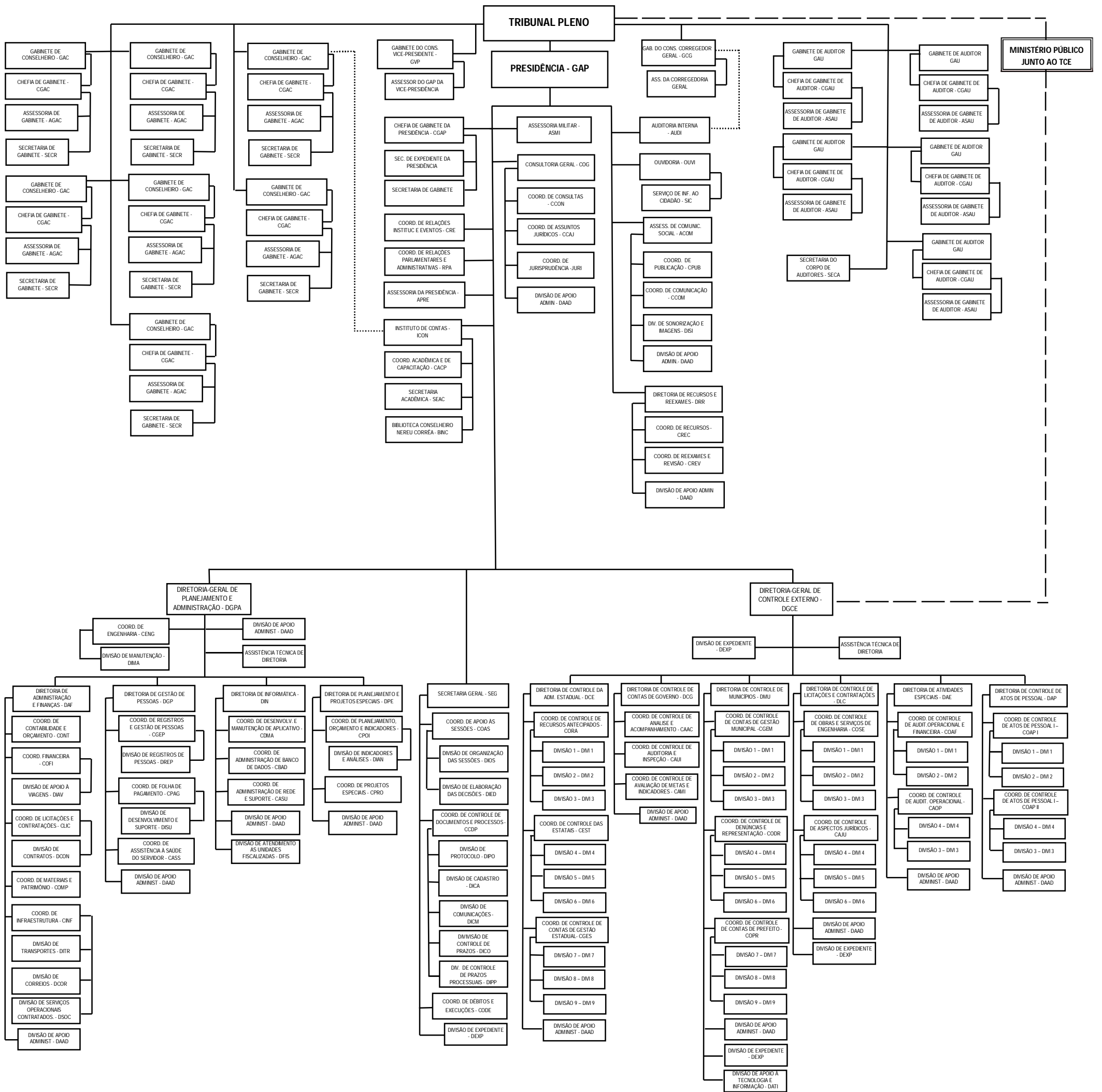
GECC - GER. DE CONTAS DA CAPITAL
 GECD - GER. DE REGISTRO CADASTRAL
 GECP - GER. DE CONTROLE DE PESSOAL
 GEPR - GER. DE PROTOCOLO
 GESG - GER. DE SEGURANÇA
 GGET1 - GER. TÉCNICA DA PRIMEIRA CÂMARA
 GGET2 - GER. TÉCNICA DA SEGUNDA CÂMARA
 GETE - GER. DE TESOUREARIA E CONTROLE FINANCEIRO
 GETR - GER. DE TRANSPORTES
 GEXC - GER. DE EXPEDIENTE E CADASTRO
 GEJO - GER. DE JORNALISMO
 GEMN - GER. REGIONAL METROPOLITANA NORTE
 GEMP - GER. DE MATERIAIS E PATRIMÔNIO

GEMS - GER. REGIONAL METROPOLITANA SUL
 GEPE - GER. DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS
 GEPR - GER. DE PROTOCOLO
 GESG - GER. DE SEGURANÇA
 GET1 - GER. TÉCNICA DA PRIMEIRA CÂMARA
 GET2 - GER. TÉCNICA DA SEGUNDA CÂMARA
 GETE - GER. DE TESOUREARIA E CONTROLE FINANCEIRO
 GETR - GER. DE TRANSPORTES
 GEXC - GER. DE EXPEDIENTE E CADASTRO
 GEJO - GER. DE JORNALISMO
 GEMP - GER. DE MATERIAIS E PATRIMÔNIO

GGEP - GER. DE GESTÃO ESTRATÉGICA E DE PROJETOS
 GIAT - GER. DE ADMINISTRAÇÃO E APOIO TECNOLÓGICO
 GIMO - GER. DE ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS
 GINF - GER. DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS DA FISCALIZAÇÃO
 GIPE - GER. DE INATIVOS E PENSIONISTAS
 GITI - GER. DE INFRAESTRUTURA DE TEC. DA INFORMAÇÃO
 GJUR - GER. DE JURISPRUDÊNCIA
 GLEG - GER. DE LEGISLAÇÃO
 GLTI - GER. DE AUDITORIAS DE PROC. LICITATÓRIOS E DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
 GPDI - GER. DE PLANEJAMENTO DE AÇÕES EDUCACIONAIS, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO

IRAR - INSPETORIA REGIONAL DE ARCOVERDE
 IRBE - INSPETORIA REGIONAL DE BEZERROS
 IRGA - INSPETORIA REGIONAL DE GARANHUNS
 IRPA - INSPETORIA REGIONAL DE PALMARES
 IRPE - INSPETORIA REGIONAL DE PETROLINA
 IRSU - INSPETORIA REGIONAL DE SURUBIM
 NAE - NÚCLEO DE AUDITORIAS ESPECIALIZADAS
 NAS - NÚCLEO DE APOIO ÀS SESSÕES
 NEG - NÚCLEO DE ENGENHARIA
 NTP - NÚCLEO TÉCNICO DE PLENÁRIO

ORGANOGRAMA TCE/SC



LEGENDA

- Relação de Subordinação
- - - Relação de Cooperação
- Relação de Supervisão

ORGANOGRAMA TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO PAULO

