



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

KLEBER DA CUNHA OTA

ACCOUNTABILITY E CONTAS PÚBLICAS: Uma análise das contas públicas do poder executivo pelo tribunal de contas dos municípios do estado do Pará no período de 2005 a 2014.

Belém – Pará
2016

KLEBER DA CUNHA OTA

ACCOUNTABILITY E CONTAS PÚBLICAS: Uma análise das contas públicas do poder executivo pelo tribunal de contas dos municípios do estado do Pará no período de 2005 a 2014.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da universidade Federal do Pará, como requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política, sob a orientação do Prof. Dr. Edir Veiga Siqueira.

BELÉM – PARÁ
2016

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca de Pós-Graduação do IFCH/UFPA

Ota, Kleber da Cunha

Accountability e contas públicas: uma análise das contas públicas do Poder Executivo pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará no período de 2005 a 2014 / Kleber da Cunha Ota. - 2016.

Orientador: Edir Veiga Siqueira

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política, Belém, 2016.

1. Contabilidade Pública - Pará. 2. Despesa Pública - Política
governamental - Pará. 3. Pará - Tribunal de contas - 2005 - 2014.
4. Responsabilidade (Direito) - Pará. 5. Poder Executivo - Pará.

CDD 22. ed. 657.61098115

KLEBER DA CUNHA OTA

ACCOUNTABILITY E CONTAS PÚBLICAS: uma análise das contas públicas do poder executivo pelo tribunal de contas dos municípios do estado do Pará no período de 2005 a 2014

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Roberto Ribeiro Corrêa – Examinador Externo
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof. Dr. Celso Vaz – Examinador Interno
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof. Dr. Edir Veiga – Orientador
Universidade Federal do Pará (UFPA)

AGRADECIMENTOS

À Deus, eu te agradeço, e sou muito grato por este presente maravilhoso que é a vida e pelo que está me proporcionado neste momento! Agradeço também pelas pessoas que o Senhor colocou em meu caminho. Algumas delas me inspiram, me ajudam, me desafiam e me encorajam a ser cada dia melhor.

À minha mãe, que sempre lutou na busca e nos ensinou que a maior conquista será do alcance do conhecimento e formação nos níveis acadêmicos, desta forma demonstro seus ensinamentos. Minha mãe saiba que eu te amo mais do que minha própria vida.

A minha esposa Tâmara, quero estar sempre nos seus braços, segurar sua mão, sentir sua respiração, ouvir o seu coração, desta forma estarei aprendendo, recebendo incentivos, sendo amado. Eu quero sempre estar com você.

Aos meus pequeninos Yasmin e Yuri, filhos, anjos sem asas, que possuem o dom de me fazer sorrir, e buscar energias para alcançar as propostas e objetivos de uma vida melhor, para nossa família.

Aos meus filhos Mariana, Arthur e Lorena, mesmo distantes saibam que o maior legado vem do conhecimento e da persistência pela quebra de barreiras para busca do impossível ou improvável.

Ao meu orientar Prof. Dr. Edir Veiga Siqueira, pela atenção, dedicação, puxões de orelha, com o objetivo de me ensinar os melhores caminhos, e pelos incentivos incondicionais para realização e conclusão deste trabalho.

Aos Professores do Programa de Pós Graduação, que de uma forma incansável, empegaram seus conhecimentos de forma primorosa, nos levando a transgredir a barreira do mundo acadêmico, fazendo refletir sobre todas as esferas, em uma visão macro.

A equipe da Secretaria do Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Delice Silva, Ana Tavares, e Francisco, pela atenção carinhosa e prestativa, em todos os momentos valiosos dessa jornada.

Aos Conselheiros e servidores do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, pela atenção, dedicação e transparência na transmissão das informações e materiais para o desenvolvimento e conclusão deste trabalho.

Algumas vezes coisas ruins acontecem em nossas vidas para nos colocar na direção das melhores coisas que poderíamos viver. Nestes momentos contei com apoio dos meus amigos, sejam do seguimento profissional ou aqueles da turma do programa de pós, que de forma direta ou indiretamente contribuíram ou incentivaram na trajetória desse curso e na conclusão deste trabalho.

Enquanto tivermos corpo e nossa alma se encontrar atolada em sua corrupção, jamais poderemos alcançar o que almejamos. E o que queremos, declaremo-lo de uma vez por todas, **é a verdade.**

(Platão, Fédom)

RESUMO

Este estudo apresenta como objetivo principal analisar o controle institucional das contas públicas, por parte do Tribunal de Contas dos Municípios sobre o Poder Executivo de cada Município Paraense. Neste constructo, buscou-se verificar se o Tribunal de Contas dos Municípios é um órgão efetivo no controle das Contas públicas, a partir de suas decisões, constituindo-se como um mecanismo de *accountability* de suma importância para gestão das contas pública paraense, ainda, se o Colegiado do Tribunal de Contas, em sua totalidade indicados pelas elites políticas governantes, demonstram imparcialidade em suas decisões. Para atingir as respostas propostas, verificou através da luz da *Teoria da accountability*, extrair a teoria normativa, pautando os deveres da administração pública e do governo, com a finalidade e necessidade de proteger os cidadãos da má conduta burocrática. Aplicando também uma reflexão utilizando a *Teoria das Agências Reguladoras*, frente ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, como atributo de órgão auxiliar do Legislativo municipal. Na Metodologia do projeto foram utilizadas técnicas da pesquisa qualitativa a partir da discussão sobre a pesquisa documental como método de compreensão e produção do conhecimento científico acerca de decisões proferidas pelo pleno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, sendo que em alguns momentos poderá perceber a aplicação de técnicas da pesquisa quantitativa, contribuindo com as respostas, mostrando e quantificando indícios ou não das ações do Tribunal de Contas e, podendo revelar suas ideias, opiniões e formas de atuação.

PALAVRAS CHAVE: Tribunais de Contas. Contas Públicas. Accountability. Poder Executivo. Poder Legislativo.

ABSTRACT

This study has as main objective to analyze the institutional control of public accounts by the Court of Audit Municipalities on the Executive Branch of each Pará Municipality. In this construct, we sought to determine whether the Municipalities Court of Auditors is an effective organ in the control of public accounts, from their decisions, constituting, as a very important accountability mechanism for management of Para public accounts, yet if the Board of Auditors, in its entirety indicated by the ruling political elites demonstrate impartiality in his decisions. To achieve the proposed answers, found by the Theory of accountability, extract the normative theory, guiding the duties of public administration and government, with the purpose and need to protect the citizens of poor bureaucratic conduct. also applying a reflection using the Theory of Regulatory Agencies, facing the external control exercised by the Court of the State of Pará municipalities, as the body attribute assist the City Council. In Project methodology of qualitative research techniques were used from the discussion on documentary research as method of understanding and production of scientific knowledge of decisions rendered by the full Court of the State of Pará municipalities, and at times may realize the application of techniques of quantitative research, contributing to the answers, showing and quantifying evidence or not the actions of the Court of Auditors and may reveal their ideas, opinions and ways of working.

WORDS – KEY: Audit Courts. Public Accounts. Accountability. Executive Power. Legislative Power.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 – TCM/PA e seus Acórdãos – Produtividade de Decisões no Período de 2005 a 2014.....	73
Tabela 2 – TCM/PA e suas Resoluções – Produtividade de Decisões no Período de 2005 a 2014.....	73
Tabela 3 – TCM/PA– Produtividade Geral de Decisões no Período de 2005 a 2014.....	73
Tabela 4 – TCM/PA– Produtividade Geral de Decisões – Acórdãos e Resoluções no Período de 2005 a 2014.....	75
Tabela 5 – TCM/PA e suas Decisões Poder Executivo Municipal frente ao julgamento da prestação de contas sob o Governo Estadual (PSDB e PT) / Período de 2005 a 2014.....	76
Tabela 6 – TCM/PA e seus Acórdãos – Prestação de Contas do período de Governo/Gestão frente ao ano de julgado.....	78
Tabela 7 – TCM/PA e suas Resoluções – Prestação de Contas do Período de Governo/Gestão frente ao ano de julgado.....	78
Tabela 8 – TCM/PA e seus Acórdãos – Prestação de Contas e as Decisões Acumuladas Mês/Ano.....	79
Tabela 9 – TCM/PA e suas Resoluções – Prestação de Contas e as Decisões Acumuladas Mês/Ano.....	80
Tabela 10 – TCM/PA e seus Acórdãos Poder Executivo Municipal frente ao julgamento da Prestação de Contas sob o Governo Estadual (PSDB e PT) / Período 2005 a 2014.....	82
Tabela 11 – TCM/PA e suas Resoluções Poder Executivo Municipal frente ao julgamento da Prestação de Contas sob o Governo Estadual (PSDB e PT) / Período 2005 a 2014.....	82
Tabela 12 – TCM/PA e seus Acórdãos e Resoluções Poder Executivo Municipal frente ao julgamento da Prestação de Contas sob o Governo Estadual (PSDB e PT) / Período 2005 a 2014.....	82

Tabela 13 – TCM/PA e seus Acórdãos Prestação de Contas “APROVADAS” Poder Executivo Municipal seu Partido Político frente ao Governo Estadual / Período 2005 a 2014.....	84
Tabela 14 – TCM/PA e suas RESOLUÇÕES PRESTAÇÃO DE CONTAS “APROVADAS” Poder Executivo Municipal seu Partido Político frente ao Governo Estadual / Período 2005 a 2014.....	85
Tabela 15 – TCM/PA e seus ACÓRDÃOS PRESTAÇÃO DE CONTAS “APROVADAS COM RESSALVA” Poder Executivo Municipal seu Partido Político frente ao Governo Estadual / Período 2005 a 2014.....	86
Tabela 16 – TCM/PA e suas RESOLUÇÕES PRESTAÇÃO DE CONTAS “APROVADAS COM RESSALVA” Poder Executivo Municipal seu Partido Político frente ao Governo Estadual / Período 2005 a 2014.....	87
Tabela 17 – TCM/PA e seus ACÓRDÃOS PRESTAÇÃO DE CONTAS “NEGAR APROVAÇÃO” Poder Executivo Municipal seu Partido Político frente ao Governo Estadual / Período 2005 a 2014.....	88
Tabela 18 – TCM/PA e suas RESOLUÇÕES PRESTAÇÃO DE CONTAS “NEGAR APROVAÇÃO” Poder Executivo Municipal seu Partido Político frente ao Governo Estadual / Período 2005 a 2014.....	89
Tabela 19 – TCM/PA e suas Decisões em Acórdãos e Resoluções IRREGULARIDADES apontadas nas Decisões do Período 2005 a 2014.....	90
Gráfico 1 – TCM/PA– Produtividade Geral de Decisões no Período de 2005 a 2014.....	74
Gráfico 2 – TCM/PA– Produtividade Geral de Decisões nos Acórdãos e Resoluções Todas as Prestações de Contas Julgadas no Período de 2005 a 2014.....	75
Gráfico 3 – TCM/PA e suas Decisões – Período de 2005 a 2014 Prestações de Contas Julgadas do Poder Executivo.....	76
Gráfico 4 – TCM/PA e seus Acórdãos e Resoluções – Período de 2005 a 2014 Prestações de Contas Julgadas Acórdão e Resoluções (Total Geral x Poder Executivo).....	77
Gráfico 5 – TCM/PA e suas Decisões Acumuladas Mês/Ano Prestação de Contas – Período de 2005 a 2014 – Acumulado no Mês.....	80

Gráfico 6 – TCM/PA e seus Acórdãos e Resoluções – Poder Executivo Municipal e o Julgamento de suas contas sob o Governo Estadual (PSDB e PT) / Período de 2005 a 2014.....	82
Gráfico 7 – TCM/PA e seus Acórdãos – PRESTAÇÃO DE CONTAS “APROVADAS” Poder Executivo Municipal e seu Partido Político frente ao Governo Estadual.....	84
Gráfico 8 –TCM/PA e suas RESOLUÇÕES – PRESTAÇÃO DE CONTAS “APROVADAS” Poder Executivo Municipal e seu Partido Político frente ao Governo Estadual.....	85
Gráfico 9 –TCM/PA e seus ACÓRDÃOS – PRESTAÇÃO DE CONTAS “APROVADAS COM RESSALVA” Poder Executivo Municipal e seu Partido Político frente ao Governo Estadual.....	86
Gráfico 10 – TCM/PA e suas RESOLUÇÕES – PRESTAÇÃO DE CONTAS “APROVADAS COM RESSALVA” Poder Executivo Municipal e seu Partido Político frente ao Governo Estadual.....	87
Gráfico 11 – TCM/PA e seus ACÓRDÃOS - PRESTAÇÃO DE CONTAS “NEGAR APROVAÇÃO” Poder Executivo Municipal seu Partido Político frente ao Governo Estadual.....	88
Gráfico 12 – TCM/PA e suas RESOLUÇÕES PRESTAÇÃO DE CONTAS “NEGAR APROVAÇÃO” Poder Executivo Municipal seu Partido Político frente ao Governo Estadual.....	89
Gráfico 13 – TCM/PA e suas Decisões em Acórdãos e Resoluções principais IRREGULARIDADES apontadas nas Decisões do Período 2005 a 2014.....	91

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 01- Evolução Incremental do Ministério Público por Período.....**40**

Quadro 01- Ações conduzidas pelo Ministério Público e Polícia Federal.....**41**

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 2-ESTADO DEMOCRÁTICO, BUROCRACIA E ACCOUNTABILITY..	19
2.1 ESTADO DEMOCRÁTICO E A BUROCRACIA	19
2.1.1 Domínio Racional Legal da Burocracia	23
2.1.2 Teoria do Principal (Cidadão) e Agent (Burocracia – TCM).....	25
2.2 ACCOUNTABILITY	27
2.2.1 Accountability: Conceitos, Dimensões e Significados	27
2.2.2 Accountability Social, Vertical e Accountability Horizontal.....	31
2.3 ORGANIZAÇÕES BUROCRÁTICAS APLICANDO ACCOUNTABILITY.....	33
2.3.1 Conselhos de participação popular.....	33
2.3.2 Ministério Público	38
2.3.3 Tribunais Eleitorais	42
2.3.4 Tribunais de Contas.....	43
2.3.4.1 Evolução dos Tribunais de Contas no Brasil.....	43
2.3.4.2 Função Constitucional	44
2.3.4.3 Controle Externo	47
2.3.4.4 Princípios informadores da atuação do Tribunal de Contas	49
2.3.4.5 Tribunal de Contas no Brasil.....	50
2.3.4.6 Tribunais de Contas dos Municípios no Brasil.....	51
2.3.4.7 Ministério Público junto aos Tribunais de Contas	53
CAPÍTULO 3 – TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS E ACCOUNTABILITY HORIZONTAL.....	55
3.1 TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ.....	55
3.1.1 Criação	55
3.1.2 Jurisdição.....	56
3.1.3 Da obrigação de prestar contas.....	57
3.1.4 Parecer prévio sobre as contas do Prefeito.....	58
3.1.5 Julgamento pelo Parlamento Municipal.....	63
3.1.6 Garantias constitucionais e infraconstitucionais no julgamento pela Câmara	64
3.1.7 Consequências da omissão do dever de prestar contas pelo Prefeito.....	66
CAPÍTULO 4 – O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ APLICANDO O CONTROLE SOBRE AS CONTAS PÚBLICAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL	70
4.1 DECISÕES CONTIDAS NOS ACÓRDÃOS E RESOLUÇÕES PROVENIENTES DO TCM/PA	70
4.1.1 O TCM/PA e a evolução da produtividade das contas municipais entre 2005 a 2014.	72
4.1.2 O TCM/PA e as prestações de contas municipais entre 2005 a 2014.	75

4.1.3 O TCM/PA e os partidos políticos ao qual o prefeito é filiado na série histórica de 2005 a 2014.	81
4.1.4 Das Irregularidades nas Contas dos Prefeitos Paraenses	90
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS	98

1 INTRODUÇÃO

O desafio do estudo proposto é falar sobre o terceiro atributo da democracia, o *accountability*. Para isso, e seguindo os passos de Guillermo ‘O Donnell, e Leonardo Avritzer e outros, procurar o melhor entendimento sobre *accountability*, seus conceitos, definições e como mecanismo de controle público formal gerado no interior da burocracia.

A temática também nos convida a refletir sobre o que afirmou James Madison (1982) “se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos”, (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1349 apud CAMPOS, 1990; PRZEWORSKI, 1998).

Certamente, combater a corrupção esta dentre as principais missões de um órgão de controle, e que deve compartilhar as informações de controle e fiscalização com a população. Para que possa exercer seu papel os órgãos de controle, recebem o respaldo legal, contando até com a vitaliciedade no cargo, desta forma para que possam exercer suas funções com posturas claras e equidistâncias, transmitindo confiança à sociedade e agindo com transparência.

Destacamos a transparência com um efeito maior do que o mero combate à corrupção, sendo também um importante instrumento para aperfeiçoar a tomada de decisões estatais. Propiciando a transparência, claramente provocaremos a circulação da informação, aumentando as chances e oportunidades de que as políticas públicas sejam implementadas e ajustadas de maneira a ganhar em eficiência e eficácia. Além disso, a difusão da informação permite que o cidadão possa interagir com os formuladores ou executores, avançando ao aprimoramento das políticas públicas.

Atualmente, a prestação de contas de grande parte dos órgãos públicos brasileiros, inclusive dos municípios, encontra-se disponíveis em portal de transparência, visíveis a qualquer momento pela internet. Entretanto, na análise desses recursos públicos, várias situações de dificuldades são encontradas, como o vultoso volume de informações orçamentárias, financeiras, patrimoniais, de atividades de projetos e, de aspectos técnicos que remotamente conseguirão ser interpretados por um cidadão comum.

Aristóteles antevia também a necessidade da existência dos controles, especialmente no que tange à utilização dos recursos públicos, “mas como certas magistraturas, para não dizer todas, tem o manejo dos dinheiros públicos, é forçoso que haja outra autoridade para

receber e verificar as contas, sem que ela própria seja encarregada de outro mister”, (BARBOSA, 2010, p. 89).

Segue que desde o nascimento do Estado moderno, personagens emblemáticas, como Maquiavel (1469-1527) que apregoava que o homem necessita ter a sua natureza permanentemente controlada, e essa seria a matriz lógica do funcionalismo clássico, levando a uma determinada forma de organização e de estruturação da Administração.

Segundo Barbosa (2010) a partir do entendimento de Aristóteles o controle como função administrativa tem origens remotas, desde o surgimento dos primeiros Estados. Já na Grécia antiga, Aristóteles entendia que qualquer que fosse a forma de governo adotada por um Estado, poderia ocorrer uma degeneração, se acaso o governante deixasse de orientar-se pelo interesse geral e passasse a decidir segundo suas conveniências particulares. Assim já previa que o governante poder-se-ia desviar do cumprimento da finalidade pública.

Contudo a função de fiscalização ocorre segundo Dal Pozzo (2010, p. 34), que diz que: “o surgimento da função de fiscalização ocorre com o Constitucionalismo e o Estado de Direito implantado com a Revolução Francesa e sempre constituiu tarefa básica dos parlamentos e assembleias legislativas”.

As conhecidas Teorias de Sistemas e as Teorias Contingenciais, de Weber posicionaram o controle em um novo patamar: o controle passou a ser a garantia da eficácia dos sistemas, não só como garantidor de conformidade com normas preestabelecidas, mas, principalmente, como fator assecuratório do atingimento de metas essenciais para a sobrevivência das organizações.

Segundo Simões (2008, p. 475) “o controle é fundamental para o regime democrático, já que desempenha importante função nas relações entre sociedade e Estado”.

De acordo com O’Donnell (1998) o controle externo passa a ser fundamental para o regime democrático, fica caracterizada a necessidade da existência do *accountability horizontal*, definido como 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 as ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

A expressão *accountability* de origem anglo-saxã não possui tradução para as línguas neolatinas como o português, apesar de alguns autores a traduzirem como responsabilização, prestação de contas ou controle. Contudo o conceito não é consensual, assim como não é o

seu significado. No entanto, a expressão *accountability* recorrente na literatura contemporânea de Ciência Política busca explicar as relações entre democracia e desempenho dos governos na atividade pública, que somente podem ocorrer na relação envolvendo agentes públicos. Sua importância se relaciona com o bom desempenho desses governos e sua compreensão contém elementos importantes para qualidade das democracias, ainda que o sucesso pleno dessas seja algo a ser atingido, se é que a sua plenitude seja factível.

Segundo O'Donnell (1998), Schedler (2004), e Peruzzoti (2009) quando conduzem seus estudos na perspectiva da construção dos mecanismos de *accountability*, classificam tal mecanismo em *horizontal* quando o controle é exercido por uma das instâncias do próprio Estado, ou *vertical* quando o controle advém diretamente da Sociedade através dos conselhos de participação social, ou quando se fala em *accountability eleitoral*, através das escolhas em eleições. Assim, podemos esperar que o exercício do atributo *accountability*, ou em seu melhor entendimento, o controle público, sempre poderá gerar os melhores resultados para o processo democrático.

Não restam dúvidas que os atributos democráticos da participação, da representação e de *accountability* nasce da inspiração das contribuições clássicas, como compreender o Estado moderno, o empoderamento das instituições, e o desafio de estabelecer uma relação com sociedade política sem pretender o controle político e, tampouco o indivíduo resiliente de uma sociedade liberal.

Nosso desafio neste estudo é falar sobre o terceiro atributo da democracia, o *accountability*. Para isso, e seguindo os passos de Guillermo O'Donnell, e Leonardo Avritzer e outros, vamos convencionar chamá-lo de Controle Público, no nosso entendimento, esse conceito é o que melhor se aproxima na língua portuguesa da ideia de *accountability*, representando aqui o protagonismo que a sociedade civil exerce sobre o comportamento dos poderes do Estado e conseqüentemente de seus Agentes.

Quando empregado a execução da *accountability* realiza-se uma avaliação apropriada sobre o tema, como afirma Campos, e reconhecido por Mileski (2015, p.332):

Quando as atividades governamentais se expandem e aumenta a intervenção do governo na vida do cidadão, a preservação dos direitos democráticos requer necessariamente a expansão dos limites da arena em que se exerce o controle. O problema do controle assume, de fato, uma dimensão de legitimidade. Quem controla o controlador? Pode essa tarefa ficar nas mãos do Estado? Em termos ideais, tal controle constituiria prerrogativa essencial dos cidadãos: não dos cidadãos individualmente, mas da cidadania organizada. Isso porque, a despeito de sua

legitimidade, as reivindicações individuais não dispõem da força necessária para conter o abuso do poder por parte do governo. O ponto a enfatizar, mais uma vez, é que um controle efetivo é consequência da cidadania organizada; uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*.

Também pretendemos estabelecer a Teoria das Agências Reguladoras, a partir da ideia sobre o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, como atributo de órgão auxiliar do Legislativo municipal e, se políticos aplicam interesses ou interferências como mandatários. Menezes (2012, p. 112-113), define que:

O controle ex ante sobre as agências reguladoras pelos políticos são limitações inseridas no desenho institucional da própria burocracia que se pretende controlar. Esses obstáculos são inseridos no momento de sua criação ou, posteriormente, por meio de legislação complementar, com o objetivo institucional de evitar desvios de conduta do mandatário, ou seja, obrigando-o a agir de acordo com o interesse do mandante.

Acompanhando a afirmação de Dal Pozzo (2010, p. 48), “seja qual for à denominação preferida, trata-se de uma modalidade de controle externo desempenhada pelo Poder Legislativo, em especial sobre o Poder Executivo”, já que Legislativo é o único órgão da estrutura estatal, constitucionalmente autorizado a aprovar os gastos do Estado, desta forma verifica-se a necessidade de fiscalização e aprovação dos gastos, segundo os parâmetros autorizados nas leis orçamentárias e financeiras.

A guarida fundamental do Legislativo esta no texto contido no art. 31 da Constituição Federal que ao estabelecer 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”. Ademais o §1º do mencionado art. 31, dispõe que no exercício do controle externo, o Poder Legislativo Municipal será auxiliado pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios ou pelos Conselhos ou Tribunais de Contas Municipais, onde houver, neste caso somente as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo são possuidoras deste tipo de Tribunal.

A tarefa de fiscalização e controle muitas vezes negligenciada pelas Câmaras Municipais e abandonando suas funções quase que por inteiro, deveria conduzir-se na totalidade como pautado por Souza (2008, p.216) que diz “o Poder Legislativo, tem a função de representação, legislar, articulação, acomodação de interesses, garantia o controle do Executivo, que ainda exerce o controle sobre o Poder Executivo via Tribunal de Contas”.

A atual Constituição Federal do Brasil, em seus artigos 70 a 75 regulamentam a forma de avaliação e controle a ser empregada pela Entidade de Fiscalização Superior no Brasil. Definindo dois tipos de controle: externo e interno, os quais estão relacionados à inserção ou não dos órgãos de controle na estrutura administrativa a ser controlada.

De acordo com Speck (2013) os Tribunais de Contas (TCs) cumprem esta função e desta forma são instituições vitais do sistema político brasileiro, contribuindo para a aplicação correta e eficiente dos recursos públicos. A fiscalização da aplicação dos recursos públicos tem um papel central no combate à corrupção,

Para Abrucio e Sano (2010) o controle de procedimentos ou administrativo corresponde àquele exercido pelos burocratas e tem como objetivo fazer com que as normas e procedimentos legais sejam cumpridos. O controle típico neste caso é aquele exercido pelos Tribunais de Contas, que realizam a auditoria das contas públicas.

No Brasil, Tribunais de Contas surgem na transição da Monarquia para a República, período em que as instituições estatais se ampliam e se reformulam para se adequarem ao novo regime político. [...] desde a proclamação da República, prevaleceu à estrutura de direção colegiada e autônoma em relação aos demais poderes, com a atribuição de órgão auxiliar do Legislativo no controle financeiro da administração pública (LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009).

Souza (2008) ao discorrer no tema, apreciações sobre o controle externo, contribui ao destacar, a inclusão, pela primeira vez, do controle operacional – medida altamente louvável – possibilitou a avaliação do desempenho da gestão pública, não somente quanto à legalidade e legitimidade de seus atos, mas também no que se refere à economicidade dos recursos aplicados.

As decisões nas Cortes são proferidas por intermédio do voto, tomadas por um colegiado formado por Conselheiros ou Ministros, que são responsáveis pela compatibilização entre meios e fins e também pelos trabalhos exercitados. Assim nos Tribunais de Contas, portanto, predominam as determinações baseadas em decisões colegiadas, enquanto em órgãos singulares, as recomendações, consequência das fiscalizações, apresentam caráter unipessoal sob a responsabilidade do controlador ou auditor-geral, (SIMÕES, 2008).

Destacamos que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, esta entre os quatro únicos Tribunais de Contas em todo território nacional com prerrogativas para

fiscalizar os municípios, com exceção dos tribunais de contas dos estados da Bahia, Ceará, Goiás, e Pará, que possuem Tribunal de Contas próprio pra fiscalização desses municípios, caberão aos Tribunais de Contas dos Estados auxiliarem as Câmaras Municipais na atividade de controle externo, (AGUIAR, 2011).

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, órgão de controle externo da gestão de recursos públicos municipais, possui competência e atribuições contidas em sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 084/2012), para apreciar as contas de Governo anualmente prestadas pelos Prefeitos e sobre elas emitir parecer prévio, cabendo ao Legislativo Municipal pela sua aprovação ou não, e no sentido mais amplo o TCM tem a atribuição de fiscalizar e “julgar” as contas de Gestão dos Executivos e da Mesa Diretora das Câmaras Municipais.

Entendemos que vários são os motivos que levam os recursos públicos não estarem sendo analisados e ou julgados pelo Tribunal de Contas, em muitos casos a sociedade coloca em dúvida os resultados alcançados, questionando e colocando como ponto central a morosidade, que de acordo com Aguiar (2011, p.50) “é difícil justificar aos cidadãos que não há leniência, inação, na atuação do Tribunal”.

Evidente a metodologia de análise das contas pelo Tribunal de Contas, por ser um ato técnico, cuja análise é presidida por critérios de legalidade e economicidade, dentre outros, mas devemos frisar que o julgamento das contas é um critério político. Permitindo que ocorra a possibilidade de aprovação das contas pelo Poder Legislativo – ato político; e discussão das mesmas perante o Poder Judiciário – ato jurídico.

Desta feita, identificamos a entender também a metodologia e a velocidade nas emissões dos pareceres prévios e julgamentos das contas públicas, já que a Lei Orgânica do próprio Tribunal estabelece o prazo de trezentos e sessenta dias, contados do seu recebimento, para que cumpra estas atribuições.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará apresenta relevância na interlocução entre os poderes municipais (Executivo e Legislativo), frente à aplicação dos recursos públicos para a realização das políticas públicas e até mesmo na emissão de parecer sobre o Executivo Municipal. Contudo tão pouco conhecido o resultado pela sociedade de uma forma em geral, e distante dos demais gestores municipais paraenses, para que tirem de lição os entendimentos, sejam eles, pela aprovação das contas públicas ou não.

Assim, para alcançar os fins para o qual se propugna, o estudo está organizado da seguinte forma. Sem sombra de dúvidas tem como objeto central- o Tribunal de Contas dos Municípios na análise das contas públicas; guiado pela pergunta de pesquisa que tem o seguinte formato, ou indagação:- existe controle institucional das contas públicas, por parte do Tribunal de Contas dos Municípios sobre o Poder Executivo de cada Município Paraense? - O objetivo central concerne em analisar a efetividade do TCM/PA como mecanismo de *accountability* sobre as Contas Públicas Paraenses advindas das ações do Poder Executivo de cada município paraense. Quanto aos caminhos e procedimentos metodológicos está organizado a partir de pesquisa qualitativa e quantitativa, utilizando a análise documental e bibliográfica e trato quantitativo das informações e documentos coletados em campo, com ilustração de gráficos e tabelas sobre o objeto de estudo proposto.

Para demonstrar o desenho do estudo e facilitar o entendimento de um tema muito complexo, este estudo está dividido nas seguintes partes. O primeiro capítulo trata das teorias que falam sobre o Estado democrático, a Burocracia e os mecanismos de *accountability*. No segundo capítulo discorreremos sobre o tribunal de contas dos municípios e *accountability* horizontal. E por fim, no terceiro capítulo o foco central do estudo, o tribunal de contas dos municípios do estado do Pará e a aplicação do controle sobre as contas públicas do executivo municipal.

CAPÍTULO 2 - ESTADO DEMOCRÁTICO, BUROCRACIA E *ACCOUNTABILITY*

2.1 Estado Democrático e a Burocracia

É fato concreto que diante da emergência do Estado moderno a ideia de democracia e o exercício de uma soberania popular direta ficam cada vez mais distante. Diferentemente das antigas Cidades-Estados como a Atenas grega, berço desse modelo que encanta e ao mesmo tempo desafia os estudiosos da democracia, os Estados nacionais modernos se diferenciam pelo grande contingente populacional e o forte impacto da modernidade que leva uma grande parcela da sociedade a preocupar-se somente com sua vida privada e secundarizam a importância das questões relacionadas ao seu envolvimento político direto na vida da polis. Diante desses dois aspectos que se apresentam na contemporaneidade, percebe-se a limitação da soberania popular e o atributo da participação como mecanismo concreto torna-se um grande desafio.

Uma solução encontrada é a saída elitista centrada na representação. Durante a primeira metade do século XX, com a crise da democracia como forma de organização política na Europa, irão acentuar-se, na perspectiva da reconstrução da teoria democrática, elementos antideliberativos, principalmente em Shumpeter (1961) e Downs (1999), para os quais o cidadão comum não tinha capacidade ou interesses políticos senão para escolher os líderes a quem caberia tomar decisões. A democracia seria um método de constituição de governos. Essa solução elitista, que se constituiu como forma hegemônica de democracia, implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliada em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para formação de governos.

Shumpeter (1961) tem no ponto de partida para sua reflexão política o questionamento da ideia de uma soberania popular forte associada a um conteúdo de sociedade proposta pela escola marxiana, tecendo sua crítica a partir do seguinte questionamento: é possível que o povo governe? Sua resposta é clara e envolve um desenvolvimento do argumento procedimental, não se pode pensar em uma soberania popular com um posicionamento racional pela população ou por cada indivíduo acerca de uma determinada questão. O elemento procedimental da democracia não é mais a forma como o processo de tomada de decisão remete à soberania popular. Para a teoria Shumpeteriana o processo democrático é ao contrário: um método político, um arranjo institucional para formação de governos.

Dessa forma, afirma Joseph Shumpeter, o chamado governo pelo povo é uma ficção; o que existe, na verdade, é o governo aprovado pelo povo. O povo, como tal, nunca pode realmente governar ou dirigir. Ainda segundo o autor, para que a vontade dos cidadãos fosse um fator político merecedor de respeito, seria necessário que todos soubessem precisamente o que desejam. E arremata, isso não ocorre porque a vontade, os desejos e as opiniões dos indivíduos compõem, na maioria das vezes, um feixe indeterminado de impulsos vagos que volteiam em torno de palavras de ordem ou impressões equivocadas. Afirma que esse conjunto comportamental, no que diz respeito a temas públicos, diminui e até se perde completamente o senso de realidade. Assim, o cidadão comum, no campo da política, argumenta e analisa de forma infantil e primitiva. Nesse modelo teórico a vontade do povo não é o motor do processo político, senão o seu produto.

Enfim, a democracia, segundo Shumpeter, constitui um método. A democracia se caracteriza muito mais pela concorrência organizada pelo voto do que pela soberania do povo, ou o sufrágio universal, como afirma a teoria clássica.

Anthony Downs (1999) um autor central no processo de construção do elitismo democrático, defende que os indivíduos nas sociedades democráticas possuem duas qualidades que os definiriam como racionais: a capacidade de formar um ranking de preferências e de relacionar as preferências por eles detidas com as propostas políticas feitas na sociedade pelas elites políticas. E isso fica claro quando afirma que governos democráticos agem racionalmente para maximizar o apoio político.

Para Downs (1999) um partido é uma equipe de indivíduos que procuram controlar o aparato de governo através da obtenção de cargo numa eleição. Sua função é formular e executar políticas governamentais sempre que conseguir chegar ao poder. Um diferencial explícito é que seus membros são motivados por seu desejo pessoal pela renda, prestígio e poder que advém da ocupação do cargo. Dessa forma, desempenhar sua função social é para eles um meio de alcançar suas ambições privadas. A ideia que Downs (1999) tem sobre os partidos políticos converge de certa forma com aquilo que Shumpeter (1961) observou, cada qual oferecendo desdobramentos semelhantes, ou seja, competir, ganhar, controlar e maximizar os benefícios para si (votos) e seus eleitores (rendas de utilidade) com vista à reeleição.

Para consolidar essa escola referenciada no método de constituição de governo, anteriormente evidenciada em Shumpeter e Downs, abordamos um terceiro autor em nossos estudos que é Robert Dahl (2005). Em seu estudo sobre Poliarquia: participação e oposição,

Dahl mostra a transformação de um regime fechado, onde não existem participação e competição, em um regime poliárquico, com alta inclusão social e efetiva competição entre os diferentes grupos.

A partir das experiências de governo das sociedades ocidentais procurou descobrir quais as condições que favoreceram ou impediram as transformações nos regimes políticos ao longo da história. Dahl (2005), trabalhando com as variáveis participação e competição, irá caracterizar quatro formas possíveis de governo: a) as hegemonias fechadas, onde não há disputa pelo poder e a participação política é limitada; b) hegemonias inclusivas, regimes sem disputa pelo poder, mas com ampliação da participação política; c) oligarquias competitivas, onde ocorre disputa pelo poder, mas sem grande participação política e, d) poliarquias, que se caracterizam pela intensa disputa pelo poder e grande participação política da sociedade.

Para Dahl (2005), o sufrágio universal e a plena liberdade de atuação dos diferentes e divergentes grupos são condições fundamentais para transformação de uma hegemonia fechada em poliarquia. Dahl vê a democracia da mesma forma que Shumpeter e Downs, como uma competição que para ocorrer necessita de instituições que garantam a liberdade de organização, de opinião e de participação dos indivíduos e dos grupos de interesse. Percebe-se também que este autor contribui para a concepção hegemônica de democracia colocando sua percepção de representatividade, uma vez que esta constitui um dos elementos que amalgama essas teorizações. Diz ele: quanto menor for uma unidade democrática, maior será o potencial para participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, menor será a capacidade para lidar com os problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes.

Percebe-se que a saída nos três modelos teóricos abordados configura a solução elitista da ideia de representação; e desta forma a ideia da participação em conselhos gestores ou de participação popular obedece a duas lógicas: aumentar a participação da sociedade civil e, ao mesmo tempo, o controle público vertical sobre os atos dos governantes e dessa forma desconcentrar o poder da representação. Para além do procedimentalismo da teoria elitista que centra na formação de governos através do voto, a participação em conselhos implica compartilhamento da decisão governamental, principalmente em feitura de políticas públicas, propiciando o controle sobre a ação dos agentes estatais.

Aliás, é isso que encontraremos em O'Donnell (1998), Schedler (2004) e Peruzzoti (2009), quando conduzem seus estudos na perspectiva da construção dos mecanismos de

accountability, seja horizontal quando o controle é exercido por uma das instâncias do próprio Estado, seja vertical quando o controle advém diretamente da Sociedade através dos conselhos de participação social, ou quando se fala em *accountability* eleitoral, através das escolhas em eleições. Assim, podemos esperar que o exercício do atributo *accountability*, ou em seu melhor entendimento, o controle público, sempre poderá gerar os melhores resultados para o processo democrático. Corroborando com o aprofundamento dessa ideia, Almeida e Cunha (2009) reafirmam o papel da Constituição de 1988 que materializou uma série de direitos reivindicados pela sociedade brasileira, dentre eles, a participação na definição de políticas públicas e o controle sobre as ações do Estado nos diferentes níveis de governo. Ainda segundo as autoras, após duas décadas da efetivação da Carta Constitucional, assistimos à multiplicação de iniciativas de gestão que envolve procedimentos participativos e a emergência dos conselhos de políticas que são, indubitavelmente, os mecanismos participativos mais difundidos no país nas diferentes áreas de políticas públicas responsáveis por uma expressiva alteração na relação entre Estado e Sociedade. Percebe-se que a emergência desses arranjos impacta a feitura de política pública no sentido de descentralizá-las a partir do compartilhamento de decisões. Dessa forma o Estado e sua representação tornam-se mais *accountable*, mais controlado, para além das formas tradicionais cujo principal mecanismo é o voto.

De acordo com Bresser Pereira (1996) percebemos que a característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas era a privatização do Estado, ou a confusão entre patrimônio público e privado. “Patrimonialismo” significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. A administração do Estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista. Para Max Weber (2009), o patrimonialismo é um modo de exercício legítimo de poder político, ancorado num tipo ideal de dominação tradicional. A partir da análise do fundamento da legitimidade de dar ordens e a respectiva obediência pelos súditos, Weber em seus estudos procura compreender o fenômeno da dominação dentro das relações sociais. Na visão dele, a obediência ao chefe político se assegura por um dos sistemas de dominação legítima, que chamou de tipos ideais, quais sejam: a dominação carismática, a dominação racional-legal e a dominação tradicional. O patrimonialismo apresenta-se dessa forma como um tipo de dominação- a dominação pela tradição. O patrimonialismo é uma forma de exercício da dominação por uma autoridade, a qual está legitimada pela tradição, cujas características principais repousam no poder individual do governante que, amparado pelo aparato

administrativo recrutado com base em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território.

Diz Weber (2009, p. 151),

Ao surgir um quadro administrativo (militar) puramente pessoal do senhor, toda dominação tradicional tende ao patrimonialismo e, com grau extremo de poder senhorial, ao *sultanismo*. Os “companheiros” tornam-se “súditos”; o direito do senhor, interpretado até então como direito preeminente dos associados, converte-se em seu direito próprio, apropriado por ele da mesma forma que um objeto possuído de natureza qualquer [...] Em virtude desse poder, o senhor amplia o alcance de seu arbítrio e de sua graça.

Destaca Bresser Pereira (1996) que o surgimento do capitalismo e da democracia veio a se estabelecer uma distinção clara entre res publica e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que afirma os direitos políticos de votar e ser votado, que assegura os direitos sociais contra a exploração, e que afirma os direitos públicos em relação à res publica. Burocracia é a instituição administrativa que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção, dois traços inerentes à administração patrimonialista, os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional.

2.1.1 Domínio Racional Legal da Burocracia

Segundo Max Weber (2009) o tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático. Somente o dirigente da associação possui sua posição de senhor, em virtude ou de apropriação ou de eleição ou de designação da sucessão. Mas suas competências senhoriais são também competências legais. Dessa premissa weberiana podemos compreender quando se fala em aspecto burocrático do Estado- condiz com aquilo que Bresser Pereira (1995) chama de corpo funcional disposto hierarquicamente que cuida da administração do Estado-, porém no sentido weberiano puro a burocracia se realiza e rege o princípio da nomeação dos funcionários.

A administração puramente burocrática é segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício da dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo do rendimento em virtude da precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade- isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados-, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas, conclui Weber.

A Administração burocrática significa dominação em virtude de conhecimento; este é seu caráter fundamental especificamente racional. A burocracia tem a tendência de fortalecê-la ainda mais pelo saber prático de serviço- o conhecimento de fatos adquirido na execução de tarefas ou obtido via documentação.

Segundo Vidal (2011) O desenvolvimento da Administração pública se caracteriza pela mudança de estrutura na direção da burocracia moderna, definida pelo sociólogo Max Weber como sentido tipo-ideal. Max Weber foi possivelmente o primeiro cientista social que se interessou pelo fenômeno da burocracia. Para Weber, a causa do progresso da organização burocrática foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. “Precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, discricção, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal, são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática, especialmente em sua forma monocrática”.

Ainda em Vidal (2011) em comentário sobre o modelo burocrático weberiano apontando para o processo de modernização do Estado- diz ele-, A burocracia moderna se caracteriza não somente pela forma como se recrutam os funcionários, e pela relação que estes se encontram, senão como Max Weber já apontara, pela configuração interna, entendida esta como a escala dos cargos, que forma um sistema de hierarquização, de controle e de fiscalização; também a competência dos cargos, o estabelecimento de obrigações específicas, as faculdades de comando e as sanções permitidas para cada emprego. Também é necessário que as tarefas e atividades administrativas sejam exercidas por um sistema de regras impessoais e fixas. As condições da burocracia moderna descrita por Weber, não explica e descreve os processos que ocorrem em um departamento. Max Weber ressalta as características da burocracia, enfatizando sua relevância para o funcionamento das organizações.

Destarte Vidal (2011) chama atenção para o melhoramento da gestão do Estado e aponta que historicamente, a burocracia impulsionou e instituiu a igualdade e a universalidade

dos serviços, ademais da regularidade e a estabilidade na prestação dos serviços públicos. Com o passar dos anos, cresceram as demandas dos cidadãos, exigindo não apenas que certas demandas fossem cobertas satisfatoriamente, mas que estas fossem de forma mais eficiente e eficaz possível.

Resgatando o processo de organização e do Estado percebemos uma convergência em sua formação, e posterior evolução focada em dois modelos, patrimonial e burocrática- que de certa forma há um esforço para que o Estado e sua gestão se tornassem mais racionais- saindo de um formato centralizado no soberano, para uma perspectiva mais racional, e dessa forma percebemos em Weber o esforço da demonstração de uma perspectiva mais moderna- com a complexificação da esfera do Estado e da Sociedade perceberemos que a mudança, transformação ou reforma do ente estatal- é o caminho inexorável, e dessa forma o tonando mais *accountlabe*.

2.1.2 Teoria do *Principal* (Cidadão) e *Agent* (Burocracia – TCM)

Em estudo de Adam Przeworski (2006) sobre o desenho do Estado-, uma perspectiva agente x principal, Przeworski aponta três tipos de arranjos que caracteriza a relação entre *principals e agents*: entre governos e agentes econômicos privados (regulação), entre políticos e burocratas (supervisão/acompanhamento), e entre cidadãos e governos (responsabilização)-, diz ele que a qualidade do desempenho do Estado depende do desenho institucional de todos esses mecanismos e que instituições bem concebidas podem permitir que os governos intervenham melhor na economia-, e os induzir a fazê-lo-, do que um Estado não-intervencionista.

Diz Przeworski (2006, p. 40),

O Estado tem importante papel a desempenhar não só no que diz respeito a garantir a segurança material para todos e a buscar outros objetivos sociais, mas também como promotor do desenvolvimento econômico. Nada assegura, contudo, que a intervenção estatal seja de fato benéfica. Operando com informações limitadas e sujeito à pressão de interesses especiais, os funcionários públicos podem não saber como- ou não querer- se engajar em ações que visem promover o bem estar de todos, em vez de seus próprios interesses ou os interesses de seus aliados.

Depreende-se que, o desafio por um lado é prover o Estado com instrumentos para uma intervenção efetiva e, por outro, em criar incentivos para que os funcionários públicos atuem de modo a satisfazer o interesse público. Os incentivos devem ser gerados pela organização interna do governo, porém sendo necessário concomitantemente a isto, que a burocracia efetivamente ser supervisionada pela representação eleita, que, por sua vez deve prestar contas aos cidadãos. Estes devem ser capazes de saber quem é responsável pelo que, e de aplicar em cada caso, a sanção apropriada, para que os governos com bom desempenho continuem no poder, e os maus governos sejam alijados. Se os mecanismos de responsabilização (*accountability*) são bem concebidos, a economia de um Estado intervencionista pode obter melhores resultados que a economia de mercados livres (PRZEWORSKI, 2006).

Nessas breves notas introdutórias mobilizadas por Przeworski podemos observar cada papel nas perspectivas apresentadas, na relação *agent x principal*. Os *agents* dispõem de certas informações que os *principals* não observam diretamente: os *agents* sabem o que os motiva, tem conhecimento privilegiado sobre suas capacidades, e podem ter a chance de observar coisas que os *principals* não podem ver. Executam ações que, pelo menos em parte, são feitas sem o conhecimento do *principal*. O desenho geral do modelo posto por Przeworski é como induzir o agente a agir em seu interesse (dele, *principal*) respeitando ao mesmo tempo a restrição à participação-, isto é, oferecendo a *agent* a renda (benefício) da próxima melhor oportunidade-, e a restrição de “compatibilidade do incentivo”, isto é, permitindo ao *agent* que ele atue também em nome de seus próprios interesses. Eis o desafio que constitui uma via de mão dupla, porém para que haja uma dupla recompensa, ou premiação, o incentivo do principal ao *agent* precisa ser generoso, e ao mesmo tempo em que o serviço prestado pelo *agent* gere satisfação no principal de maneira que a recompensa seja o retorno deste.

Em John Ferejohn (2007, p.3-4) vamos encontrar certa com consonância com o modelo de Przeworski, diz ele:

Some aspects of accountability can be captured by a principal-agent model. The rights of the principal to hold the agent to account are expressed, in this model, as the set of reward/punishment schemes that she is able to impose on the agent. The ability to impose a reward/punishment scheme may be partially shaped by moral or legal entitlements. So, we say that citizens may hold elected officials to account through elections but not by demanding kickbacks from them. In the context of

domestic public administration, we can think of elected officials (or perhaps the electorate itself) as standing in this kind of relationship to public agencies¹.

Enfim, São as instituições que organizam essas relações-, as puramente econômicas, são as que se estabelecem entre empregados e empregadores, proprietários e administradores; as que são puramente políticas, como as que se estabelecem entre cidadãos e governantes ou políticos e burocratas; e as que estruturam a intervenção do Estado, com o a que estabelecem entre governantes e agentes econômicos privados.

Para Przeworski é fundamental considerar três classes dessas relações: (1) entre governo (políticos e burocratas) e agentes econômicos privados; (2) entre políticos eleitos e burocratas nomeados; e (3) entre cidadão e políticos eleitos. Para nosso estudo é de fundamental importância a relação entre a burocracia estatal e os atos dos agentes públicos-, mais precisamente o controle que os TCMs realizam sobre o executivo e o legislativos para a fim de compreender o efetivo desempenho do Estado a partir desses desenhos institucional.

2.2 Accountability

2.2.1 Accountability: conceitos, dimensões e significados

A formação do Estado moderno representou de alguma forma a perspectiva das sociedades humanas de geração de ordem e dessa forma tornar compreensível o comportamento dos indivíduos a partir dos institutos pactuados. A visão contratualista e marxista corrobora com esta ideia. O leviatã hobbesiano traz a perspectiva do controle sobre a sociedade, o viés liberal de Locke traz o indivíduo para o centro das preocupações, em Rousseau-, o Contrato Social reforça a ideia de sociedade soberana, e o Barão de Montesquieu vislumbra a organização do Estado a partir da divisão dos poderes, a ideia do *checks and balances* que tanto inspirou o Federalista americano James Madison. Dessa forma o processo histórico contemporâneo é inspirado a compreender que o funcionamento do

¹ Alguns aspectos da prestação de contas podem ser capturados por um modelo de agente-principal. Os direitos do principal para fazer o agente a prestar contas são expressos, neste modelo, como o conjunto de esquemas de recompensa / punição que ela é capaz de impor ao agente. A capacidade de impor um esquema de recompensa / punição pode ser parcialmente moldada por direitos morais ou legais. Portanto, dizemos que os cidadãos podem fazer as autoridades eleitas a prestar contas através de eleições, mas sem exigir subornos deles. No contexto da administração pública nacional, podemos pensar de funcionários eleitos (ou talvez o próprio eleitorado) como estando neste tipo de relacionamento com órgãos públicos. (tradução nossa)

Estado moderno é regido por estas contribuições célebres daqueles que ousaram não só contribuir para a compreensão da gênese do Estado, mas também se colocaram o desafio de esmiuçá-lo.

Não se pode compreender o Estado moderno sem uma imersão no modelo rousseauiano de uma sociedade soberana, que a partir das instituições tece seu próprio empoderamento; sem compreender o Estado hobbesiano e o seu desafio de estabelecer uma relação com sociedade política sem pretender o controle político; tampouco o indivíduo resiliente de uma sociedade liberal. Não restam dúvidas que os atributos democráticos da participação, da representação e de *accountability* nasce da inspiração dessas contribuições clássicas. Nosso desafio neste estudo é falar sobre o terceiro atributo da democracia, o *accountability*. Para isso, e seguindo os passos de Guillermo O'Donnell, e Leonardo Avritzer e outros, vamos convencionar chamá-lo de Controle Público-, no nosso entendimento, esse conceito é o que melhor se aproxima na língua portuguesa da ideia de *accountability*-, representando aqui o protagonismo que a sociedade civil exerce sobre o comportamento dos poderes do Estado e conseqüentemente de seus agentes.

No desdobramento do Estado, nos processos de produção da ordem social, iremos encontrar muitas formas de exercer o *accountability*-, os mecanismos de *checks and balances* exercido pelas instituições do Estado uma sobre as outras, a ideia de poder controlando poder, o legislativo poder mais importante para Locke controlando o poder executivo, ambos sob o olhar atento do poder judiciário; o *accountability* eleitoral exercido pelo votantes na hora do acerto de contas com os candidatos dentro do processo de competição eleitoral; e por fim uma das formas que seriam muito celebradas por Rousseau, o *accountability* que advém das ruas, dos movimentos sociais que afirmam a soberania do corpo social-, na modernidade essas formas estão presentes nos institutos dos conselhos populares, nas audiências públicas, nos orçamentos participativos, aliás, essas formas modernas de participação e controle, segundo Avritzer (2009), seria uma inovação democrática à brasileira. Tais mecanismos de *accountability* convergem para que a sociedade possa ter maior protagonismo diante da representação que historicamente concentra o poder-, e dessa forma maior controle sobre os atos dos agentes públicos, e com isso desconcentrando o poder desta representação.

O cerne de *accountability* está na perspectiva de controlar as ações dos agentes públicos, bem como os freios e contrapesos que se impõem as instituições do Estado. Uma das primeiras menções sobre a ideia de *accountability* está no estudo de O'Donnell (1998) quando estuda o desenho político de alguns países na perspectiva poliárquica de Robert Dahl,

com o objetivo de compreender a dimensão horizontal e vertical de *accountability*, e dessa forma a interação entre Estado e Sociedade Civil, mas precisamente as organizações da sociedade civil.

Os diversos arranjos institucionais de controle público estão intrinsecamente ligados às dinâmicas históricas dos movimentos sociais, bem como a emergência de novos atores configurando uma ampliação e uma nova qualidade desse movimento social. Esse processo evolutivo da democracia engloba novos atores institucionais, gera novos procedimentos e cria espaços de participação mais efetivos. Segundo Catalina Smulovtz e Enrique Peruzzotti (1999), esses conjuntos de atores: ONGs, movimentos sociais, associações civis ou mídia independente, tem a preocupação comum em melhorar a transparência e *accountability* da ação governamental, foi o que se convencionou chamar pelos autores de *accountability* social.

Esses atores dos mais diversos perfis se diferenciam em suas ações, mas convergem no objetivo de controlar a ação de funcionários e agências públicas, denunciando as infrações por parte dos agentes públicos, bem como exercendo pressões suficientes para que as agências de controle exerçam sua função, estabelecendo as sanções necessárias sobre os atos que venham violar a administração pública e os interesses de seus cidadãos. Essas iniciativas desse conjunto de atores sociais se somam a instrumentos já conhecidos, como os eleitorais e legais de controle sobre os atos de governo.

É importante ressaltar que estamos experimentando um processo de redefinição dos termos do contrato democrático representativo em direção a um modelo de prestação de contas, característica importante do processo democrático latino americano. Observamos que os atores societários já não aceitam ter um comportamento passivo diante da relação representante/representado, e assumem um papel de acompanhamento permanente, para que os representantes investidos na função política observem suas responsabilidades, que geram legitimidade para o papel de representante.

Esse novo papel do representado estabelece uma interpretação do contrato representativo, a partir de mecanismos de controle sobre os atos praticados pelos representantes políticos. Esse estabelecimento de mecanismo de controle público se dá pelo fato de que os agentes políticos não gozam de autorização sem limites, que poderiam gerar ações discricionárias. Mas existem limites, e estes quando ultrapassam tais limites serão acionados pelos mecanismos de controle estabelecidos.

Esse conjunto de mecanismo de controle uma vez combinados potencializam as ações dos atores sociais, e fortalece o controle sobre as ações dos agentes públicos, então há uma combinação de controle societário (*accountability* social) e controle administrativo (*accountability* horizontal) este último em O'Donnell (1998), se dá pelo monitoramento institucional dos atos dos agentes públicos, isto é, pela separação de poderes, de freios e contrapesos, do devido processo, e pela função disciplinadora que implica a existência de eleições periódicas e competitivas, segundo o autor citado. Há assim uma diminuição dos riscos a partir de mecanismos de controle decorrentes da delegação do poder.

Assim, há um processo em construção com a criação de mecanismos de controle formal e informal, porém há uma diferenciação quanto a sua eficácia, nos países desenvolvidos onde existe uma burocracia eficiente (Estado Weberiano), esses mecanismos funcionam de forma adequada, enquanto em países em desenvolvimento, principalmente na América Latina, esses mecanismos não funcionam a contento, por conta dos déficits institucionais, ou seja, as burocracias estatais são deficitárias, lentas e ineficientes (Estados com forte resquício de patrimonialismo). Peruzzotti (1999) citando O'Donnell (1998), afirma que nas novas poliarquias, o processo de delegação de autoridade política não está sendo complementado com mecanismos efetivos de *accountability*. Não há um arranjo eficiente de mecanismos de controle para sancionar os atos de autoridades que incorram em irregularidades, e arremata, este déficit é precisamente a lacuna central desta nova geração de ativismo cívico.

Um olhar apurado sob essa nova institucionalidade nos revela um conjunto de atores mais ativos e conscientes de suas missões, esse processo de ocupação dos espaços de participação demonstra uma ampla rede de organizações da sociedade civil voltadas a exercer o controle público. Esse empoderamento a partir de mecanismos de controle faz com que a sociedade civil exerça um controle vertical sobre as ações dos agentes públicos, o interessante é que esse mecanismo constitui um instrumento que nasce na base da sociedade, ou seja, de baixo para cima, um paradoxo uma vez que essa nomenclatura dizia respeito ao Estado sobre a sociedade e o termo controle social refletia essa condição. Esse controle vertical, segundo Peruzzotti (1999) é a própria *accountability* social, que faz referência a um conjunto diverso de ações e iniciativas civis guiadas por demandas de *accountability* legal. Esta nova forma traz consigo variedades de ações coletivas, característicos da sociedade civil e de suas organizações, o objetivo que guia essas ações é a melhoria do funcionamento das instituições

públicas, a partir do fortalecimento dos mecanismos de controle da legalidade dos funcionários públicos.

Dentro dessa dinâmica interativa de criação e melhora da eficácia dos mecanismos de controle público, destacam-se dois atores cruciais para política de *accountability*: os movimentos sociais conjunturais de setores sociais diretamente afetados pelos atos discricionários por parte de agentes públicos; as associações civis altamente profissionalizadas e de caráter permanente. Ambos os atores cumprem um papel importante para a política de *accountability* na perspectiva de melhoria do desempenho institucional das novas democracias, (PERUZZOTTI, 1999). O outro setor importante é constituído pelo jornalismo independente que desempenha um papel de receber e dá visibilidade a denúncias, e muitas das vezes constitui-se como próprio protagonista da política de *accountability social*, uma vez que dá origem a própria denúncia, a partir de uma rede de contatos estabelecidos com fontes de governo, o que constitui os chamados vazamentos, (*off the record*).

Somando-se a ao processo da política de *accountability social*, outro ator fundamental é o jornalismo independente (principalmente os ditos “blogueiros sujos”), desempenhando sua função de mídia aliado aos atores sociais dando visibilidade às reivindicações ou como jornalismo de denúncia ou de investigação, como dito anteriormente, muito das vezes como fonte da própria denúncia. É primordial ter esse ator como aliado uma vez que, produzem-se os ecos necessários para que os fatos possam ser averiguados e se obtenham resposta dos atos de Estado. Outro fator importante é a capacidade de mobilização junto o a sociedade gerando uma opinião pública favorável aos mecanismos de controle público para que reverbere as ações de *accountability* sobre os atos de governo.

2.2.2 Accountability Social, Vertical e Accountability Horizontal

Podemos verificar as seguintes tipologias de *accountability*, o *accountability social*, que está referenciado e exercido nas redes de atores sociais, enfatizado por O’Donnell (1998), Peruzzoti e Smolovitz (1999) cuja definição é de que se constitui como mecanismo não eleitoral, que mobiliza ferramentas institucionais e não institucionais fundamentados nas ações amplas e diversas das associações de cidadãos, movimentos sociais conjunturais, e a mídia independente, objetivando expor os desvios dos agentes públicos investidos em cargos do Estado, demonstrando suas falhas, erros, trazer para agenda pública novas questões,

exercendo seu poder de pressão influenciando os tomadores de decisão. A política de *accountability social* impõe sanções simbólicas que determinam o destino eleitoral ou laboral dos representantes ou de funcionários que incorreram em desvios de conduta e suas ações acabaram por prejudicar o Estado e o melhor interesse do cidadão, dever ser do Estado. Constitui um mecanismo de controle vertical.

Segundo O'Donnell (1998), a noção de *accountability* horizontal aponta para a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até de impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. A *accountability* horizontal é decorrente das agências do próprio Estado, o Ministério público, os Tribunais de Contas constituem referências desta modalidade de controle. Constitui o controle das instituições administrativas uma sobre as outras, nessa questão esse mecanismo de controle é horizontal.

E por fim um instrumento clássico de controle são os mecanismos eleitorais, constitui-se em exercício permanente de *accountability* vertical, mas são insuficientes para o controle da ação governamental. Essa insuficiência se dá pelos limites do voto para induzir a atuação dos governantes no sentido do melhor interesse do cidadão, segundo Przerworski, citado por Carneiro e Costa (2001). Assim para corrigir esse déficit de *accountability eleitoral*, deve-se recorrer ao controle societário e administrativo a partir das agências para que esse arranjo possa ser potencializado e venha ser eficaz para os objetivos para qual está proposto, que é o controle sobre os atos discricionário do Estado e seus agentes públicos.

Sem sombra de dúvida a criação de mecanismo de controle público, constitui algo inovador. Esses instrumentos geram condições para que os atores societários possam ser coparticipes da gestão pública exercendo a fiscalização e produção de políticas públicas necessárias para que a administração pública possa de fato representar o melhor interesse público. Quando há essa efetividade dos mecanismos de controle público, podemos observar que as políticas e atos da administração estão mais enraizados na base da sociedade. Obviamente que as burocracias estatais têm que ser mais céleres e eficientes para que o arranjo posto possa chegar à ponta e gerar a efetividade que se espera. Um governante ou agente público, não tem que se sentir constrangido quando esses mecanismos são acionados, ao contrário a capacidade de resposta (*answerabilty*) simultânea pode revelar a transparência dos atos desse governante e ao mesmo tempo gerar credibilidade política sustentável para que o projeto de poder possa ser renovado quando confrontado com o voto.

Mecanismos de controle cumprem a função que se espera-, que é controlar os atos dos agentes governamentais a partir de um conjunto de mecanismo, especialmente as agências, mas também é capaz de gerar sustentabilidade para o projeto político dos atores governamentais, basta que se gere transparência e respostas substanciais as demandas públicas. Quando esse arranjo de controle é observado pode construir um círculo virtuoso e melhorar a qualidade institucional.

A melhora da democracia a partir de mecanismos de *accountability* nos revela uma convergência entre sociedade e estado. Isso significa que é preciso que se façam constrangimentos junto aos atores governamentais: funcionários e representantes para que sejam desvelados os atos governamentais, sejam eles discricionários ou não. E é nesse sentido de gerar transparência, de visualizar intenções dos agentes públicos, que podemos verificar que os mecanismos de *accountability* têm um papel determinante para que haja melhorias na qualidade das instituições e condutas de agentes públicos e conseqüentemente a democratização da gestão pública, uma vez que a sociedade através de suas amplas redes de organizações estará sempre acionando esses mecanismos os potencializando para que estejam mais próximos das ações governamentais. Desta forma o desafio de nosso estudo a partir da ideia de *accountability* é demonstrar o comportamento dos Tribunais de Contas dos Municípios no Brasil e particularmente no estado do Pará como agências de *accountability* capazes de controlar as ações governamentais no que diz respeito à prestação de contas à sociedade.

2.3 Organizações Burocráticas aplicando *accountability*

2.3.1 Conselhos de participação popular

A origem dos conselhos de participação no solo brasileiro está vinculada à luta e organização dos movimentos sociais, e associada à ideia dos conselhos populares. Há uma diversidade desses espaços de participação, seu foco está voltado na pressão sobre a agenda do Estado. Esses espaços de participação podem variar em suas respectivas qualidades, podendo seu caráter ser consultivo ou deliberativo, mas a busca é a mesma, acesso a equipamentos públicos e a busca pela qualidade dos serviços públicos.

Segundo Faria (2008) a Constituição de 1988 constitui o marco que inaugurou uma nova forma de relação entre estado e sociedade civil, a partir de uma série de normas

constitucionais que ampliaram as possibilidades de participação dos cidadãos nos processos decisórios nas distintas esferas de governo. Esta Constituição previu a criação de órgãos colegiados, visando à inclusão política dos diferentes segmentos sociais, na formulação, gestão e controle de políticas públicas. A década de 90, constituiu o marco de implementação da prática destas normas, bem como a produção teórica da efetividade democrática decorrente das inovações institucionais. Neste cenário constituído, verificou-se o aumento das possibilidades práticas da soberania popular a partir de mecanismo de participação tais como: referendos, plebiscitos, iniciativas popular de leis, audiências públicas, orçamentos participativos, conselhos de políticas, conselhos temáticos, (FARIA, 2008). A garantia de participação destes atores sociais em função do espaço, a presença de novos grupos sociais, organizado e autônomo, demonstra a complexificação do espaço público brasileiro. Percebe-se uma mudança no padrão de ação dos atores sociais, de uma negação da institucionalidade para uma postura mais dialogal, com participação significativa nesses colegiados. Isso mudou os limites do sistema político brasileiro que se expandiu, a partir de espaços construídos na interface governo e sociedade civil.

Os Conselhos de participação popular ou Conselhos Gestores têm a função de contribuir na formulação, no controle e na execução das políticas públicas setoriais. São arenas de interação entre governo e sociedade, por meio da expressão dos interesses coletivos, da mediação de conflitos e da construção de consensos. Com a Constituição de 1988, vários conselhos surgem e destacam-se as diferenças entre eles. Alguns se tornaram obrigatórios por lei federal, nos vários níveis de governo: federal, estadual e municipal. Isso porque se vincularam a fundos específicos para o funcionamento de determinada política, daí precede então sua criação e os respectivos arranjos. Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho de Saúde, Assistência Social, Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEB), ou o de merenda escolar, são exemplos de conselhos, que são obrigatórios para que haja repasse de recursos da união para os municípios.

Na esfera estadual e municipal são criados outros conselhos de acordo com a história específica de cada localidade, em virtude da força de reivindicação da população para que ele exista. Outras vezes nasce de iniciativa das casas legislativas que julga ser importante a criação desses lócus de interação. Há também conselhos criados por iniciativa do Poder Executivo.

O arranjo institucional desses conselhos são os mais diversos estando relacionados

diretamente as respectivas localidades, diferenciando-se sempre daqueles que são criados por força de lei, a exemplo estão os Conselhos de Cultura, Portadores de Necessidades Especiais, idosos e outros. Nesses casos, os conselhos são criados de acordo com o estado ou município em questão.

Um diferencial importante aqui relacionado é que alguns conselhos são gestores de programas específicos, o da Merenda Escolar, e o do Ensino Fundamental, há ainda os formados para implementar políticas públicas num sentido mais amplo, como o de Saúde, e da Cultura, outros ainda são setoriais, ligados a grupos específico da sociedade, como o Conselho da Mulher, do Negro. Esses conselhos são organizados por parte da sociedade e, para serem efetivos, e terão que lidar com várias políticas públicas, pois sua atuação é transversal. Há ainda conselhos mais gerais que procuram abarcar outros já existentes, por exemplo, o surgimento de Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Rural, que procuram unir vários temas num conselho maior que possa pensar nas diretrizes gerais para a cidade.

Os conselhos apresentam características interessantes, primeiro a questão de sua própria composição. Em geral há uma grande discussão sobre a paridade na hora de compor um conselho, existe um princípio de cogestão que prevê a participação tanto do governo como da sociedade civil. Pode ter uma distribuição de metade governo, metade sociedade civil, ou um terço para cada seguimento envolvido, mas essa proporcionalidade varia de conselho para conselho.

A segunda característica importante é a natureza do conselho, observa-se nos decretos e regimentos de criação, seu caráter deliberativo sobre uma política pública, e aqueles que se propõem a serem consultivos. O caráter deliberativo de um conselho indica que determinada política pública deverá ser decidida dentro desse conselho, senão houver esse procedimento significa que tal política não poderá ser implementada. Um conselho consultivo é aquele que contribui com suas opiniões sobre políticas que deverão ser encaminhadas pelo o Executivo, que poderá levar em consideração ou não essas opiniões.

Quanto aos objetivos dos Conselhos Gestores são sempre diferenciados e de acordos com as políticas públicas a eles vinculadas. Os Conselhos podem ser de formulação de políticas públicas, fiscalização ou acompanhamento das mesmas. Sobre o funcionamento desses conselhos, pode ser observada a formação de comissões, grupos de trabalho, numa dinâmica de plenárias, conferências e encontros, que se realizam periodicamente para encaminhar as suas ações e do poder Executivo.

Destaca Teixeira (2002) em relação aos recursos, alguns conselhos têm recursos a eles vinculados, como fundos especiais, e muitos desses conselhos, em sua maioria não gozam de tal prerrogativa. Em alguns casos, os conselhos servem para fiscalizar o orçamento de determinada política, mesmo não tendo recursos a eles vinculados.

Enfim, os conselhos de participação popular são uma criação ainda muito recente em nosso país, e trazem consigo uma série de questões importante. A primeira delas é a desconcentração da representação, ou seja, a partilha do poder-, fazer dos conselhos um instrumento efetivo de exercício do poder, já que pelos padrões tradicionais é exercido a partir da escolha da representação através de eleições periódicas. Assim, a sociedade civil que participa de fora possa ter um lócus como os conselhos, e que esse espaço tenha o poder de decidir.

A segunda questão está relacionada à possibilidade dos conselhos serem um espaço de explicitação dos conflitos, seria uma forma de captar as diferentes opiniões do conjunto dos atores sociais de uma sociedade heterogênea como as sociedades contemporâneas. Obviamente que as decisões tomadas não vão agradar a todos. É também uma forma de tirar dos gabinetes os segredos do Estado e trazê-los para arenas públicas, como bem disse Bobbio (1994), a democracia é o exercício do poder público em público. E no caso em questão os conselhos podem cumprir essa função.

Uma terceira variável é que os conselhos podem ser espaços de radicalização da democracia, ou seja, democratização da democracia. Isso se dá a partir dos comportamentos estabelecidos nos conselhos como ter a capacidade de ouvir opiniões, a respeitar, e perceber interesses e necessidades diferentes dos atores sociais que ali se apresentam, e ver o como é complexo tomar decisões.

Assim, o que podemos esperar dos conselhos nessa nova institucionalidade é que possa gerar a eficácia necessária das políticas públicas, que estas tenham qualidade, que atinjam uma escala maior de pessoas, que otimizem os recursos, gerando condições de *accountability* para que sejam alcançados os resultados esperados.

É importante apontar aqui, que os conselhos em essência constituem um instrumento importante para obter os melhores resultados para a gestão, a partir da execução das políticas públicas. E isso não é muito simples uma vez que na prática o que acabamos de elencar como ideal pode não se efetivar. Ou seja, o que está previsto em lei na criação de conselhos, na prática pode apresentar uma realidade diferente. Podemos então observar este obstáculos no

seguinte formato, em primeiro lugar a escassez de recursos, e a baixa eficácia está relacionada diretamente a isso, e afeta diretamente a efetividade dos conselhos. E essa efetividade está relacionada diretamente com sua composição, o que poderia ser paritário nem sempre pode acontecer. Duas variáveis são importantes nesse caso, a informação e o tempo. A experiência mostra que os atores governamentais gozam dessas duas prerrogativas, o que não acontece com os atores da sociedade civil que tem mais dificuldades de se dedicar, de ter tempo, recursos financeiros, entre outros. Esta efetividade também se torna instável pela questão da credibilidade da representação tanto governamental, quanto da sociedade civil. Os primeiros pelo pouco ou nenhum comprometimento com o tema, e por não terem a prerrogativa da decisão, os segundos pelo descolamento das suas organizações, é comum que elas não dialoguem com as entidades da qual fazem parte. Por fim, a efetividade está relacionada a deliberação, porque muitas das vezes essa deliberação é apenas formal, que não se efetiva na prática, está só no papel.

Em primeiro lugar sem sombra de dúvidas os Conselhos participativos são verdadeiras arenas de controle das ações dos governos, exercendo o *accountability*, e a desconcentração da representação do executivo. Segundo Anastasia (2009), representação e *accountability* são atributos importantes da democracia, estes produzidos para gerar a estabilidade política necessária. Citando Przeworski (2006), Anastasia destaca que somente o mecanismo eleitoral é insuficiente para instruir os representantes em relação ao conjunto de escolhas que eles devem proceder em contexto decisório contínuo. Os sinais informacionais pelas deliberações conduzidas em outras arenas, como os conselhos gestores de políticas podem, potencialmente, mitigar as incertezas e ambiguidades relativas às instruções eleitorais, (ANASTASIA, 2009). Anastasia deixa muito claro a relevância dos conselhos como verdadeiras fontes de informações para estabelecer a agenda pública, e indo mais além, dito anteriormente, os conselhos foram constituídos para obter melhores resultados na gestão fornecendo subsídio para que as políticas públicas constituídas possam se aproximar do melhor interesse público.

2.3.2 Ministério Público

Segundo o sítio do Ministério Público da União² (MPU), descreve assim sobre o MP brasileiro, o Ministério Público é fruto do desenvolvimento do estado brasileiro e da democracia. A sua história é marcada por dois grandes processos que culminaram na formalização do *Parquet* como instituição e na ampliação de sua área de atuação.

Num breve histórico afirma que no período colonial, o Brasil foi orientado pelo direito lusitano. Não havia o Ministério Público como instituição. Mas as Ordenações Manuelinas de 1521 e as Ordenações Filipinas de 1603 já faziam menção aos promotores de justiça, atribuindo a eles o papel de fiscalizar a lei e de promover a acusação criminal. Existiam ainda o cargo de procurador dos feitos da Coroa (defensor da Coroa) e o de procurador da Fazenda (defensor do fisco).

Já no Império essa instituição assume outro perfil, em 1832, com o Código de Processo Penal do Império, iniciou-se a sistematização das ações do Ministério Público.

Na República, o decreto nº 848, de 11/09/1890, ao criar e regulamentar a Justiça Federal, dispôs, em um capítulo, sobre a estrutura e atribuições do Ministério Público no âmbito federal. Neste decreto destacam-se:

- a) a indicação do procurador-geral pelo Presidente da República;
- b) a função do procurador de "cumprir as ordens do Governo da República relativas ao exercício de suas funções" e de "promover o bem dos direitos e interesses da União." (art.24, alínea c)

Mas foi o processo de codificação do Direito nacional que permitiu o crescimento institucional do Ministério Público, visto que os códigos (Civil de 1917, de Processo Civil de 1939 e de 1973, Penal de 1940 e de Processo Penal de 1941) atribuíram várias funções à instituição. Em 1951, a lei federal nº 1.341 criou o Ministério Público da União, que se ramificava em Ministério Público Federal, Militar, Eleitoral e do Trabalho. O MPU pertencia ao Poder Executivo.

Em 1981, a Lei Complementar nº 40 dispôs sobre o estatuto do Ministério Público, instituindo garantias, atribuições e vedações aos membros do órgão. Em 1985, a lei 7.347 de Ação Civil Pública ampliou consideravelmente a área de atuação do Parquet, ao atribuir a

² <http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico>

função de defesa dos interesses difusos e coletivos. Antes da ação civil pública, o Ministério Público desempenhava basicamente funções na área criminal. Na área cível, o Ministério tinha apenas uma atuação interveniente, como fiscal da lei em ações individuais. Com o advento da ação civil pública, o órgão passa a ser agente tutelador dos interesses difusos e coletivos.

Quanto aos textos constitucionais, o Ministério Público ora aparece, ora não é citado. Esta inconstância decorre das oscilações entre regimes democráticos e regimes autoritários/ditatoriais. Constituição de 1988: faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo "Das funções essenciais à Justiça". Define as funções institucionais, as garantias e as vedações de seus membros. Foi na área cível que o Ministério Público adquiriu novas funções, destacando a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico e paisagístico; pessoa portadora de deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias étnico-sociais). Isso deu evidência à instituição, tornando-a uma espécie de Ouvidoria da sociedade brasileira

Segundo Rogério Arantes (2002, p.24) o Ministério Público brasileiro muito antes da redemocratização iniciou sua transformação rumo à condição de "defensor da democracia", numa fase que ainda crescia corporativamente à sombra do poder executivo em pleno regime autoritário. O ponto de inflexão nesse sentido parece ter sido a função de defesa do interesse público concedida pelo código processo civil em 1973. Em seguida, no final da ditadura militar e coincidindo com a ascensão dos chamados "novos movimentos sociais", de forte conotação anti-Estado, o Ministério Público conseguiu uma segunda grande vitória-. canalizar para si uma das mais radicais transformações do Direito brasileiro: a introdução dos direitos difusos e coletivos no ordenamento jurídico e dos instrumentos destinados à sua tutela jurisdicional, enquanto o debate jurídico e político que alimentava essa mudança preconizava o fortalecimento da sociedade civil e nutria profunda desconfiança em relação a instituições estatais como o Ministério Público.

Ainda em Arantes (2002) a ascensão do Ministério Público, num contexto marcado por ideologias anti-Estado só ocorreu porque, no curso da redemocratização do país, o Ministério Público lutou para se desvincular do Poder Executivo e para construir uma imagem de agente da sociedade na fiscalização dos poderes políticos. Nesse sentido, por mais contraditório que pareça, o Ministério Público soube captar o sentido da mudança nos anos de 1980 e, na virada da redemocratização, posicionou-se ao lado da sociedade e de costas para o Estado, apesar de ser parte dele. Quando o país retornou ao governo civil em 1985 e, na

seqüência, teve nova oportunidade de se reorganizar constitucionalmente, o Ministério Público já se encontrava em posição de vantagem, em condições de pleitear o papel de defensor da cidadania, e, por essa razão, teve maior facilidade para consolidar suas novas atribuições na Carta Magna de 1988.

No entanto segundo Fábio Kerche (2007) diz que não é somente a autonomia que transforma promotores e procuradores em importantes atores políticos. Autonomia sem instrumentos de ação não seria suficiente para que as notícias sobre a atuação do Ministério Público migrassem dos cadernos policiais para os espaços destinados à política nos jornais. O inverso também é verdadeiro: somente instrumentos de ação, tais como ação penal pública, ação civil pública e o inquérito civil, sem autonomia transformariam o Ministério Público em instituição do Poder Executivo e executora de decisões e orientações governamentais.

Noronha Filho (2013, p.35) ilustra o incrementalismo sofrido pelo do Ministério Público Brasileiro-, diz ele que este MP ao longo de trajetório histórica construiu sua autonomia, se fortaleceu com grande poder de representação junto a outros poderes dentro do mecanismo *checks and balances*, se consolidando como mecanismo de *accountability* horizontal e sendo sensibilizado pelas demandas dos corpos sociais à agir quando for necessário. Desta forma para melhor entendimento de sua função, é importante atentar para os processos históricos e os arranjos institucionais que evoluíram para o atual estágio. Na figura abaixo podemos ver a dimensão deste incrementalismo.

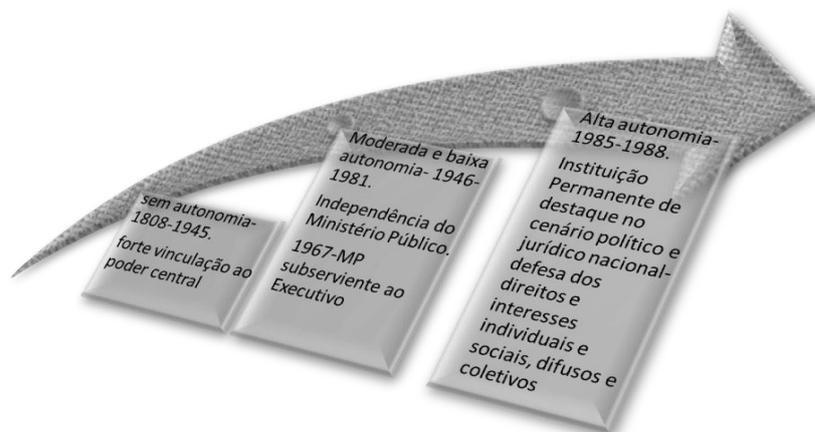


Fig: 01 - evolução incremental do ministério público brasileiro por períodos.

Fonte: Noronha Filho (2013)

A Constituição também criou novas oportunidades de ação política para o Ministério Público e deu novo impulso à normatização de outros direitos difusos e coletivos. Nenhuma das várias leis criadas após 1988, relativas a direitos metaindividuais, deixou de reservar funções excepcionais ao Ministério Público. Além disso, o que essas novas leis sobre direitos substantivos não fizeram, as Leis Orgânicas da própria instituição (da União, a Nacional, e as estaduais) se encarregaram de fazer, preenchendo lacunas e esticando ao máximo os princípios constitucionais favoráveis ao Ministério Público. Mesmo depois de vários anos de vigência da Constituição e das Leis Orgânicas, não se pode dizer que o potencial de expansão institucional do Ministério Público tenha se esgotado. Mudanças internas recentes, como a criação dos chamados Grupos de Atuação Especial, ainda estão ocorrendo como desdobramento de princípios hibernados nesses textos legais, mas que só agora encontraram as condições favoráveis para serem implementados. Finalmente, é que, depois de duas décadas de avanço contínuo, o Ministério Público parece querer selar sua estratégia de crescimento, paradoxalmente, desvencilhando-se de funções que no passado recente credenciaram a instituição a assumir o papel de defensor da sociedade. Refiro-me ao fato de que integrantes do Ministério Público têm revisado o conceito de interesse público, do Código do Processo Civil de 1973, e estão propondo a redução das suas atribuições na área cível, sob a alegação de que chegou o momento de se livrar das questões vistas como menores, para se dedicarem aos grandes problemas da cidadania (ARANTES, 2002 p.25). Abaixo ações decorrentes do protagonismo do Ministério Público.

Ações conduzidas em parceria entre Ministério Público e Polícia Federal com grandes repercussões:

OPERAÇÃO	ANO	ÂMBITO	RESULTADO
AÇÃO PENAL 470 (MENSALÃO)	2005-2013	União	Prisão dos principais dirigentes dos Partidos dos Trabalhadores (PT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), banqueiros, empresários e funcionários públicos.
MONTE CARLO	2011	União	Prendeu o bicheiro Carlinhos Cachoeira por esquema de exploração de jogos ilegais.
SATIAGRAHA	2009	União	Prendeu o banqueiro Daniel Dantas por suspeita de crimes financeiros.
CAIXA DE PANDORA	2009	Distrito Federal	Levou à saída do governador do DF, José Roberto (DEM) Arruda, do cargo após denúncias de fraude.

HURRICANE	2007	União	Levou à aposentadoria do ministro do STJ Paulo Medina por envolvimento em esquema de venda de sentenças.
NAVALHA	2007	União	Investigou fraudes em obras do PAC e prendeu prefeitos e empreiteiros.
SANGUESSUGAS	2006	União	Descobriu esquema de venda de emendas parlamentares na área da saúde para compra irregular de ambulâncias. Levou à uma CPI, mas nenhum deputado foi cassado.
ANACONDA	2003	União	Levou à prisão de magistrados por venda de sentenças judiciais.

Quadro 01:Fonte: Noronha Filho (2013)

Hoje no Brasil de acordo com os estudos abordados o MP tem seu papel muito bem definido-, como verdadeiro mecanismo de *accountability* horizontal, se destacando em grandes operações que puniram um grande contingente de atores públicos e privados que infringiram as regras estabelecidas pelas instituições do Estado, o quadro acima demonstra a dimensão da efetividade desta instituição.

2.3.3 Tribunais Eleitorais

No sitio da Justiça Eleitoral brasileira³ podemos observar que esta instituição é um ramo especializado do Poder Judiciário, com atuação em três esferas: jurisdicional, em que se destaca a competência para julgar questões eleitorais; administrativa, na qual é responsável pela organização e realização de eleições, referendos e plebiscitos; e regulamentar, em que elabora normas referentes ao processo eleitoral.

A Justiça Eleitoral foi criada pelo Código Eleitoral de 1932 sendo composta pelo Tribunal Superior Eleitoral, por 27 tribunais regionais eleitorais, sediados nas capitais dos Estados e no Distrito Federal; pelas juntas eleitorais e pelos juízes eleitorais. Esses órgãos têm sua composição e competência estabelecidas na Constituição Federal e no Código Eleitoral.

³ <http://www.justicaeleitoral.jus.br/>

2.3.4 Tribunais de Contas

2.3.4.1 Evolução dos Tribunais de Contas no Brasil

De acordo com Simões (2008) a primeira notícia que se tem a respeito da criação de um Tribunal de Contas no Brasil remonta a 1826, com o projeto apresentado no Senado do Império por Felisberto Caldeira Brant e José Inácio Borges. Surgem como órgãos de auxílio do Legislativo com função de fiscal da Administração Financeira.

Entre o lapso de 1838 e 1889, ainda em Simões (2008), foram diversas as tentativas de propostas e projetos de lei no intuito de se criar um Tribunal de Contas, sem, portanto, lograr êxito. Somente em 07 de novembro de 1890, com o advento da República (1889), foi criado o Tribunal de Contas, por meio do Decreto nº 966-A, de iniciativa de Rui Barbosa que destacou a importância de a uma vida orçamentária perfeitamente equilibrada para construção do país. O Governo Provisório reconheceu a urgência inevitável de reorganizá-lo; e acredita haver lançado os fundamentos para essa reforma radical com a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à sua administração e à sua legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem o risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadinho, tornar-se-á verdadeiramente essa verdade de que se fala entre nós, em vão, desde que neste país se inauguraram assembleias parlamentares.

O Tribunal de Contas foi introduzido na Constituição de 1891, por meio de emenda aditiva, com a seguinte redação: “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.” (artigo 89). Elevado à estatura constitucional, depois de reconhecida a sua essencialidade, já emergiu com a garantia de sua autonomia e independência em relação aos demais Poderes.

Na Constituição de 1934, o Tribunal de Contas foi mantido com as funções de acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos (art. 99), e, ainda, de emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da

República (art. 102). Entretanto, a Constituição de 1937 inseriu o órgão no capítulo destinado ao Poder Judiciário, retirando-lhe a competência para emissão de parecer prévio sobre as contas da autoridade suprema do país, retornando tal atribuição a figurar na Constituição de 1946.

Na vigência da Constituição de 1967, o Tribunal de Contas foi mantido como órgão vinculado ao Legislativo, conforme preconizado em seu art. 70.

Somente com a redemocratização do País, foi que a Constituição de 1988 ampliou a competência dos Tribunais de Contas, “com o aperfeiçoamento da ação de controle externo, para garantir-lhe uma atuação mais efetiva e concreta. Nesse panorama que se espelham os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais.”, (SIMÕES, 2008, p.18).

É de se notar, como ocorre nas principais Constituições democráticas do mundo, que a Constituição de 1988 aumentou substancialmente as prerrogativas dos Tribunais de Contas, com o aperfeiçoamento da ação de controle externo, para garantir-lhe uma atuação mais efetiva e concreta, pois em seu art. 70, além de manter o controle da legalidade já prevista nas Constituições anteriores, deferiu, ainda, o controle da legitimidade e da economicidade dos atos administrativos praticados pelos gestores do dinheiro público.

No dizer do Ministro Carlos Ayres Brito, aos Tribunais de Contas coube a responsabilidade pela verificação do cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos, “[...] os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração”, (SIMÕES, 2008, p.20).

2.3.4.2 Função Constitucional

A função constitucional do Tribunal de Contas situa-se no âmbito do controle externo e está expressa no *caput*, do art. 70, da Constituição de 1988, ao dispor sobre a fiscalização contábil financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, levando em conta a legalidade, a legitimidade e a economicidade da atuação administrativa.

Segundo Araújo (2012) o Tribunal de Contas no exercício da atividade de controle externo atua não como executor da atividade administrativa, não cuida de aplicar normas de primeiro ou segundo grau, nem mesmo estabelecer políticas públicas de atuação estatal, mas

sim como órgão de controle externo e de aferição da regularidade do emprego de recursos públicos no manejo das atividades estatais.

O rol de competência dos Tribunais de Contas está previsto no art. 71 e incisos I a XII, da Constituição da República. São em número de 12, destaca Araújo (2012, p. 298), a saber:

[...] apreciar as contas anuais do Presidente da República (art. 71); julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (arts. 33, § 2º 2 71, II); apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares (art. 71, III); realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional (art. 71, IV); fiscalizar as contas das empresas supranacionais (art. 71, V); fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios (art. 71, VI); aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos (art. 71, VIII a XI); sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados (art. 71, X); emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados sobre despesas realizadas sem autorização (art. 72, § 1º); apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais (art. 74, § 2º), e fixar coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos e às prefeituras municipais (art. 161, parágrafo único).

Além das competências previstas na Constituição, cabe ao Tribunal de Contas exercer a fiscalização da Gestão Fiscal estabelecida no art. 59, da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que no dizer de Araújo (2012, p. 300) “mais se aproximam de um acompanhamento sobre a execução orçamentária, não cabendo confundi-lo com o parecer prévio a que alude o inc. I do art. 70, e nem muito menos, a este prejudica. Muito ao contrário” prossegue citando Mileski (2003): “trata-se de uma avaliação que irá integrar a globalidade das contas anuais do Chefe do Poder Executivo quando das tomadas de contas dos demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos”.

Flávia Bogoni (2008) apoiada em estudos de Mileski (2003) dirá que a atividade do Tribunal de Contas é indispensável ao Estado Democrático de Direito, tanto que essa ideia ressoa na doutrina como o “olho do povo”, na medida em que verifica a aplicação ou uso regular e legal emprego do dinheiro público e se está direcionada ao interesse coletivo, como parte da estrutura política do Estado, age em nome do povo, constituindo, sendo imprescindível ao regime democrático.

A carta política em vigor instituiu o Tribunal de Contas da União como órgão padrão para os órgãos similares estaduais e municipais, cuja competência, segundo boa parte da doutrina, divide-se em oito grandes grupos, a saber: de natureza fiscalizatória, judicante, sancionatória, consultiva, informativa, corretiva, normativa e de ouvidoria.

O doutrinador Costa, L. B. (2009) faz breves incursões acerca de cada uma dessas competências, e inicialmente ensina que o Tribunal de contas exerce a função fiscalizatória quando examina a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de aposentadoria (art. 71, III, CF); quando fiscaliza a aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a Estados e Municípios, principalmente mediante Convênios, e à fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A competência judicante do Tribunal de Contas acontece pela imposição de sanções aos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, quando julga e liquida as contas anuais dos responsáveis consoante previsão no art. 71, II, da Constituição Federal.

Acerca da competência sancionatória, encontra-se prevista no art. 71, VIII da Constituição Federal e habilita as Cortes de Contas a aplicar penalidades como forma de inibir irregularidades e garantir ressarcimento de prejuízos causados ao Erário como: condenação ao recolhimento de débito; aplicação de multa proporcional a débito imputado; aplicação de multa por infração à Lei de Responsabilidade Fiscal; afastamento do cargo de dirigente responsável por obstrução a auditoria; declaração de inabilitação para o exercício de funções de confiança por cinco a oito anos; declaração de inidoneidade para contratar com o poder público.

Sobre a função consultiva ou opinativa, segundo o autor, consiste na elaboração de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Poder Legislativo. Trata-se de uma cooperação de natureza mista, ou seja, composta de uma parte técnica e outra de natureza política.

A despeito da competência informativa, ainda segundo o autor é desempenhada mediante três atividades, quais sejam: (i) envio ao Poder Legislativo de informações sobre fiscalizações realizadas (art. 71, VII, da Constituição Federal- CF); (ii) expedição dos diversos alertas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal; e, (iii) manutenção de página na internet com dados sobre as contas públicas das esferas de governo federal, estadual e municipal.

Com referência a função corretiva, esta envolve dois procedimentos, a saber: (i) fixar prazo para a adoção de providências para cumprimento da lei (art. 71, IX, da CF); e, (ii) sustar o ato impugnado, quando não forem adotadas as providências determinadas (art. 71, X, da CF). Destaca-se que a iniciativa de impugnação de contratos compete ao Poder Legislativo, cabendo o poder ao Tribunal de Contas se houver omissão daquele Poder ou do Poder Executivo, no prazo de noventa dias, conforme previsto no art. 71, §§ 1º e 2º, da CF.

No pertinente a função normativa, a mesma decorre do poder regulamentar conferido aos Tribunais de Contas, por meio de suas Leis Orgânicas, que lhes faculta expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório, sobre matéria de suas competências.

Por fim, a função de ouvidoria consiste no recebimento de denúncia apresentada pelo controle interno, cidadão, partido político, associação ou sindicato, preconizado no art. 74, §§ 1º e 2º da Carta Magna.

Diante das funções acima mencionadas, arremata o autor, que o Tribunal de Contas tem natureza técnica e política, pois na organização constitucional brasileira demonstra ser um órgão misto, daí porque o caracterizam como órgão autônomo de estrutura constitucional do Estado. Nessa esteira, é possível afirmar que existe uma efetiva jurisdição especial de contas, exclusivamente desempenhada pelos Tribunais de Contas.

2.3.4.3 Controle Externo

A atividade precípua do Estado é administrar a *res publica* de forma que seja promovido o bem comum dos cidadãos. Mas não raro o administrador, nesse gerenciamento, incorre em abuso de poder. Daí a necessidade do controle, como meio de defender os interesses da sociedade, sob o prisma do Estado Democrático de Direito.

O controle da Administração Pública se sujeita ao controle interno e externo. O primeiro é o controle exercido pela própria Administração, ou seja, por integrantes do Poder Executivo e encontra previsão no art. 74, da Carta Magna. Já o controle externo é o efetuado por órgãos que não integram a Administração.

Segundo a classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010. p. 940) “o controle externo compreende (I) o controle parlamentar direto, (II) o controle exercido pelo

Tribunal de Contas (órgão auxiliar do Legislativo nesta matéria) e (III) o controle jurisdicional”.

Pretende-se com este trabalho ater-se ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, a fim de identificar quais as principais irregularidades que levam à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, a partir da pesquisa realizada nas decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM/PA. Com isso, busca-se a efetividade do Controle Externo no Pará, zelando pela regular aplicação dos recursos públicos para a concretização dos direitos e garantias fundamentais. Visa-se também a adoção de métodos de fiscalização orientados para resultados, em contraponto às tradicionais auditorias de conformidade, limitadas à análise meramente formal dos atos de gestão (exame da legalidade).

Nesse sentido, Hamilton Antônio Coelho (2010, p. 67), Auditor do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais afirma “que um controle externo efetivo é, antes de tudo, aquele que cumpre sua principal missão: fiscalizar a arrecadação e aplicação dos recursos públicos”.

Acrescenta o Auditor que no Brasil, as Cortes de Contas assumem fundamental importância na preservação do patrimônio público, isto porque a Constituição de 1988 lhe atribui, em seu art. 71, vasto rol de competências próprias para exercer com autonomia o controle externo. Segundo ele: “a efetividade do controle depende de ações coordenadas que visam, consolidar a fiscalização como atividade essencial garantidora da correta aplicação dos recursos públicos, possibilitar a otimização da gestão do patrimônio Público”.

O Administrador público deve pautar-se no dever de boa administração, que no ensinamento do Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas de Portugal, José Luís Almeida (2008, p. 31) “por boa administração deve entender-se, assim, uma administração economicamente eficiente, sustentável e socialmente justa, por forma a obter os melhores resultados ao menor custo social, ou seja, garantir o bem-estar social com o menor sacrifício do patrimônio pessoal dos contribuintes”.

Significa dizer, que o controle externo deve estar atento para a legalidade substantiva, que envolve a boa administração dos bens públicos e não apenas o respeito à legalidade formal. Desta forma, no dizer de supracitado autor, nos dias atuais deve entender-se “más decisões” como decisões ilegais, pois se considera legal somente a melhor decisão,

isto porque a violação do dever de boa administração constitui uma ilegalidade por violação de normas legais que concretizam o seu exercício.

2.3.4.4 Princípios informadores da atuação do Tribunal de Contas

Os princípios norteadores das ações do Tribunal de Contas encontram previsão no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, legitimidade e economicidade.

O Princípio da legalidade, segundo ensina Bandeira de Melo (2010. p. 100) “é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática.”, acrescenta o renomado autor que “vige, na Esfera do Direito Público, um cânone basilar – oposto ao da autonomia da vontade – segundo o qual: o que, por lei, não está antecipadamente permitido à Administração está, *ipso facto*, proibido, de tal sorte que a Administração, para agir, depende integralmente de uma anterior previsão legal que lhe faculte ou imponha o dever de atuar”.

Na ação do Tribunal de Contas, o mesmo não deve ater-se somente ao controle documental e burocrático dos atos praticados pelo Administrador Público, no sentido de compatibilizá-los com a lei. No exercício do controle dos atos administrativos deve verificar se o atendimento da norma legal dentro de um contexto social alcançou os fins colimados pelo interesse público.

Já a economicidade é o princípio de estatura constitucional que prioriza a avaliação dos resultados obtidos em face do interesse público anunciado. Para Costa, L. B. (2009, p. 159) “[...] o princípio da economicidade disciplina que o administrador público tem o compromisso indeclinável de encontrar a solução mais adequada economicamente na gestão da coisa pública. Pode-se entender que este princípio encontra-se vinculado ao da proporcionalidade”.

Acrescenta o autor, que a observância do supradito princípio decorre tanto a rigorosa prioridade para a conclusão de obras inacabadas como o combate às aquisições de produtos com preços superfaturados pela Administração Pública. Desta feita, o gasto efetuado deve guardar uma proporcionalidade de custo compatível com o serviço, material ou obra, ao qual o Tribunal de Contas deve dedicar especial atenção, no sentido de combater o desperdício ou o procedimento que levou ao superfaturamento.

Nas precisas palavras de Márcia Filomena de Oliveira Mata citado por Simões (2008, p. 19-20) a economicidade é a medida do justo e caracteriza-se “pela tentativa de com mínimo de empregos de recursos e esforços, obter o máximo possível de resultados favoráveis”.

Entende-se por legitimidade não apenas a conformação do ato com a lei, mas também com o interesse público coletivo e a finalidade pública, indissociáveis de toda a atividade administrativa, discricionária ou não. Desta feita, o princípio da finalidade impõe ao administrador a sua vinculação obrigatória ao interesse público, isto é, ao fim visado pela lei.

O controle de legitimidade para Mileski (2008), citado por Costa, L. B. (2009) “tem o sentido de justiça, de racionalidade no exercício da atividade financeira.”, pois o aspecto da legitimidade engloba os princípios constitucionais orçamentários e financeiros, derivados da ideia de segurança jurídica e de justiça, que são princípios informativos do controle determinado constitucionalmente. Para o autor, o controle efetuado sob a conformação da legitimidade do ato fiscalizado significa proceder à investigação dos elementos ideológicos e teleológicos do ato praticado pelo administrador, possibilitando a identificação de eventuais desvios de finalidade ou de poder, de fraude à lei ou de ações contrárias aos princípios de direito.

Ensina a doutrina que o princípio da legitimidade ou veracidade ou da presunção de legalidade, caracteriza-se pela presunção *juris tantum*, relativa, portanto, por serem considerados verdadeiros e legais os atos praticados pela Administração Pública até prova em contrário.

2.3.4.5 Tribunal de Contas no Brasil

No Brasil, o desempenho da atividade do controle externo foi outorgado ao Congresso Nacional com o auxílio dos Tribunais de Contas da União, consoante dicção do art. 71, da Carta Magna.

Segundo observa Araújo (2012, p. 145) “é o modelo do Tribunal de Contas da União que se presta a configurar o modelo ideal, a ser compulsoriamente observado por todos os Estados-membros da Federação.” Destarte, tal obrigatoriedade se dá em função do princípio da simetria, cuja matéria já fora apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI-MC 1.964/ES, que decidiu pela observância compulsória do modelo federal pelos Estados.

Os modelos de Tribunais de Contas existentes atualmente no Brasil, segundo Araújo (2012) são: I - Tribunal de Contas Federal, TCU; II - Tribunal de Contas do Distrito Federal, com sede em Brasília; III – Tribunais de Contas Estaduais, com jurisdição nas administrações públicas dos respectivos Estados e seus municípios; IV - Tribunais de Contas com jurisdição exclusivamente nas administrações públicas estaduais; V - Tribunais de Contas com jurisdição exclusivamente nas administrações públicas dos municípios de determinados Estados; VI – Tribunais de Contas municipais.

Anota o Conselheiro do TCMSP, Edson Simões (2008), que com a redemocratização do País, a Constituição de 1988 ampliou o leque de competências dos Tribunais de Contas, com o aperfeiçoamento da ação do controle externo para garantir-lhe uma atuação mais efetiva e concreta. Nesse panorama que se espelharam os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.

No Brasil foram criados 34 (trinta e quatro) Tribunais de Contas, permanecendo até os dias atuais, ainda segundo dados do eminente Conselheiro, assim individualizados: o Tribunal de Contas da União (1891), 26 Tribunais de Contas do Estado (um em cada Estado), o Tribunal de Contas do Distrito Federal, quatro Tribunais de Contas dos Municípios (Pará, Bahia, Ceará e Goiás) e dois Tribunais de Contas do Município (Rio de Janeiro e São Paulo).

Necessário destacar a natureza jurídica dos Tribunais de Contas, pois diferentemente do que imaginam alguns, são órgãos independentes dos demais e não se subordinam ao Poder Legislativo, pois na lição de Moreira Neto citado por Araújo (2012), os Tribunais de Contas têm natureza jurídica de órgãos estatais de matriz constitucional, com autonomia administrativa, financeira e orçamentária, e se situam como órgãos independentes dos demais órgãos que estruturam os Poderes das entidades políticas a que pertença, o que vem a ser uma característica constitucional que lhes é imprescindível para o exercício de suas funções de controle sobre todos e cada um deles bem como sobre quaisquer outros entes ou órgãos, sejam públicos ou privados, que devam prestar contas de dinheiros públicos.

2.3.4.6 Tribunais de Contas dos Municípios no Brasil

O Tribunal de Contas dos Municípios é um órgão estadual criado com a competência para o controle externo da execução orçamentária dos Municípios do respectivo Estado onde existir e possuem apenas quatro em todo o Brasil. De outro lado atua o Tribunal de Contas do

Estado, com competência para exercer o controle do Estado-Membro. Enquanto àquele emite parecer prévio sobre as contas dos prefeitos municipais, este emite parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado.

Esta modalidade de Tribunal de Contas é rara no direito brasileiro, atualmente existem apenas quatro Estados da Federação, em que adotam Tribunais de Contas dos Municípios, conforme anota Araújo (2012), são eles: Bahia (criado pela Constituição Estadual de 1989), Ceará (criado pela Lei Estadual 8.338, de 24/06/1954), Goiás (criado pela Lei Estadual 8.338, de 18.11.1977) e Pará (criado pela Emenda Constitucional Estadual 13, de 16.10.1980).

No Estado da federação em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, importa ressaltar que os mesmos não fazem parte da estrutura de nenhum município, mas integram a estrutura do Estado a que pertençam. Logo, são órgãos estaduais e não municipais como imaginam alguns.

Embora atualmente existam apenas quatro Tribunais de Contas dos Municípios no Brasil, cabe frisar que se outros Estados da federação, se assim desejarem, poderão criar seus Tribunais de Contas dos Municípios, haja vista que a proibição trazida pelo nosso constituinte é de vedação de criação de Tribunais de Contas Municipais⁴, ou seja, de Tribunais de Contas que pertençam a um único município, a exemplo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, que à época da Constituição de 1988 já existiam e foram recepcionados no novo ordenamento jurídico.

Desta feita, os Tribunais de Contas dos Municípios são responsáveis pela fiscalização de todos os municípios do Estado a que pertençam. No Estado do Pará, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará é o órgão responsável pela fiscalização da aplicação de recursos públicos de 144 prefeitos, total de municípios deste Estado.

Frise-se que diferentemente do Tribunal de Contas da União, que é integrado por nove ministros, a Constituição Federal estabeleceu em seu art. 75, parágrafo único, que as Constituições estaduais deverão dispor sobre os seus respectivos Tribunais de Contas, que serão integrados por sete conselheiros. Outra distinção lembrada por Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva citados por Araújo (2012, p.157), reside no fato de os Estados “não poderem denominar os conselheiros dos Tribunais de Contas de ministros, título atribuído exclusivamente aos membros do Tribunal de Contas da União [...]”.

⁴ Art. 31, § 4º - É vedada a criação de Tribunais de Contas, Conselhos ou Órgão de Contas Municipais.

2.3.4.7 Ministério Público junto aos Tribunais de Contas

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, nos termos do *caput*, do art. 127, previu a existência do Ministério Público como uma instituição fundamental para a manutenção do atual Estado Democrático de Direito, pois visa à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Em razão do pacto federativo, previu no art. 128 e incisos, a existência do Ministério Público da União e dos Estados, conferindo-lhes as funções encartadas no art. 129, da Carta Magna.

Ante a necessidade de um órgão específico dotado de competência especial, o Constituinte de 1988, a par dos já existentes e previstos no art. 128 e seus incisos criou outro Ministério Público, o Ministério Público especial que atua junto ao Tribunal de Contas com previsão expressa no art. 130. Esta instituição atua em separado do Ministério público comum, isto porque sua função está vinculada à competência *ratione materiae* das Cortes de Contas prevista no art. 71, da Carta Magna, (CHEKER, 2009. p. 98).

Assim, conclui-se que foi a especialidade da matéria, competência *ratione materiae* das Cortes de Contas que tornou obrigatória a previsão de um órgão ministerial independente voltado para a defesa dessa específica ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis – CRFB/88, art. 127, *caput*, e art. 130 -, principalmente voltados para o controle contábil, financeiro e orçamentário da gestão da coisa pública. Não fosse assim, percebe-se que nada impediria que o Ministério Público comum continuasse a atuar nas matérias sujeitas à apreciação da Corte de Contas.

Desta feita, impende destacar que o Ministério Público especializado, que atua junto às Cortes de Contas, no exercício de suas atribuições está na posição de *custus legis*, manifestando-se por último, ou, quando propõe alguma medida ao Tribunal, na de interessado. Vale lembrar que, mesmo quando atua na qualidade de interessado não se despe da condição de fiscal da lei.

No âmbito paraense, o Ministério Público especial junto ao Tribunal de Contas dos Municípios está inserido na Lei Complementar nº 25/94 – Lei Orgânica do TCM-PA, art. 3º parágrafo único, que prevê o funcionamento junto ao Tribunal de Contas dos Municípios, um Ministério Público especializado, cuja organização, composição e atribuições, bem como a investidura, prerrogativas, impedimentos e incompatibilidades de seus membros serão estabelecidos em Lei Orgânica própria.

No mesmo passo, o Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – Ato nº 09/1995 disciplinou a atuação do Ministério Público especial junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em seus art. 24 e incisos I a VI, como sendo obrigatória a audiência do Ministério Público junto ao Tribunal nos processos de: I - prestação de contas; II - tomada de contas; III - inspeção ordinária e extraordinária; IV - denúncias; V - admissão de pessoal, concessão de aposentadoria e pensões; e, VI - recurso.

Sobreleva salientar a natureza jurídica do Ministério Público especial junto à Corte de Contas, que por se tratar de um órgão especializado para atuar como *custus legis* junto às Cortes de Contas, sua atuação não se dá precipuamente perante o Poder Judiciário, está limitada a uma atuação *ratione materiae* da própria Corte de Contas. Assim, não pode atuar em processos cujo tema seja estranho ao conferido pelo constituinte originário à Corte de Contas, destaca Cheker (2009). Ou seja, enquanto o Ministério Público comum pode atuar no universo do ordenamento jurídico, o Ministério Público especial somente pode utilizar esse universo quando ligado às matérias afetas ao Tribunal de Contas, as quais são trazidas à baila nos processos de contas.

Ressalte-se que na hipótese de se constatar irregularidade na prestação de contas de ordenador paraense, o art. 71, § 3 da Constituição do Estado do Pará determina que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará encaminhe cópia dos autos ao Ministério Público do Estado para as providências cabíveis.

Vê-se que a competência para o oferecimento de denúncia perante o Poder Judiciário, ante as irregularidades constantes na prestação de contas do ordenador de despesas, é atribuída ao Ministério Público comum, no caso o Ministério Público do Estado do Pará e não do Ministério Público junto à Corte de Contas, que atua como *custus legis*.

CAPÍTULO 3 – TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS E *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL

3.1 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará

3.1.1 Criação

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará teve sua origem sob a denominação de Conselho de Contas dos Municípios do Estado do Pará, instituído pela Emenda Constitucional nº 13, de 16 de outubro de 1980, com fundamento no art. 16, § 1º da Constituição Federal, na gestão do Governador Alacid Nunes.

A atual sede do Tribunal de Contas dos Municípios foi denominada “Palácio Jader Barbalho”, em homenagem ao então Governador Jader Barbalho que garantiu os recursos necessários para a construção do prédio onde atualmente esse órgão, localizado à Rua Magno de Araújo, 474, Bairro do Telégrafo.

O Conselho de Contas do Estado do Pará originou-se com a competência prevista no art. 1º, da Lei Estadual nº 5.033, de 18.06.1982 – Lei Orgânica do Conselho de Contas dos Municípios do Estado do Pará, a qual lhe conferiu a incumbência de auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo da administração financeira e orçamentária dos municípios, tendo sua sede em Belém e jurisdição em todo o território do Estado do Pará. Em que pese a sua implantação tenha ocorrido em 01.03.1983, o seu Regimento Interno somente fora aprovado pelo Egrégio Plenário por meio do Ato 02, em 14.06.1986. Nesse lapso temporal a Corte adotou o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará – TCE-PA.

Muito se discutia acerca da legalidade do Conselho de Contas, no entanto, com o advento da Constituição Federal de 1988, o legislador originário assegurou os Conselhos de Contas em toda a sua plenitude, pondo fim à contestação de sua legalidade arguida por alguns.

Com a promulgação da Constituição do Estado do Pará em 05 de outubro de 1989 foi alterada a denominação de Conselho de Contas do Estado do Pará para Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, que prevê a competência para o controle externo, conforme dispõe o parágrafo 1º do art. 71: “o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas dos Municípios”.

3.1.2 Jurisdição

Conforme Oliveira (2010) a Constituição da República no *caput* do artigo 71, outorgou competência aos Tribunais de Contas para o exercício do controle externo. Da mesma forma, a outorga encontra-se repetida no artigo 71, § 1º, da Constituição do Estado do Pará. Segundo tais normas, todas as despesas devem sujeitar-se ao controle de um órgão. No Brasil, o órgão controlador de toda a atividade estatal é o Tribunal de Contas.

Ensina Márcio Bessa Nunes (2011, p. 79.) que o próprio texto constitucional atribuiu competência às Cortes de Contas a exclusiva tarefa de exercer, em auxílio aos Parlamentos, e também *per si*, a fiscalização contábil, financeira orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Público, a teor do disposto nos artigos. 70 e 71 da Constituição Federal de 1988. Ademais, o art. 73 do texto constitucional expressa claramente que o Tribunal de Contas da União tem “jurisdição em todo o território nacional”.

Nessa esteira, a jurisdição do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará abrange os atuais 144 (cento e quarenta e quatro) municípios paraenses e encontra-se disciplinada nos artigos. 28 e 29, da Lei Complementar nº 25/1994 (publicada no Diário Oficial do Estado do Pará, em 09 de agosto de 1994) e nos artigos. 46 e 47, do seu Regimento Interno, Ato nº 09, de 09 de fevereiro de 1995 (publicação no Diário Oficial do Estado do Pará, em 08 de março de 1995), *in verbis*:

Art. 46 – O Tribunal de Contas dos Municípios tem jurisdição própria e privativa em todo o território estadual sobre pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

Art. 47 – A jurisdição do Tribunal abrange:

I – qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o art. 23, inciso III, da Lei Complementar nº 25 que utilize, arrecade, guarde, gerencie e administre dinheiro, bens e valores públicos municipais ou pelos quais os Municípios respondam ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária;

II – aqueles que derem causa à perda, extravio ou outras irregularidades de que resulte dano ao erário;

III – os responsáveis pela aplicação de recursos tributários, arrecadados pela União e entregues aos Municípios, nos termos do art. 159 da Constituição Federal;

IV – os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção, ou que, de qualquer modo, venham a integrar, em caráter provisório ou permanente, o patrimônio dos Municípios ou de outra entidade pública municipal;

V – os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais dos municípios e prestem serviços de interesse público ou social;

VI – os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados aos Municípios, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

VII – os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal;

VIII – todos aqueles que devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização, por expressa disposição da Lei.

3.1.3 Da obrigação de prestar contas

Decorre do texto constitucional consolidado no art. 70, parágrafo único, o dever de prestar contas, o qual estabelece: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”, cuja finalidade é de demonstrar à coletividade o resultado da gestão dos recursos públicos, financiados pelo cidadão sob a forma de tributos.

A obrigação de poderes e órgãos constituídos submeterem seus atos a controle fiscalizatório da sociedade e principalmente do próprio Estado advém do Princípio do Estado Democrático de Direito, encartado no art. 1º, da Constituição da República, e tem como finalidade precípua preservar os interesses maiores do Estado enquanto sociedade politicamente organizada, como bem asseverou Elóia Rosa da Silva (2011, p.58.) que tem a obrigação de prestar contas todo aquele que gere recurso de terceiros. “Na esfera da administração Pública esse dever assume um significado ainda mais relevante, uma vez que a essa incumbe a essencial tarefa de gerir os recursos públicos de que é dona toda a coletividade”. E arremata afirmando que “a prestação de contas tem por finalidade levar à coletividade o resultado da gestão dos recursos públicos que são retirados na sua grande maioria, do cidadão sob a forma de tributo”.

Vale ressaltar que o dever de prestar contas é um ato *intuitu personae*, ou seja, um ato pessoal em que a prestação de contas é feita levando-se em consideração a pessoa responsável pela administração de bens ou serviços públicos. A importância desse dever

reside no fato de fornecer subsídios aos responsáveis pelo controle externo e pelo controle social para resguardar os bens públicos e administrar despesas e dívidas públicas.

No âmbito da legislação paraense, o dever de prestar contas encontra previsão no art. 56, III, da Constituição do Estado do Pará, que segundo se colhe do referido artigo: “[..] compete aos Municípios: 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.”

Acerca do dever de prestar contas no âmbito da jurisdição paraense, tanto a Lei Complementar nº 25/1994 – Lei Orgânica do TCM-PA como o Ato nº 09, e alterações – Regimento Interno do TCM-PA, disciplinam a forma, prazo e rol de documentos obrigatórios para envio da prestação de contas ao Tribunal de Contas dos Municípios para fiscalização, conforme se verifica nos artigos 30, I e II, e 91, I, e alíneas da LOTCM-PA.

3.1.4 Parecer prévio sobre as contas do Prefeito

Em matéria atinente à fiscalização da administração municipal, adota-se o princípio da simetria das normas constitucionais, em que a organização, composição e atribuições traçadas na Constituição da República devem ser observadas pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

Por expressa previsão do disposto no art. 71, I, da Constituição da República, verifica-se de plano como atribuição primeira do Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Congresso Nacional, a apreciação das contas do Presidente da República.

Especificamente em relação aos prefeitos municipais, uma das principais atribuições dos Tribunais de Contas, como órgão de controle externo, é a emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Prefeito e está expressamente prevista no artigo 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, *in verbis*:

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.

Em relação ao parecer prévio emitido sobre as contas dos prefeitos, a Constituição Federal trouxe um aspecto peculiar, que a difere do parecer prévio emitido para os Chefes do Poder Executivo Federal e Estadual, conforme preleciona Araújo (2012, p. 299), “é que diversamente do que ocorre com relação às contas dos Chefes dos Poderes Executivo Federal e Estaduais, o parecer elaborado pelo Tribunal de Contas sobre as contas dos prefeitos somente pode ser superado pela Câmara de Vereadores por maioria de 2/3 dos membros do Poder Legislativo Municipal.” Afirma o autor que havendo manifestação do Tribunal de Contas competente, seja pela aprovação seja pela rejeição das contas, esse parecer somente deixa de prevalecer se houver manifestação qualificada por parte do legislativo.

No Estado do Pará, o Tribunal de Contas dos Municípios tem como atribuição primeira conferida pelo art. 71, § 2º e 4º, da Constituição do Estado do Pará, emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelos prefeitos, no prazo improrrogável de um ano, *in verbis*:

Art. 71. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município será exercida pela Câmara 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 do Tribunal de Contas dos Municípios.

§ 2º. O parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas dos Municípios sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal que, sobre ele, deverá pronunciar-se no prazo de noventa dias após o seu recebimento.

§ 3º. No caso de haver irregularidades nas contas apreciadas, o Tribunal de Contas dos Municípios fará constar, no seu parecer prévio, como sugestão, as providências e medidas que devem ser tomadas, encaminhando cópia ao Ministério Público do Estado.

§ 4º. O parecer prévio sobre as contas deve ser emitido, pelo Tribunal de Contas dos Municípios, dentro do prazo improrrogável de um ano, contado da data do recebimento do respectivo processo.

A competência para apreciação das contas de chefes do Poder Executivo dos municípios paraenses foi disciplinada no art. 23, I, da Lei Complementar nº 25/1994, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, com a emissão de parecer prévio sobre as contas anuais, no prazo improrrogável de 01 (um) ano, contado da data do recebimento do processo, referente ao Balanço Geral.

Ensina Bandeira de Melo (2009, p. 434), que a expressão *parecer* significa “manifestação opinativa de um órgão consultivo expendendo sua apreciação técnica sobre o que lhe é submetido”. Desta definição, é de fácil cognição a presença do caráter técnico que é atribuído ao termo *parecer*, também presente na expressão específica *Parecer Prévio*. Este termo traduz a ideia de que o *Parecer Prévio* antecede ao julgamento, pelo Legislativo, das contas prestadas anualmente pelo Poder Executivo.

Sobre a natureza técnica do *Parecer Prévio*, José Barros de Santana Junior citado por Antonio Carlos Doorgal de Andrada, Conselheiro do TCE/MG⁵ explica a importância do *Parecer Prévio* como fonte de informação mais independente, elaborada por um órgão técnico e autônomo, que tem como incumbência auxiliar o Poder Legislativo na tarefa de controle externo, visando a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público.

Sob esse prisma, o *Parecer Prévio* permite a efetivação do mecanismo de equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo e de fiscalização de um poder sobre o outro, conhecido na doutrina como “freios e contrapesos”. Nesse diapasão, ocorre o controle político e o controle técnico. O primeiro acontece com o julgamento realizado pelo Poder Legislativo das contas anuais prestadas pelo Poder Executivo, enquanto o controle técnico é efetivado pela emissão de *Parecer Prévio* pelo Tribunal de Contas.

Importante frisar, que mediante a conjugação dos artigos 70 e 71, da Carta Magna, pode-se perceber que os Tribunais de Contas não se subordinam ao Poder Legislativo, isto porque é exatamente ele quem julga as contas deste. Logo, não teria sentido que o órgão pretensamente subordinado (TCs) julgasse em definitivo as contas do órgão subordinante (Legislativo), conforme observa Márcio Bessa Nunes (2010).

Afirma ainda, que a autonomia dos Tribunais de Contas nasce do próprio elenco de atribuições previstas no texto constitucional, ao prever que, ao lado da emissão do parecer

⁵ STJ, RMS 2.622-0/BA, rel. Min. PEÇANHA MARTINS, DJ, SEÇÃO I, 10.06.1996.

prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo, compete-lhes “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos” (art. 71, II), além daquelas previstas nos incisos do referido artigo.

Na lição de Regis Fernandes de Oliveira (2010), a apreciação das contas pelo Tribunal de Contas trata-se de trabalho rigorosamente técnico, que citando Roberto Rosas sobre o tema, “não há possibilidade de parecer sem conclusão”. Daí imprescindível que o Tribunal emita um parecer conclusivo sobre as contas. No entanto, trata-se de peça meramente opinativa⁶, pois não vincula a decisão política do Poder Legislativo, mas será de valioso subsídio para o julgamento exercido por este Poder.

Ademais, o parecer prévio da Corte sobre as contas do prefeito demanda apresentação de defesa, uma vez que pode resultar em formulação de eventual acusação e poderá deixar de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, a teor do art. 31, § 2º da Carta da República.

Assentou o Supremo Tribunal Federal em acórdão⁷, que “os Tribunais de contas tornaram-se instrumentos de inquestionável relevância na Administração Pública e o comportamento de seus agentes, com especial ênfase para os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade.”.

Na mesma linha de entendimento, leciona Regis Fernandes de Oliveira (2010, p. 556):

Modernamente, diante da relevância que adquire o Tribunal de Contas como órgão essencial à república e à democracia, tem-se analisado sua natureza jurídica, não mais da ótica de mero órgão auxiliar do Poder Legislativo, mas de órgão com estatura constitucional. Ressalte-se, em primeiro lugar, que o Tribunal de Contas da União não é órgão do Poder Legislativo. O que o art. 71 atribuiu foi o controle externo ao Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas. Logo, órgão com dignidade constitucional.

Na precisa lição do Ministro Carlos Ayres Brito, referido Tribunal “não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional”. Prossegue afirmando que se posta “como órgão da pessoa Jurídica União, diretamente, sem pertencer a qualquer dos três Poderes federais”.

⁷ Suspensão de segurança 1.308-9/RJ, rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ, Seção I, out. 1998, p. 26.

Segundo o autor, Carlos Ayres Brito, do Supremo Tribunal Federal, aponta duas características dos Tribunais de Contas, quais sejam: a) julgamento sob critério objetivo e da técnica jurídica; e, b) força de irretratabilidade que é própria das decisões judiciais.

Na mesma linha de interpretação o autor supracitado afirma que o Tribunal de contas não é órgão meramente auxiliar, visto que é dotado de estrutura própria e de competência especificada na Constituição da República. Sustenta ainda que não é órgão integrante de qualquer poder, possuindo dignidade político-administrativa própria, guarda dignidade constitucional em sua organização, possui independência administrativa e financeira. Suas competências são próprias e inalienáveis, daí porque é enfático ao afirmar que não está subordinado a qualquer dos tradicionais poderes do Estado.

Cumprindo ainda destacar sobre a prestação de contas do Poder Executivo, que a Lei Complementar Federal nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe inovações acerca da divulgação do parecer sobre o exame da prestação de contas, conforme preconiza o art. 57, §§ 1º e 2º, a seguir transcritos:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

§ 1º No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.

§ 2º Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio.

Em que pese a novidade inserta na Lei de Responsabilidade Fiscal, o Supremo Tribunal Federal, em liminar concedida em 09.08.2007, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, suspendeu a eficácia dos artigos 56 e 57 da LRF, que versam sobre prestação de contas, do qual se extrai a seguinte ementa:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.980-22/2000. Lei Complementar nº 101/2000. [...]

Art. 56, caput: norma que contraria o inciso II do art. 71 da Carta Magna, tendo em vista que apenas as contas do Presidente da República deverão ser apreciadas pelo Congresso Nacional. XXVII - Art. 57: a referência a "contas de Poder", no § 2º do art. 57, evidencia a abrangência, no termo "contas" constante do caput do artigo, daqueles cálculos decorrentes da atividade financeira dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, que somente poderão ser objeto de julgamento pelo Tribunal de Contas competente (inciso II do art. 71 da Constituição). Medida cautelar deferida. (STF. Tribunal Pleno. ADI 2238MC/DF. Relator: Min. Ilmar Galvão. Julgamento: 09/08/2007. Publicação: 16/03/2005).

3.1.5 Julgamento pelo Parlamento Municipal

A Constituição da República outorgou competência ao Congresso Nacional para julgar as contas anuais prestadas pelo Presidente da República, segundo se extrai do artigo 71, I. No âmbito municipal, a competência para julgar as contas anuais prestadas pelo Prefeito é da Câmara Municipal, conforme dicção do artigo 31, §§ 1º e 2º da Carta Magna.

A norma constitucional encontra-se repetida na Constituição do Estado do Pará, que reservou ao Poder Legislativo a atribuição para julgamento das contas prestadas pelo Prefeito, consoante o disposto no artigo 71, § 2º, *in verbis*:

Art. 71. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 2º. O parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas dos Municípios sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal que, sobre ele, deverá pronunciar-se no prazo de noventa dias após o seu recebimento.

Destaca Silva (2011) o Tribunal de Contas quando emite parecer prévio sobre as contas do prefeito exerce a função típica de auxiliar do Poder Legislativo, e neste mister emite um pronunciamento técnico sobre os aspectos gerais da gestão com enfoque para os resultados. Ainda segundo a autora, o julgamento pelo Poder Legislativo das contas prestadas pelo prefeito não está vinculado ao parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas, mesmo diante de uma recomendação de rejeição das contas, que poderá modificá-lo mediante deliberação de dois terços de seus membros.

Esclarecem que a desvinculação da decisão da Câmara ao parecer prévio é necessária, pois quando a Câmara julga as contas anuais do Município não envolve a legitimidade e a economicidade da gestão, possui apenas a dimensão política.

Segundo prescrição do artigo 31, § 2º da Carta Magna, o Parecer Prévio sobre as contas anuais de Prefeito Municipal apenas deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. Significa dizer que o julgamento, pelo Poder Legislativo, das contas anuais consolidadas pelo Poder Executivo somente poderá ocorrer após a emissão do Parecer Prévio. Logo, o Parecer é prévio e indispensável ao julgamento, ou seja, é parte dele, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, expresso na emenda da ADI nº 261/SC, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, julgada em 13/11/2002 e publicada em 28/02/2003.

A segunda inferência que decorre da interpretação do art. 31, § 2º da Constituição da República é a de que as deliberações em sede de Parecer Prévio não são de observância obrigatória, porém para o Poder Legislativo desconstituí-lo, seria necessária a observância de elevado quorum de votação e a fundamentação da decisão pela não observância do Parecer. Nesse sentido, no julgamento do Processo nº 652.562 (TCEMG), foi consolidado o entendimento de que, caso o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas deixe de prevalecer no julgamento proferido pelo Poder Legislativo, tal fato deve ser motivado, sob pena de nulidade.

3.1.6 Garantias constitucionais e infraconstitucionais no julgamento pela Câmara

O Poder Legislativo no exercício de sua função julgadora com base no parecer prévio desfavorável do Tribunal de Contas sobre as contas do prefeito, em atenção ao direito a ampla defesa e o contraditório insculpido no art. 5º, LV, da Constituição Federal, deve oportunizá-lo o direito de se defender por ocasião do julgamento pela comuna, já que tal julgamento tem natureza administrativa, portanto, sujeito ao devido processo legal.

Trata-se de condição para validade do ato, sob pena de anulação no Poder Judiciário do julgamento da decisão consubstanciada em Decreto Legislativo, em desrespeito ao devido processo legal imposto pelo art. 5º, LIV, da Constituição Federal.

Nesse sentido, a jurisprudência está assim sedimentada, conforme o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: PREFEITO MUNICIPAL. CONTAS REJEITADAS PELA CÂMARA DE VEREADORES. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DO DIREITO DE DEFESA (INC. LV DO ART. 5º DA CF). Sendo o julgamento das contas do recorrente, como ex-chefe do Executivo Municipal, realizado pela Câmara de Vereadores mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que poderá deixar de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Casa Legislativa (arts. 31, § 1º, e 71 c/c o 75 da CF), é fora de dúvida que, no presente caso, em que o parecer foi pela rejeição das contas, não poderia ele, em face da norma constitucional sob referência, ter sido aprovado, sem que se houvesse propiciado ao interessado a oportunidade de opor-se ao referido pronunciamento técnico, de maneira ampla, perante o órgão legislativo, com vista a sua almejada reversão. Recurso conhecido e provido. (STF. Primeira Turma. RE 261885/SP. Relator: Min. Ilmar Galvão. Julgamento: 05/12/2000. Publicação: 16/03/2005). No mesmo sentido: STF. Segunda Turma. RE 414.908-AgR, Relator: Min. Ayres Britto, julgamento: 16/8/2011. Publicação: 18.10.2011.

Outra regra a ser observada por ocasião do julgamento pela Câmara refere-se ao princípio da motivação do ato administrativo previsto na Lei Federal nº 9.784/99 (Processo Administrativo Federal), pois em que pese tratar-se de lei federal, aplica-se subsidiariamente aos demais entes federativos, enquanto inexistir regras norteadoras do processo administrativo desses entes. Na lei retrocitada, encontram-se encartados os princípios a serem observados pela Administração Pública, inclusive o da motivação, conforme prevê o art. 2º, *caput*, *in verbis*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Sobre o assunto Bandeira de Melo (2010, p. 503) traz a seguinte lição:

Princípio da motivação, isto é, o da obrigatoriedade de que sejam explicitados tanto o fundamento normativo quanto o fundamento fático da decisão, enunciando-se, sempre que necessário, as razões técnicas, lógicas e jurídicas que servem de calço ao ato conclusivo, de molde a poder-se avaliar sua procedência jurídica e racional perante o caso concreto. Ainda aqui se protegem os interessados do administrado, seja por convencê-lo do acerto da providência tomada - o que é o mais rudimentar dever de uma Administração democrática -, seja por deixar estampadas as razões do decidido, injurídicas.

3.1.7 Consequências da omissão do dever de prestar contas pelo Prefeito

O dever de prestar contas pelo Poder Executivo de recursos públicos geridos advém do comando do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e não se trata apenas formalidade da administração, mas de requisito ao atendimento da moralidade e da publicidade dos atos administrativos. A omissão do dever de prestar contas revela negligência no exercício do mandato eletivo, obstando que o cidadão e os órgãos fiscalizadores tomem ciência dos atos praticados pelos prefeitos.

A omissão no dever de prestar contas pelo Poder Executivo constitui uma das hipóteses de intervenção do Estado no Município, pois a regra é a não intervenção do Estado em seus municípios, exceto nas hipóteses taxativamente previstas no artigo 35, da Constituição Federal.

A falta do dever de prestar contas pode ensejar a intervenção do Estado no Município, de acordo com previsão do art. 35, II, da Carta Magna: o Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: [...] II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; no mesmo sentido preconiza o art. 84, II, da Constituição do Estado do Pará.

A Constituição do Estado do Pará também prevê acerca da omissão da prestação de contas pelo prefeito no artigo 71, § 5º, determinando que se o Prefeito não enviar sua prestação de contas, bem como os balancetes, nos prazos legais, o Tribunal de Contas dos Municípios, além de tomar as providências de sua alçada, comunicará o fato à Câmara Municipal respectiva e ao Ministério Público.

De acordo com o artigo 85, inciso I, da Constituição do Estado do Pará, na falta de prestação de contas pelo prefeito, tanto a Câmara Municipal como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará podem representar ao Governador do Estado Pará, que por meio de Decreto poderá deflagrar a intervenção no Município omissor do seu dever. Trata-se de medida extrema, pois a regra é que o TCM-PA instaure a Tomada de Contas, por meio de Resolução, onde a comissão determinada para tanto fará o levantamento de receitas e despesas e demais peças contábeis existentes no Município, a fim de responsabilizar o agente faltoso com a prestação de contas, conforme dispõem os artigos 106 e 107, do Ato nº 09/1995 – Regimento Interno do TCM-PA:

Art. 106 - No caso de omissão no dever de prestar contas, nos prazos estipulados, na ocorrência de desfalque ou desvio de bens e valores públicos municipais, ou ainda, de que resulte dano ao Erário, o Tribunal determinará Tomada de Contas, que deverá ser feita no prazo máximo de sessenta dias.

Art. 107 - A Tomada de Contas consiste no levantamento detalhado de balancetes, Balanço Geral, documentos comprobatórios de receita e despesa e demais peças contábeis, além de outras verificações consideradas necessárias, feitas com base nos elementos existentes no órgão fiscalizado, por comissão designada pelo Presidente do Tribunal.

Demais disso, ainda em decorrência da omissão da prestação de contas pelo prefeito o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará poderá lhe aplicar multa, consoante previsão do Ato nº 09/1995 – RITCM-PA, alterado pelo Ato nº 12, de 05/10/2009 (regulamenta as multas), a teor do art. 120, § 2º, *in verbis*:

Art. 120-B. A inobservância de prazos estabelecidos em lei ou em ato normativo do tribunal, para remessa dos instrumentos de planejamento, prestação de contas, atos, contratos, convênios, pareceres, relatórios ou quaisquer outros documentos solicitados por meio impresso ou informatizado, sujeita o responsável ao pagamento de multa nos seguintes valores:

§ 2º. O não encaminhamento ao Tribunal de prestação de contas, dando ensejo a Tomada de Contas, sujeita o ordenador à aplicação de multa de R\$ 750,00 a R\$ 15.000,00.

Não obstante a aplicação de multa, a omissão em comento ensejará na irregularidade das contas daquele que não satisfaz a exigência constitucional de prestar contas, conforme deflui do art. 52, inc. I, da Lei Complementar nº 25/1994, transcrito a seguir: artigo 52- as contas serão julgadas irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: I - omissão no dever de prestar contas. Na esfera penal, constitui crime de responsabilidade a inobservância do dever de prestar contas pelo prefeito, prevista no art. 1º, inc. VI, do Decreto-lei nº 200/67, acarretando outras sanções previstas no parágrafo 2º do mesmo artigo, *in verbis*:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

VI - deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo

ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

O Decreto-lei nº 200/67 foi recepcionado pela Constituição de 1988 e traz a nítida separação das competências do Judiciário para julgar os crimes dos prefeitos e das Câmaras Municipais para julgar as infrações político-administrativas.

Conforme Costa, T. (2011) acerca dessa separação de competências entre o Poder Judiciário e a Câmara Municipal, o Supremo Tribunal Federal reconheceu em várias oportunidades que os crimes denominados de responsabilidade, tipificados no art. 1º, do Dec.-lei 201, de 1967, são crimes comuns, que deverão ser julgados pelo Poder Judiciário, independentemente de pronunciamento da Câmara de Vereadores (art. 1º); são de ação pública e punidos com pena de reclusão e detenção (art. 1, § 1º), e o processo é o comum do Código de Processo Penal [...], já os crimes de responsabilidade estão previstos no art. 4º do decreto supracitado.

A omissão do dever de prestar contas pelo prefeito constitui ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11, VI, da Lei nº 8.429/1992, cujo teor segue: art. 11- constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.

Destarte para Márcia Noll Barboza (2008) a improbidade administrativa viola direta ou indiretamente o princípio da moralidade administrativa, porém não pode ser considerada crime, pois a Lei de Improbidade, assim denominada, é lei de natureza cível em sentido amplo. Assim, as condutas e as sanções por ela estabelecidas não têm natureza penal.

A despeito das sanções aplicáveis ao prefeito omissor do dever de prestar contas, a Lei Federal nº 8.429/1992, conhecida como Lei de improbidade administrativa, dispõe no artigo 12, III e parágrafo único, conforme segue:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e

proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Importante ressaltar que o art. 21, inciso II, da Lei de Improbidade dispõe que a aplicação das sanções por improbidade administrativa independe “da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas”.

Em resumo, a falta de prestação de contas pelo prefeito implica em sanção por improbidade administrativa, além da sanção aplicada pelo Tribunal de Contas, assim como crime comum julgado pelo Poder Judiciário, e passível de intervenção do Estado no Município.

CAPÍTULO 4 – O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ APLICANDO O CONTROLE SOBRE AS CONTAS PÚBLICAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL

4.1 Decisões contidas nos acórdãos⁸ e resoluções⁹ provenientes do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará

Para que possa ser procedida a busca do proposto evidenciamos estudos tão somente nas prestações de contas julgadas e com decisões contidas nos acórdãos, já que este reveste as deliberações julgadas. Não obstante também os acórdãos contêm decisões sobre as tomadas de contas, medidas cautelares ou homologação destas, denúncia ou representação de qualquer natureza, pedido de revisão de julgado, recurso, preliminares de qualquer natureza e incidentes processuais, registro de admissão de pessoal, aposentadorias e demais revisões, qualquer outro assunto que implique deliberação específica de competência do Tribunal Pleno não previsto sob outra forma, inclusive as deliberações homologatórias.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará define a prestação de contas, como sendo a apresentação voluntária pelos jurisdicionados, em apresentar na forma estabelecida em provimento e/ou ato próprio do Tribunal, dos documentos hábeis e necessários à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial levando-se em conta o efeito pelo Tribunal e nos termos constitucionais, legais e regulamentares.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará possui o Tribunal Pleno¹⁰, este é quem procede ao julgamento das contas de gestão, ordenadas pelo prefeito ou por terceiro que tiver recebido delegação.

⁸ Regimento Interno TCM/PA: Art. 222. Revestirá a forma de Acórdão a deliberação que julgar: I - prestação de contas anuais de gestão; II - tomada de contas; III - medidas cautelares ou homologação destas; IV - denúncia ou representação de qualquer natureza; V - pedido de revisão de julgado; VI - recurso; VII - preliminares de qualquer natureza e incidentes processuais; VIII - registro de admissão de pessoal, aposentadorias e demais revisões; IX - qualquer outro assunto que implique deliberação específica de competência do Tribunal Pleno não previsto sob outra forma, inclusive as deliberações homologatórias.

⁹ Regimento Interno TCM/PA: Art. 224. Será na forma de Resolução a deliberação que disciplinar matéria que deva produzir efeitos internos e externos, tais como: I - Parecer Prévio das contas anuais de Governo; II - decisões em processos de consultas; III - decisões em propostas diversas, excetuadas as propostas de decisões administrativas e medidas cautelares; IV - outras matérias de repercussão interna e externa, que a critério do Plenário, devam se revestir dessa forma.

¹⁰ Regimento Interno TCM/PA: Art. 14. Compete, ao Tribunal Pleno, na forma da Lei Orgânica e deste Regimento Interno: I - emitir parecer prévio sobre as contas de governo prestadas pelos prefeitos; II - julgar as contas de gestão, ordenadas pelo prefeito ou por terceiro que tiver recebido delegação, na forma da Lei; III - julgar as contas da Mesa Diretora das Câmaras Municipais e das demais unidades gestoras do município; IV - deliberar quanto à realização de inspeções extraordinárias e auditorias e decidir sobre os processos delas resultantes.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará veio a público no ano de 2011, explicar sobre as Contas de Governo e Contas de Gestão, informando que ao analisar as Contas de Governo de um prefeito, verifica principalmente se os percentuais constitucionais foram aplicados corretamente em áreas como educação, saúde e gasto com pessoal. Assim o Tribunal verifica se o prefeito aplicou em educação pelo menos 25% dos impostos arrecadados e transferidos, ocorrendo a mesma análise em relação à área de saúde cujo percentual mínimo é de 15% dos impostos arrecadados e transferidos, ainda outros pontos de controle importantes são: se a prefeitura não ultrapassou o limite constitucional de 54% da Receita Corrente Líquida com pagamento de pessoal; e se houve aplicação regular do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ou seja, 60% do total dos recursos do Fundeb têm de ser gastos com pagamento da remuneração dos professores do Magistério que atuam na educação básica. No caso municipal, a educação básica abrange a educação infantil e o ensino fundamental.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará também se posicionou sobre o entendimento do julgamento político das contas públicas municipais, delineando que o regime jurídico de Contas de Governo é exclusivo para a gestão política do Chefe do Poder Executivo e prevê o julgamento político levado a efeito pelos vereadores, mediante auxílio técnico do TCM, que emite parecer prévio à Câmara Municipal, recomendando que as contas sejam aprovadas ou reprovadas. Entretanto, o parecer do TCM só pode ser mudado com dois terços dos votos dos vereadores.

No regime jurídico de Contas de Gestão são as contas prestadas ou tomadas dos administradores de recursos públicos, que nas gestões descentralizadas são os secretários do prefeito e dirigentes de outras instituições municipais, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará destaca que geralmente nessas contas de gestão são detectadas falhas, irregularidades e ilegalidades, que impõe o apontamento de julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas, consubstanciado em acórdão, que terá eficácia de título executivo, quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição).

O próprio Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará reconheceu, que por parte da população de modo geral o tema é complexo e de difícil entendimento, quando se cogita em contas de governo e contas de gestão, destaca também que na administração federal, na estadual e nos grandes municípios o chefe do Executivo não atua como ordenador de despesa, em razão da distribuição e escalonamento das funções de seus órgãos e das

atribuições de seus agentes, contudo em pequenos municípios o prefeito acumula as funções políticas com as de ordenador de despesa.

Quando do acumulado de contas de governo com a de gestão, definido como dupla função, pelo Tribunal de Contas, este tem a competência para julgar a respectiva prestação de contas, seguindo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que já decidiu, prefeito submete-se a duplo julgamento: um político perante a Câmara Municipal, precedido de parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará; e outro técnico, a cargo da Corte de Contas, quando o gestor atua como ordenador de despesas.

4.1.1 O Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCM/PA) e a evolução da produtividade das contas municipais entre 2005 a 2014.

Segundo dados colhidos no campo de pesquisa junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, e depois de organizados a série histórica em tabelas e gráficos num intervalo de 10 anos (2005-2014), é possível observar uma progressão continuada da ação deste TCM no controle das contas públicas da administração pública municipal. Na origem que corresponde ao ano de 2005 no que diz respeito a uma variedade de contas ou eventos, como prestação de contas; tomadas de contas; denúncias; recursos ordinários entre outros eventos; se verifica que neste ano de origem há um total geral de 970 decisões julgadas e assentadas nos acórdãos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, e conseqüentemente nos anos subsequentes um incrementalismo de produtividade até o ano de 2014 perfazendo um total de 1.512 julgamentos registros por meio dos acórdãos, ou, 55,87% a mais de análises sobre os procedimentos das mais diversas espécies de contas que envolvem a administração pública municipal. Se verificarmos tal série histórica dos 10 anos cumulativamente se terá a um total de 12.930 acórdãos, os quais constam as decisões proferidas em plenário e conseqüentemente posicionamentos sobre os mais diversos atos envolvendo e refletindo sobre as contas públicas municipais, vejamos:

Tabela 1 - TCM/PA e seus Acórdãos - Produtividade de Decisões no Período de 2005 a 2014												
Descrição Classificação do Ato / Período	Período de Análise / Quantidade										Total Decisões	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Qtde.	%
01 - Prestação de Contas	321	280	458	593	596	666	485	530	827	981	5.737	44%
02 - Tomada de Contas	11	1	1	3	2	3		1		1	23	0%
03 - Denúncia									1	10	11	0%
04 - Recurso Ordinário										7	7	0%
05 - Recurso de Revisão	8	9	21	21	13	24	24	65	28	50	263	2%
06 - Recurso de Reconsideração	8	16	33	39	38	45	40	78	46	27	370	3%
07 - Embargos de Declaração		1		4	1		2	2	1	2	13	0%
08 - Contratos de Prestação de Serviço	122	220	121	162	110	150	109	95	106	52	1.247	10%
09 - Auditoria Operacional					1					1	2	0%
10 - Remuneração / Revisão de Proventos			2		2	1			2	3	10	0%
11 - Nomeação	28	48	62	78	47	18	27	23	13	31	375	3%
12 - Aposentadoria	315	540	381	370	314	385	265	483	278	262	3.593	28%
13 - Pensão	157	170	158	142	113	132	67	149	93	80	1.261	10%
14 - Decreto / Portaria		1	1								2	0%
99 - Não Disponível					2					9	5	0%
Total Geral	970	1.286	1.238	1.412	1.239	1.424	1.019	1.426	1.404	1.512	12.930	100%

Fonte: Banco de dados do autor (2016)

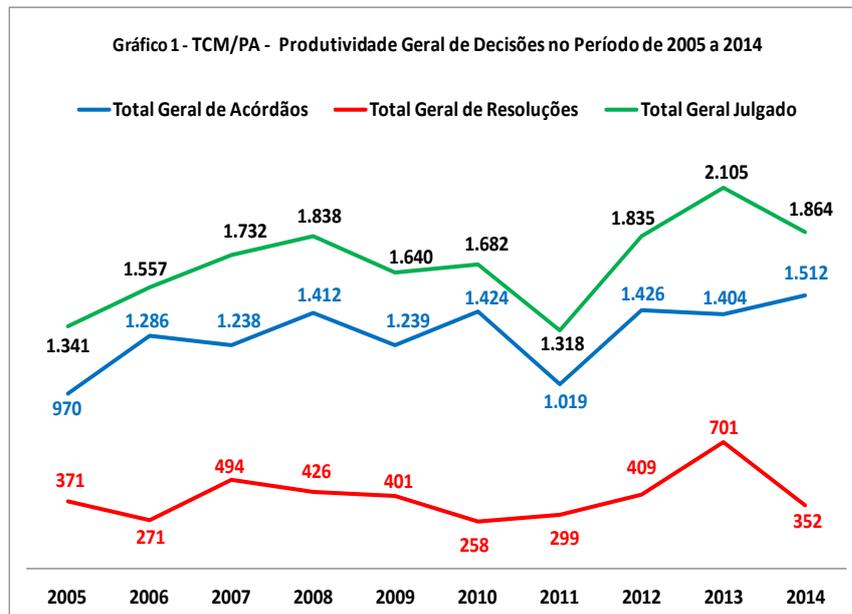
Não obstante à busca de um dinamismo imposto pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, podemos verificar também um incremento no número de decisões contidas nas resoluções, certo é com queda no último ano de análise, mas sendo mantido dentro do patamar, considerando a evolução pelas decisões impostas nos acórdãos, como de se faz a interpretação pelas tabelas e gráfico, vejamos:

Tabela 2 - TCM/PA e suas Resoluções - Produtividade de Decisões no Período de 2005 a 2014												
Descrição Classificação do Ato / Período	Período de Julgamento / Quantidade										Total de Decisões	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Qtde.	%
01 - Prestação de Contas	64	79	86	97	101	124	140	172	170	149	1.182	30%
99 - Outros Registros	307	192	408	329	300	134	159	237	531	203	2.800	70%
Total Geral	371	271	494	426	401	258	299	409	701	352	3.982	100%

Fonte: Banco de dados do autor (2016)

Tabela 3 - TCM/PA - Produtividade Geral de Decisões no Período de 2005 a 2014												
Descrição Classificação do Ato / Período	Período de Análise / Quantidade										Total de Decisões	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Qtde.	%
Total Geral de Acórdãos	970	1.286	1.238	1.412	1.239	1.424	1.019	1.426	1.404	1.512	12.930	76%
Total Geral de Resoluções	371	271	494	426	401	258	299	409	701	352	3.982	24%
Total Geral Julgado	1.341	1.557	1.732	1.838	1.640	1.682	1.318	1.835	2.105	1.864	16.912	100%

Fonte: Banco de dados do autor (2016)



Fonte: Banco de dados do autor (2016)

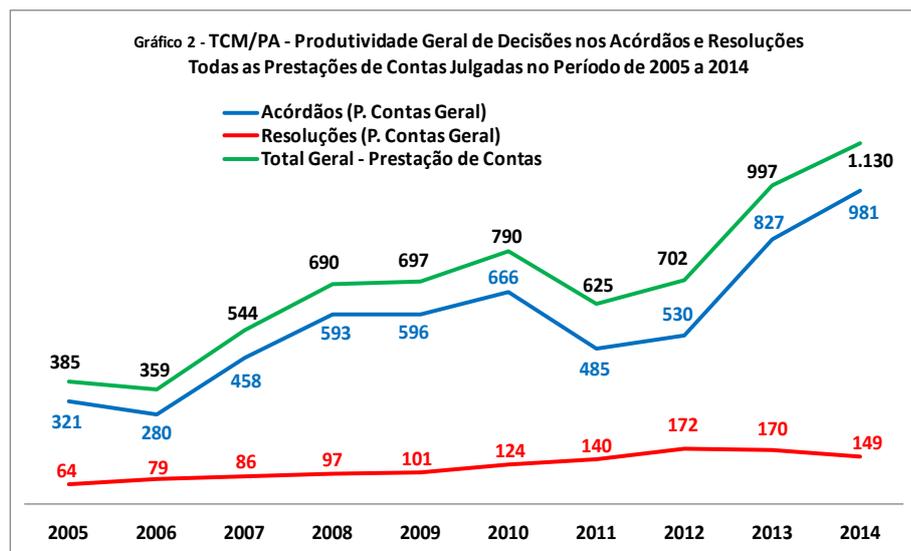
Em confronto com a literatura sobre Administração Pública e os seus mecanismos de controle de contas como os TCMs, esse período se confunde com o melhoramento da gestão pública que tem sua origem ainda na década de 1990 no governo Fernando Henrique Cardoso no que diz respeito à Reforma Administrativa e levado a cabo pelo Ministro Bresser Pereira com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em que pese os problemas diversos que prejudicaram as reformas, principalmente as condições políticas com forte oposição do Partido dos Trabalhadores que taxavam as reformas de FHC, todas elas como neoliberais segundo estudo de Fernando Abrúcio (2010). Assim os dados acima apresentados corroboram com um novo perfil da Administração Pública no Brasil voltado ao atendimento do cidadão, e assim o TCM/PA como outras instituições se tornam mais *accountable*, ou seja, mais responsivo, e assim se fortalece como mecanismo de *accountability horizontal*.

4.1.2 O Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCM/PA) e as prestações de contas municipais entre 2005 a 2014.

A série histórica dos 10 anos estabelecidos, quando diz respeito especificamente ao item Prestação de Contas demonstradas ano a ano, à primeira vista aponta um alto otimismo quanto à efetividade deste Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, observa-se que no ano do marco inicial da pesquisa, 2005 foram analisadas 385 prestação de contas, e sequencialmente um aumento considerável até o ano de 2014 com 1.130 prestações de contas julgadas, considerando cumulativamente o intervalo de 2005-2014 (10 anos) tem-se um total geral de 6.919, prestação de contas julgadas em plenário, por decisões contidas em acórdãos e resoluções. Vejamos esta evolução nas tabelas e gráficos abaixo:

Tabela 4 - TCM/PA - Produtividade Geral de Decisões - Acórdãos e Resoluções no Período de 2005 a 2014												
Descrição Classificação do Ato / Período	Período de Análise / Quantidade										Total de Decisões	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Qtde.	%
Acórdãos (P. Contas Geral)	321	280	458	593	596	666	485	530	827	981	5.737	83%
Resoluções (P. Contas Geral)	64	79	86	97	101	124	140	172	170	149	1.182	17%
Total Geral - Prestação de Contas	385	359	544	690	697	790	625	702	997	1.130	6.919	100%

Fonte: Banco de dados do autor (2016)

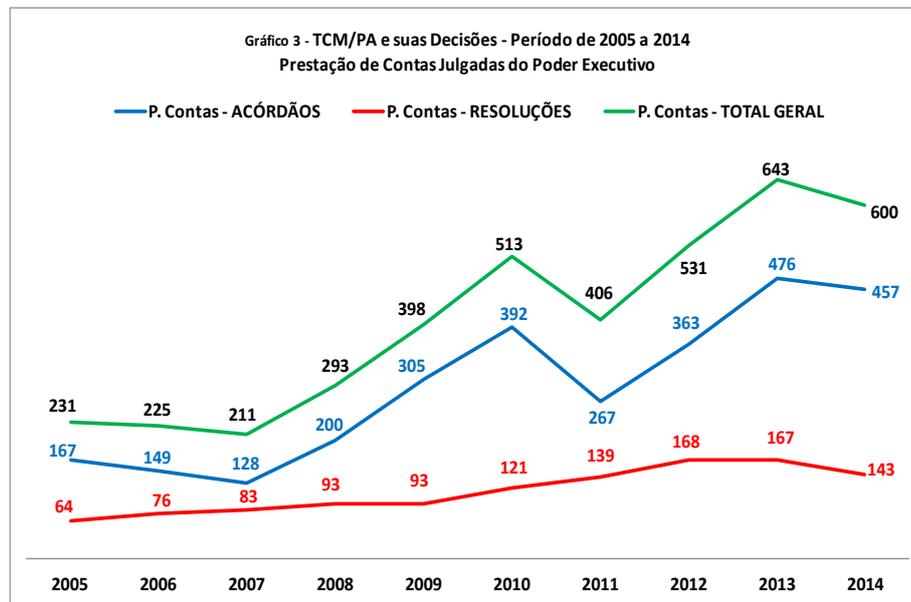


Fonte: Banco de dados do autor (2016)

Ao longo desta série percebe no gráfico abaixo, um percentual considerável demonstra a quantidade de contas julgadas, ou seja, 4.051 dessas contas julgadas dizem respeito especificamente às prestações de contas do Poder Executivo municipal:

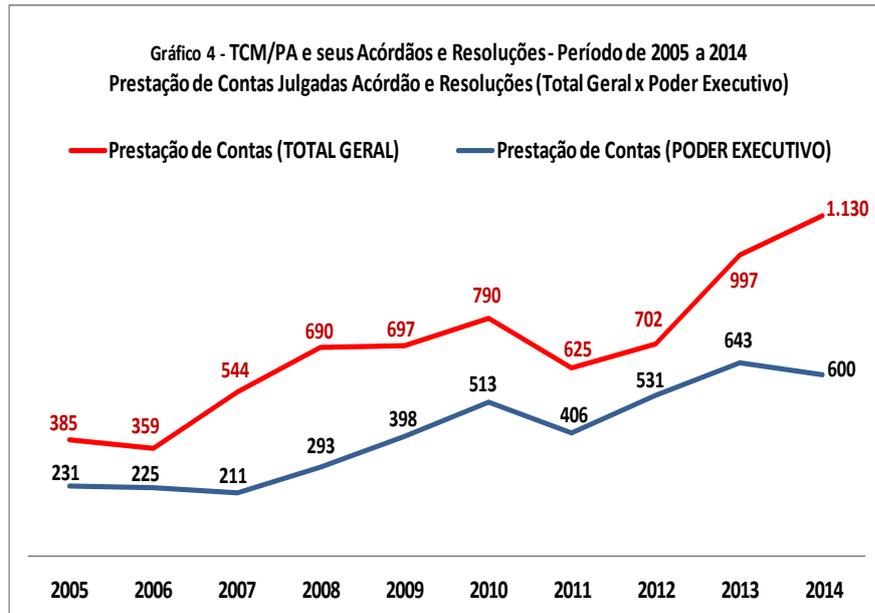
Tabela 5 - TCM/PA e suas DECISÕES																		
Poder Executivo Municipal frente ao julgamento da Prestação de Contas sob o Governo Estadual (PSDB e PT) / período 2005 a 2014																		
Descrição do Poder Prestação de Contas - Decisão Julgamento	Período de Julgamento da Prestação de Contas															Total Decisões		
	45 (PSDB)				13 (PT)					45 (PSDB)								
	2005	2006	Total Decisões		2007	2008	2009	2010	Total Decisões		2011	2012	2013	2014	Total Decisões			
Prestação de Contas - ACÓRDÃOS	167	149	316	69%	128	200	305	392	1.025	72%	267	363	476	457	1.563	72%	2.904	72%
Prestação de Contas - RESOLUÇÕES	64	76	140	31%	83	93	93	121	390	28%	139	168	167	143	617	28%	1.147	28%
Prestação de Contas - TOTAL GERAL	231	225	456	100%	211	293	398	513	1.415	100%	406	531	643	600	2.180	100%	4.051	100%

Fonte: Banco de dados do autor (2016)



Fonte: Banco de dados do autor (2016)

Com efeito, de análise comparativa nessa série histórica dos 10 anos sobre as prestações de contas julgadas de todas as entidades municipais, abrangendo o Poder Executivo, Poder Legislativo e Sociedade Civil Organizada, com emissão de seu respectivo acórdão e resoluções, destacamos que as prestações de contas do Poder Executivo municipal, acompanham ou superaram e sua grande maioria dos anos o percentual de 50%, vejamos:



Fonte: Banco de dados do autor (2016)

No entanto quando se compara o ano da prestação de contas (exercício de governo/gestão), com o ano no qual foi julgada, percebe-se uma grande defasagem, peguemos como exemplo o ano de 1992 cuja prestação de contas só foi analisada no ano de 2006, ou seja, 13 anos depois; a prestação de contas de 1995, somente julgadas em 2008, 12 anos depois; essa demora/atraso/defasagem de análise que deveria ser de no máximo um ano¹¹, vai perdurar em um ritmo de baixa celeridade de julgamentos até o ano de 2006, a partir deste começam a ter maior cadência, ou seja, o confronto prestação de contas/ano passa a ter maior celeridade e conseqüentemente maior regularidade em sua análise, e permanecendo regular até o ano de 2014.

¹¹ LEI COMPLEMENTAR Nº 084, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2012; Art. 1º Ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, órgão de controle externo da gestão de recursos públicos municipais, compete, nos termos da Constituição do Estado e na forma desta Lei Complementar: I - Apreciar as contas de governo anualmente prestadas pelos Prefeitos e sobre elas emitir parecer prévio, no prazo de trezentos e sessenta dias, contados do seu recebimento.

Tabela 6 - TCM/PA e seus Acórdãos - Prestação de Contas do período de Governo/Gestão frente ao ano de julgado											
Descrição do Ato Exercício julgado de Governo/Gestão	Período de Julgamento da Prestação de Contas										Total Decisões
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
01 - Prestação de Contas	321	280	458	593	596	666	485	530	827	981	5.737
1992		1									1
1995				5							5
1996	2		3	10	3						18
1997	4	1	1								6
1998	7	2	5	3			1	1		1	20
1999	27	12	11	12	3	1	1	3	1	1	72
2000	62	50	28	17	16	6	6	6	3		194
2001	111	76	120	47	35	32	12	10	4	7	454
2002	73	80	54	92	51	51	37	22	10	6	476
2003	28	32	75	84	83	111	47	52	20	9	541
2004	5	18	94	127	92	107	82	53	23	18	619
2005	2	6	54	133	105	123	68	63	39	29	622
2006		1	12	61	180	109	123	81	69	113	749
2007				1	14	110	96	92	88	133	534
2008					1	15	8	30	147	149	350
2009						1	3	66	173	149	392
2010								49	126	151	326
2011								2	71	107	180
2012									39	56	95
2013									7	45	52
1999/2000		1									1
1999/2002										1	1
2001/2002				1							1
2006/2007			1		1		1				3
2007/2008									7	6	13
99 (Não Disponível)					12						12

Fonte: Banco de dados do autor (2016)

Tabela 7 - TCM/PA e suas Resoluções - Prestação de Contas do período de Governo/Gestão frente ao ano de julgado											
Descrição do Ato Exercício julgado de Governo/Gestão	Período de Julgamento da Prestação de Contas										Total Decisões
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
01 - Prestação de Contas	64	79	86	97	101	124	140	172	170	149	1.182
1994					1						1
1995	1	1		1							3
1996	1		3								4
1997	4	4	6		1	1					16
1998	7	3	9	5	3						27
1999	13	14	8	9	4	1	2	1	1	1	54
2000	19	13	15	9	10	10	8	2	5	3	94
2001	15	17	13	15	13	11	13	13	9	5	124
2002	3	19	15	24	11	15	23	14	8	8	140
2003	1	6	3	16	13	29	23	25	13	6	135
2004		2	4	4	8	17	17	28	22	10	112
2005			9	10	21	18	22	24	14	18	136
2006				3	14	14	18	24	16	19	108
2007			1	1	2	4	9	18	20	16	71
2008						1	4	5	18	12	40
2009								15	23	12	50
2010						2		1	10	22	35
2011							1		4	9	14
2012								2	7	5	14
2013										3	3
2000/2002						1					1

Fonte: Banco de dados do autor (2016)

Em análise ao quadro a baixo percebe se claramente que o baixo desempenho do Tribunal de Contas dos Municípios, justamente nos períodos de férias¹², e recessos regimentais, com destaque para os meses de julho que em seu acumulado dos 10 anos, apresenta um baixíssimo número de decisões resultando em acordão, e também baixo no mês de janeiro, chegando a esse patamar acumulado, por conta de janeiro de 2008, aonde se tem expressivamente um número de registro de acordão.

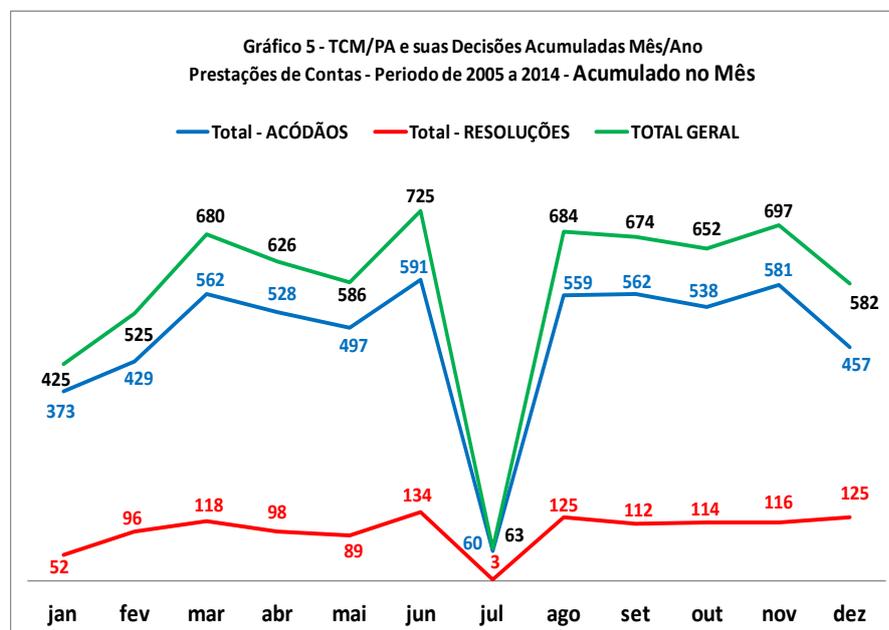
Tabela 8 - TCM/PA e seus Acórdãos - Prestações de Contas e as Decisões Acumuladas Mês/Ano													
Ano/Mês	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	TOTAL
2005	22	22	23	18	27	28	5	31	27	21	43	54	321
2006	18	42	40	21	39	23	-	17	15	26	29	10	280
2007	18	10	24	14	28	41	-	56	46	70	81	70	458
2008	122	95	61	55	36	28	-	37	45	46	37	31	593
2009	8	36	81	57	62	52	-	52	68	83	57	40	596
2010	15	28	78	47	58	102	-	65	76	83	81	33	666
2011	36	57	42	29	48	65	35	32	66	22	16	37	485
2012	21	16	39	32	41	63	11	101	54	47	68	37	530
2013	66	40	88	129	36	96	-	90	76	67	68	71	827
2014	47	83	86	126	122	93	9	78	89	73	101	74	981
TOTAL ACUMULADO	373	429	562	528	497	591	60	559	562	538	581	457	5.737

Fonte: Banco de dados do autor (2016)

¹² Regimento Interno TCM/PA: Art. 69. Em cada ano civil, os Conselheiros terão direito a 60 (sessenta) dias de férias individuais, concedidas sem prejuízo dos seus subsídios e de quaisquer vantagens inerentes ao exercício do cargo, que poderão ser gozadas em dois períodos, a pedido do interessado. §1.º As férias dos Conselheiros serão concedidas pelo Presidente do Tribunal de forma que não comprometam o quorum das sessões. §2.º A qualquer tempo, por necessidade do serviço, as férias poderão ser interrompidas, sendo facultado ao interessado gozar o restante do período em época oportuna, proibida a acumulação de férias, salvo imperiosa necessidade e pelo máximo de 02 (dois) períodos.

Tabela 9 - TCM/PA e seus Resoluções - Prestações de Contas e as Decisões Acumuladas Mês/Ano													
Ano/Mês	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	TOTAL
2005	4		5	9	5	11		16	5	3	3	3	64
2006	8	11	9	7	6	6		5	1	7	8	11	79
2007	8	4	4	4	11	7		7	8	17	7	9	86
2008	7	6	12	7	6	12		7	13	12	6	9	97
2009	5	7	9	3	13	12		2	11	13	12	14	101
2010	3	8	12	10	6	17		17	11	11	16	13	124
2011		17	14	9	9	19	2	12	16	8	14	20	140
2012	6	15	21	14	15	7		30	16	20	17	11	172
2013	6	7	26	15	5	34		17	16	15	15	14	170
2014	5	21	6	20	13	9	1	12	15	8	18	21	149
TOTAL ACUMULADO	52	96	118	98	89	134	3	125	112	114	116	125	1.182

Fonte: Banco de dados do autor (2016)



Fonte: Banco de dados do autor (2016)

Em que pese às dificuldades de análise, o que nos faz pensar em baixa efetividade no julgamento das contas municipais perante este TCM, é sempre bom lembrar que o desenrolar da Administração Pública vem se aperfeiçoando e adquirindo novos padrões de prestação de serviços e controles, desde a década de 1980, mais precisamente com a institucionalização do MARE visto em Bresser (1998) e Abrúcio (2010), desta forma vale lembrar que a baixa efetividade- além da mudança de paradigma na administração pública, a demora das análises se deve em uma breve inferência a atrasos dos ordenadores de despesas em enviar suas respectivas prestações de contas para serem analisadas. Ficando evidente que a morosidade de envio de prestação de contas para análise e consequente julgamento é a constatação no texto dos acórdãos, que em grande número, ainda que possuam contas aprovadas ou aprovadas com ressalvas, destaca-se a intempestividade com aplicação de multa, outro ponto identificado foi o “estoque de processos” originários anteriores a criação do TCM, que se deu no ano de 1983.

4.1.3 O Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCM/PA) e os partidos políticos ao qual o prefeito é filiado na série histórica de 2005 a 2014.

Quando analisamos o quesito prestações de contas para verificar o desempenho do TCM/PA se há ou não parcialidade no julgamento, e se pensarmos na origem ou filiação dos governantes, devendo considerar os chamados partidos políticos, a fim de sermos objetivos para fins de análises consideraremos os chamados partidos relevantes, que segundo Anastasia (2007) são os que sistematicamente obtêm mais de 5% dos votos válidos em eleições nacionais, no caso de estudo trouxemos, PT (13), PDT (14), PMDB (15), e PSDB (45), assim, nos concentramos em dar maior ênfase a estes grandes competidores, uma vez que os Tribunais de Contas também compõem seus quadros de conselheiros com políticos oriundos das agremiações governantes e de casa legislativa, dessa forma podemos inferir, uma vez ocupando cargos estratégicos nesses tribunais podem interferir na impessoalidade destas instituições e desta forma fragiliza-las como mecanismos de controle.

De forma preliminar ao analisar as decisões proferidas a época de Governo Estadual comandado pelo PSDB (45) e PT (13), destacamos ambos ficam próximos à média acumulada do período histórico de 2005 a 2010, vejamos a tabelas e gráfico:

Tabela 10 - TCM/PA e seus ACÓRDÃO
Poder Executivo Municipal frente ao julgamento da Prestação de Contas sob o Governo Estadual (PSDB e PT) / período 2005 a 2014

Descrição do Poder Decisão do Julgamento	Período de Julgamento da Prestação de Contas															Total Decisões		
	45 (PSDB)				13 (PT)				45 (PSDB)									
	2005	2006	Total Decisões	%	2007	2008	2009	2010	Total Decisões	%	2011	2012	2013	2014	Total Decisões			%
Poder Executivo Municipal	167	149	316	100%	128	200	305	392	1.025	100%	267	363	476	457	1.563	100%	2.904	100%
Aprovação	36	21	57	18%	23	38	140	112	313	31%	90	154	169	110	523	33%	893	31%
Aprovação com Ressalva	68	64	132	42%	51	57	56	150	314	31%	99	126	109	159	493	32%	939	32%
Negar Aprovação	63	64	127	40%	54	105	109	130	398	39%	78	83	198	188	547	35%	1.072	37%

Fonte: Banco de dados do autor (2016)

Tabela 11 - TCM/PA e suas RESOLUÇÕES
Poder Executivo Municipal frente ao julgamento da Prestação de Contas sob o Governo Estadual (PSDB e PT) / período 2005 a 2014

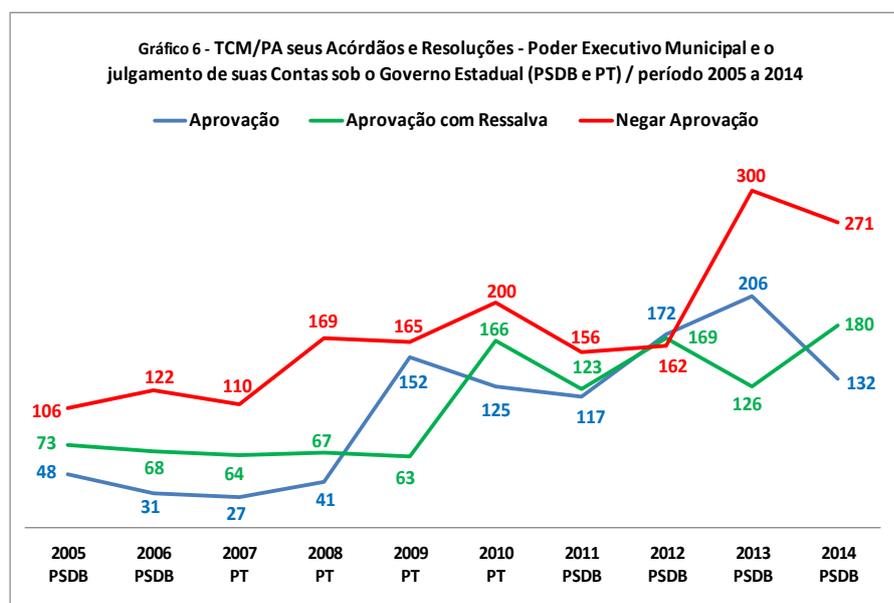
Descrição do Poder Decisão do Julgamento	Período de Julgamento da Prestação de Contas															Total Decisões		
	45 (PSDB)				13 (PT)				45 (PSDB)									
	2005	2006	Total Decisões	%	2007	2008	2009	2010	Total Decisões	%	2011	2012	2013	2014	Total Decisões			%
Poder Executivo Municipal	64	76	140	100%	83	93	93	121	390	100%	139	168	167	143	617	100%	1.147	100%
Aprovação	12	10	22	16%	4	3	12	13	32	8%	27	18	37	22	104	17%	158	14%
Aprovação Com Ressalva	5	4	9	6%	13	10	7	16	46	12%	24	43	17	21	105	17%	160	14%
Negar Aprovação	43	58	101	72%	56	64	56	70	246	63%	78	79	102	83	342	55%	689	60%
Reabertura de Instrução / Outros	4	4	8	6%	10	16	18	22	66	17%	10	28	11	17	66	11%	140	12%

Fonte: Banco de dados do autor (2016)

Tabela 12 - TCM/PA e seus ACÓRDÃO e RESOLUÇÕES
Poder Executivo Municipal frente ao julgamento da Prestação de Contas sob o Governo Estadual (PSDB e PT) / período 2005 a 2014

Descrição do Poder Decisão do Julgamento	Período de Julgamento da Prestação de Contas															Total Decisões		
	45 (PSDB)				13 (PT)				45 (PSDB)									
	2005	2006	Total Decisões	%	2007	2008	2009	2010	Total Decisões	%	2011	2012	2013	2014	Total Decisões			%
Poder Executivo Municipal	231	225	456	100%	211	293	398	513	1.415	363%	406	531	643	600	2.180	353%	4.051	353%
Aprovação	48	31	79	17%	27	41	152	125	345	88%	117	172	206	132	627	102%	1.051	92%
Aprovação Com Ressalva	73	68	141	31%	64	67	63	166	360	92%	123	169	126	180	598	97%	1.099	96%
Negar Aprovação	106	122	228	50%	110	169	165	200	644	165%	156	162	300	271	889	144%	1.761	154%
Reabertura de Instrução / Outros	4	4	8	2%	10	16	18	22	66	17%	10	28	11	17	66	11%	140	12%

Fonte: Banco de dados do autor (2016)



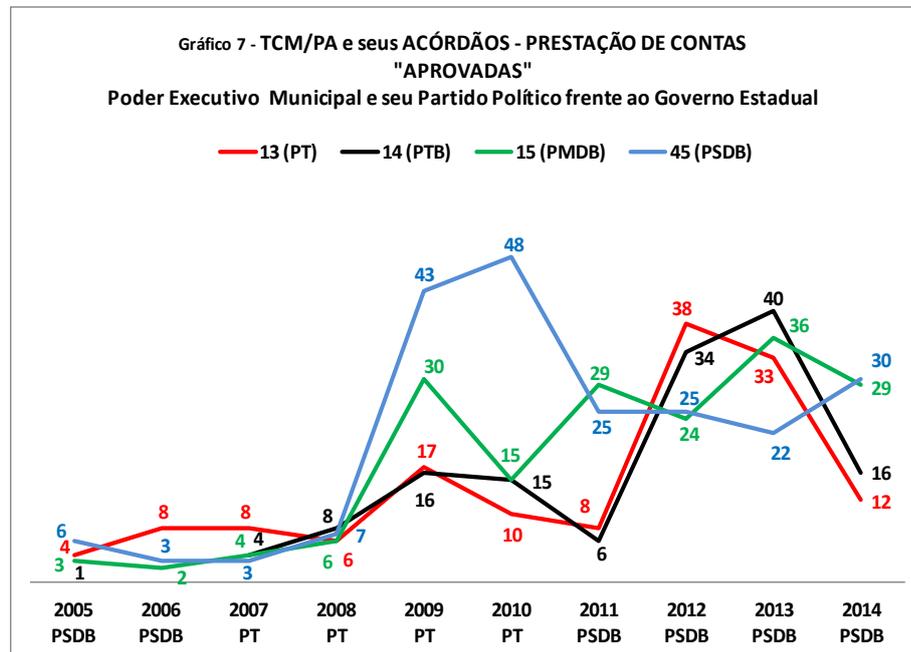
Fonte: Banco de dados do autor (2016)

Destaca-se em Fernando Abrúcio (2010) ao estudar sobre a engenharia da composição dos Tribunais de Contas percebe que há uma forte influência da classe política sobre estas instituições, diz este autor que isso prejudicaria os tribunais enquanto mecanismo de *accountability*, pois estariam vinculados particularmente no nível subnacional aos governantes ainda de forma patrimonialista, o que não é de certa forma uma premissa errada, mas no caso do TCM/PA percebemos que tal premissa não se sustenta quando confrontamos a origem do ordenador de despesa relativo ao seu partido com as decisões deste TCM/PA, ao verificarmos os acórdãos que negam aprovação, perceberemos que as decisões impactam com grande força os quatro grandes partidos. Podemos inferir quanto a esta relação partido de origem do prefeito versus as reiteradas decisões do TCM/PA, que esta instituição desempenha o binômio eficiência/efetividade se firmando como locus de representação do melhor interesse público e como um verdadeiro mecanismo de *accountability* à maneira dos pressupostos teóricos de Guillermo O'Donnell, tanto vertical quanto horizontal. Vejamos ao longo das análises.

De acordo com a análise de prestação de contas aprovadas, aprovadas com ressalvas ou indeferidas e dos reiterados acórdãos, encontramos os seguintes posicionamentos ou acórdão registrados do TCM/PA. Os prefeitos ligados ao Partido dos trabalhadores (PT) ao longo de 10 anos contou com 144 acórdãos pela “aprovação” de sua prestação de contas; o executivo municipal do Partido Democrático trabalhista (PDT), com 26 acórdãos pela “aprovação”; já os prefeitos ligados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), considerando o mesmo período, contaram com 178 acórdãos pela “aprovação” das contas do prefeito. Quanto aos prefeitos ligados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), obtiveram 212 acórdãos, também pela “aprovação” das contas.

Tabela 13 - TCM/PA e seus ACÓRDÃOS PRESTAÇÃO DE CONTAS "APROVADAS"											
Poder Executivo Municipal seu Partido Político frente ao Governo Estadual / período 2005 a 2014											
Descrição da Decisão e Partido do Executivo Municipal	Período de Julgamento dos Atos										Total Decisões
	45 (PSDB)		13 (PT)				45 (PSDB)				
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Aprovação	36	21	23	38	140	112	90	154	169	110	893
11 (PP)	2	2		1	6	5	5	4	7	3	35
12 (PDT)	1			6	6	4	2	3	2	2	26
13 (PT)	4	8	8	6	17	10	8	38	33	12	144
14 (PTB)	1		4	8	16	15	6	34	40	16	140
15 (PMDB)	3	2	4	6	30	15	29	24	36	29	178
20 (PSC)	1							1		1	3
22 (PR + PL + PRONA)	1			2	10	9	1	10	13	8	54
23 (PPS)						1		5	1		7
25 (DEM + PFL)	15	6	4	1	2	1	6	4	9	7	55
33 (PMN)					1	1		2	1		5
40 (PSB)				1	3		2		1	1	8
43 (PV)								2	1		3
44 (PRP)					4	3	6	1	2	1	17
45 (PSDB)	6	3	3	7	43	48	25	25	22	30	212
55 (PSD)					1			1			2
70 (PTdoB)									1		1
99 (Não Disponível)	2				1						3

Fonte: Banco de dados do autor (2016)

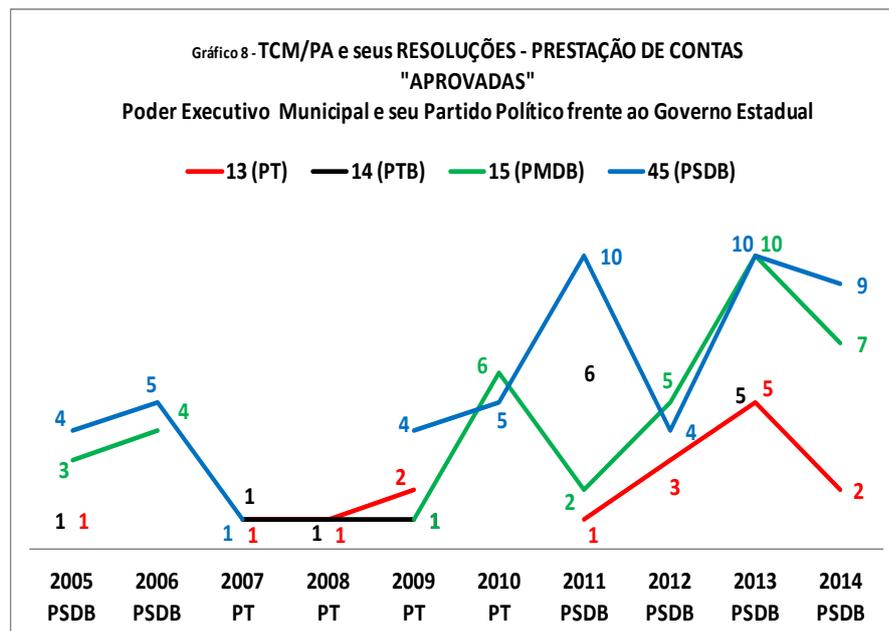


Fonte: Banco de dados do autor (2016)

No mesmo seguimento seguem as decisões contidas nas resoluções, assim:

Tabela 14 - TCM/PA e suas RESOLUÇÕES PRESTAÇÃO DE CONTAS "APROVADAS"											
Poder Executivo Municipal seu Partido Político frente ao Governo Estadual / período 2005 a 2014											
Descrição da Decisão e Partido do Executivo Municipal	Período de Julgamento das Prestações de Contas										Total Decisões
	45 (PSDB)		13 (PT)				45 (PSDB)				
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Aprovação	12	10	4	3	12	13	27	18	37	23	159
11 (PP)					1				1		2
12 (PDT)						1	4	3			8
13 (PT)	1		1	1	2		1	3	5	2	16
14 (PTB)	1		1	1	1		6		5		15
15 (PMDB)	3	4			1	6	2	5	10	7	38
22 (PR + PL + PRONA)					1	1	2	2	2	2	10
23 (PPS)			1							1	2
25 (DEM + PFL)	1			1	2			1	3	1	9
40 (PSB)	2	1									3
43 (PV)									1		1
44 (PRP)							2				2
45 (PSDB)	4	5	1		4	5	10	4	10	9	52
55 (PSD)										1	1

Fonte: Banco de dados do autor (2016)



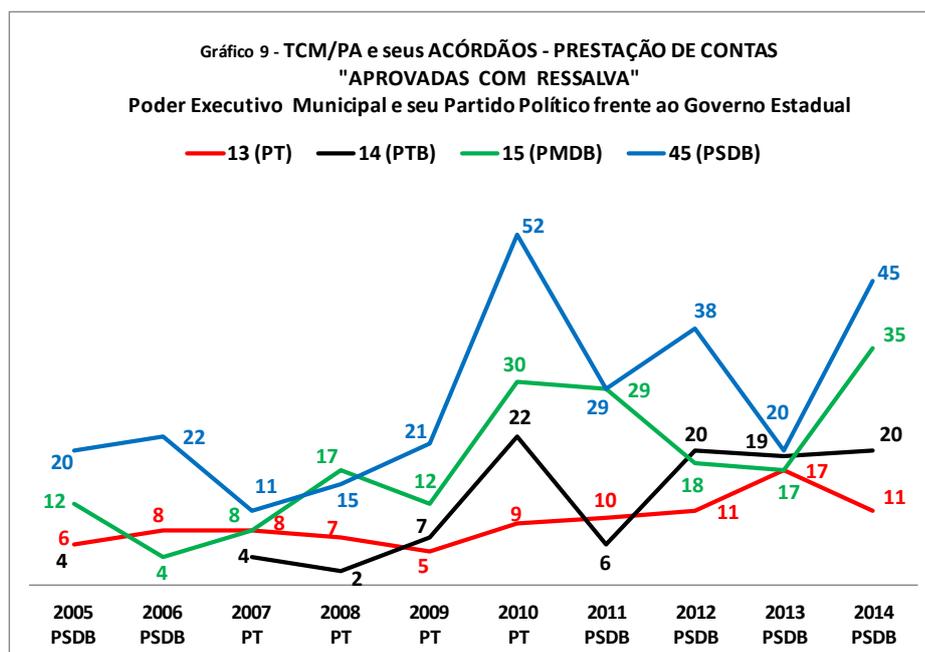
Fonte: Banco de dados do autor (2016)

Quando passamos a analisar as decisões dos acórdãos e resoluções com referencia a prestação de contas “aprovadas com ressalva”, observamos que estas superam o quantitativo das aprovadas sem ressalva, tão somente denominadas de “aprovada”, assim os prefeitos ligados ao Partido Democrático trabalhista (PDT), contou com 65 acórdãos com aprovação com ressalvas, o Partido dos trabalhadores (PT), contou com 92 aprovações com ressalvas. Já

os prefeitos ligados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), considerando o mesmo período, contaram com 182 aprovações com ressalvas. Quanto aos prefeitos ligados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), obtiveram 273 acórdãos pela aprovação com ressalvas.

Tabela 15 - TCM/PA e seus ACÓRDÃOS PRESTAÇÃO DE CONTAS "APROVADAS COM RESSALVAS" Poder Executivo Municipal seu Partido Político frente ao Governo Estadual / período 2005 a 2014											
Descrição da Decisão e Partido do Executivo Municipal	Período de Julgamento dos Atos										Total Decisões
	45 (PSDB)		13 (PT)				45 (PSDB)				
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Aprovação com Ressalva	65	64	51	57	56	150	99	125	109	155	931
10 (PRB)										1	1
11 (PP)	4	7	2	3	4	9	5	7	7	8	56
12 (PDT)	6	7	5	6	3	10	14	9	1	4	65
13 (PT)	6	8	8	7	5	9	10	11	17	11	92
14 (PTB)	4		4	2	7	22	6	20	19	20	104
15 (PMDB)	12	4	8	17	12	30	29	18	17	35	182
17 (PSL)									1		1
20 (PSC)	1	1						4			6
22 (PR + PL + PRONA)	4	1	1		2	8	2	13	16	20	67
23 (PPS)			1			2	2		5	5	15
25 (DEM + PFL)	5	9	10	5		3			3	3	38
40 (PSB)		1			2	2			2	1	8
43 (PV)								1			1
44 (PRP)				1		1	2	3	1		8
45 (PSDB)	20	22	11	15	21	52	29	38	20	45	273
55 (PSD)		1		1		2		1		1	6
99 (Não Disponível)	3	3	1							1	8

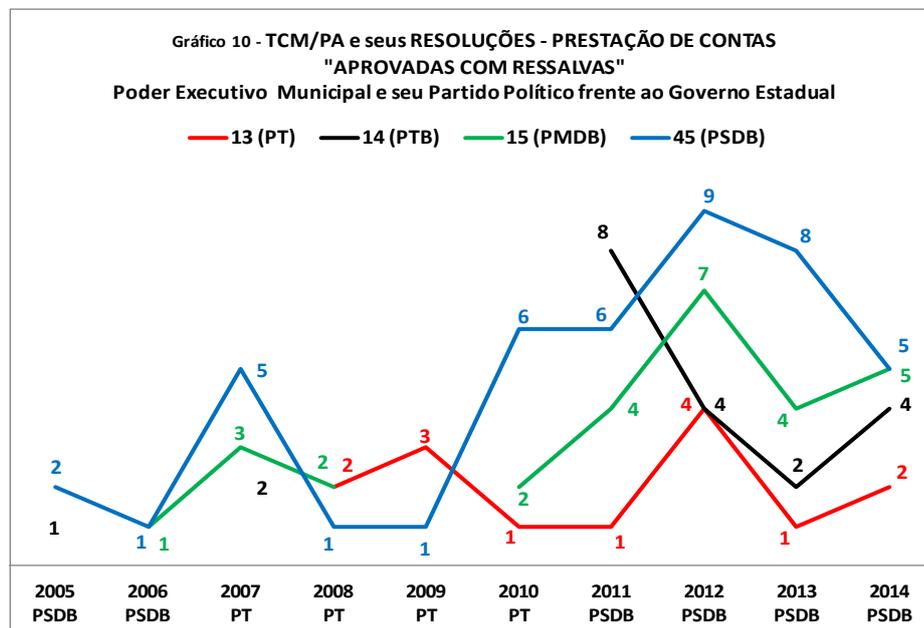
Fonte: Banco de dados do autor (2016)



Fonte: Banco de dados do autor (2016)

Tabela 16 - TCM/PA e suas RESOLUÇÕES PRESTAÇÃO DE CONTAS "APROVADAS COM RESSALVAS" Poder Executivo Municipal seu Partido Político frente ao Governo Estadual / período 2005 a 2014											
Descrição da Decisão e Partido do Executivo Municipal	Período de Julgamento das Prestações de Contas										Total Decisões
	45 (PSDB)		13 (PT)				45 (PSDB)				
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Aprovação Com Ressalva	5	4	13	10	7	16	24	43	17	21	160
11 (PP)		1		4		5		3			13
12 (PDT)	1		1			1		4	1	1	9
13 (PT)				2	3	1	1	4	1	2	14
14 (PTB)	1		2				8	4	2	4	21
15 (PMDB)		1	3	2		2	4	7	4	5	28
20 (PSC)		1	1					1			3
22 (PR + PL + PRONA)	1				2		1	5	1	1	11
23 (PPS)							1				1
25 (DEM + PFL)				1		1		3		2	7
33 (PMN)								1			1
40 (PSB)			1		1		1			1	4
43 (PV)								1			1
44 (PRP)							2				2
45 (PSDB)	2	1	5	1	1	6	6	9	8	5	44
55 (PSD)								1			1

Fonte: Banco de dados do autor (2016)



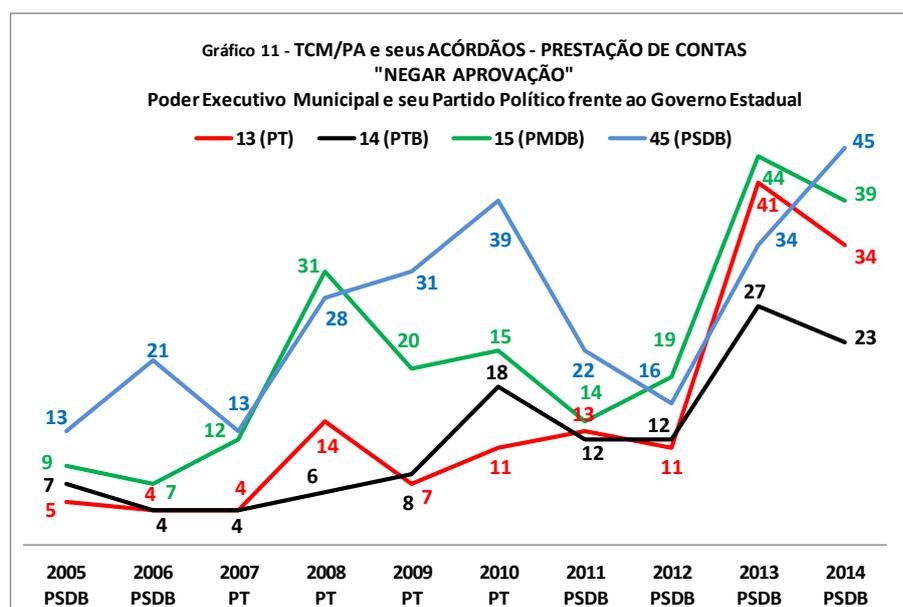
Fonte: Banco de dados do autor (2016)

De acordo com a análise de prestação de contas aprovadas, aprovadas com ressalvas ou indeferidas e dos reiterados acórdãos e resoluções, encontramos os seguintes posicionamentos ou acórdão registrados do TCM/PA. Os prefeitos ligados ao Partido dos trabalhadores (PT) ao e 144 acórdãos negando aprovação e 01 indeferimento. Já os prefeitos

ligados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), contaram com 01 indeferimento; 217 acórdãos negando aprovação. Quanto aos prefeitos ligados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), obtiveram 262 acórdãos negando aprovação; 01 indeferimento e um acórdão de restituição dos recursos ao cofres públicos. O executivo municipal do Partido Democrático trabalhista (PDT), 81 acórdãos negando aprovação.

Tabela 17 - TCM/PA e seus ACÓRDÃOS PRESTAÇÃO DE CONTAS "NEGAR APROVAÇÃO"											
Poder Executivo Municipal seu Partido Político frente ao Governo Estadual / período 2005 a 2014											
Descrição da Decisão e Partido do Executivo Municipal	Período de Julgamento dos Atos										Total Decisões
	45 (PSDB)		13 (PT)				45 (PSDB)				
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Negar Aprovação	62	64	54	105	109	130	77	80	198	186	1.065
11 (PP)	2	3	4	4	8	10	6	3	10	10	60
12 (PDT)	11	7	8	8	19	17	2	2	4	3	81
13 (PT)	5	4	4	14	7	11	13	11	41	34	144
14 (PTB)	7	4	4	6	8	18	12	12	27	23	121
15 (PMDB)	9	7	12	31	20	22	14	19	44	39	217
17 (PSL)									3		3
20 (PSC)								1	1		2
22 (PR + PL + PRONA)		3		4	8	5	2	6	13	13	54
23 (PPS)	2		1					2	8	6	19
25 (DEM + PFL)	3	10	6	5	1		2	5	5	9	46
33 (PMN)						1			3		4
40 (PSB)	4	1		1	3	5	1	1	5	3	24
44 (PRP)	1			1		1	1			1	5
45 (PSDB)	13	21	13	28	31	39	22	16	34	45	262
55 (PSD)	4		2	3	2		2				13
99 (Não Disponível)	1	4			2	1		2			10

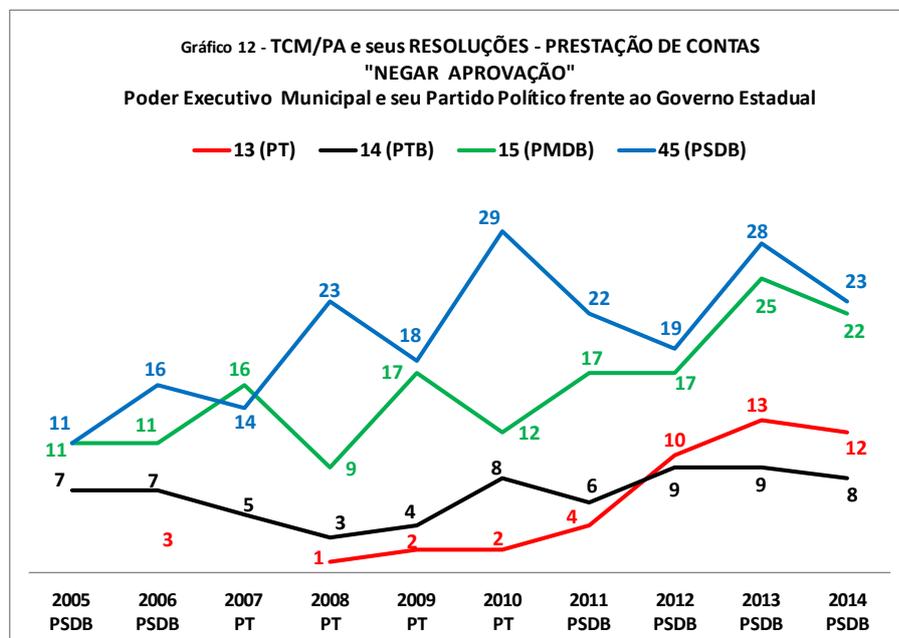
Fonte: Banco de dados do autor (2016)



Fonte: Banco de dados do autor (2016)

Tabela 18 - TCM/PA e suas RESOLUÇÕES PRESTAÇÃO DE CONTAS "NEGAR APROVAÇÃO"											
Poder Executivo Municipal seu Partido Político frente ao Governo Estadual / período 2005 a 2014											
Descrição da Decisão e Partido do Executivo Municipal	Período de Julgamento das Prestações de Contas										Total Decisões
	45 (PSDB)		13 (PT)				45 (PSDB)				
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Negar Aprovação	43	58	56	64	56	70	78	79	102	84	690
11 (PP)	1	5	7	6	1	4	7	5	8	8	52
12 (PDT)	1	2	5	12	4	6	9	7	2	3	51
13 (PT)		3		1	2	2	4	10	13	12	47
14 (PTB)	7	7	5	3	4	8	6	9	9	8	66
15 (PMDB)	11	11	16	9	17	12	17	17	25	22	157
17 (PSL)									1		1
20 (PSC)			1	2		1		1	1		6
22 (PR + PL + PRONA)	2	4		3	2	1	3	3	6	3	27
23 (PPS)	1	2						2	5	2	12
25 (DEM + PFL)	4	4	4	3	2	1	2	1	2	2	25
33 (PMN)	1					1		1	1		4
40 (PSB)	1	4	1		4	4	5	2	1		22
44 (PRP)							1	1			2
45 (PSDB)	11	16	14	23	18	29	22	19	28	23	203
55 (PSD)	2		3	2	1	1	2	1		1	13
99 (Não Disponível)	1				1						2

Fonte: Banco de dados do autor (2016)



Fonte: Banco de dados do autor (2016)

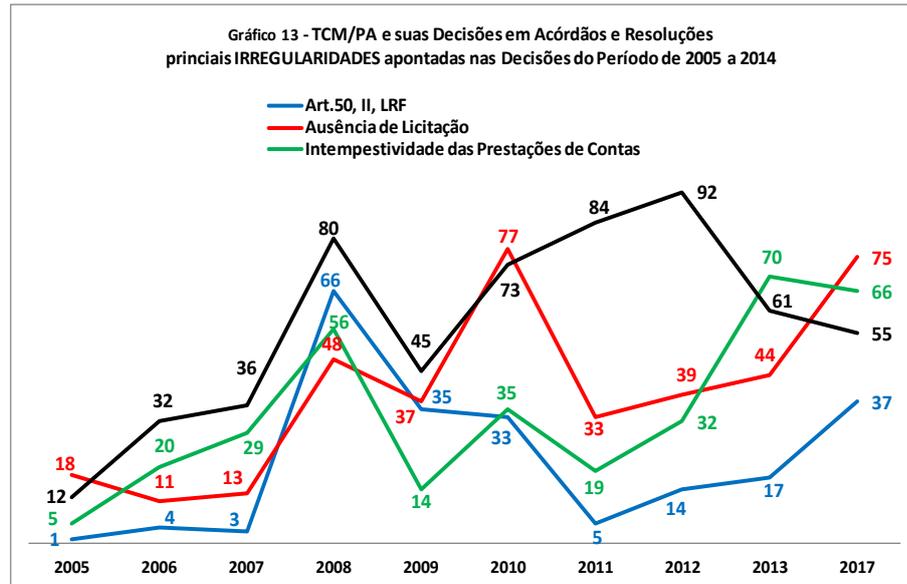
4.1.4 Das Irregularidades nas Contas dos Prefeitos Paraenses

A coleta de dados nas Resoluções da Corte de Contas teve início em 01/01/2005 e término em 31/12/2014, tendo sido catalogadas decisões de prestação de contas de prefeitos paraenses, com emissão de parecer prévio. Deste total, constatou-se que a Corte de Contas decidiu pela emissão de parecer prévio desfavorável em diversas decisões demonstradas em suas totalidades das contas de prefeitos.

Não sendo o intuito de este estudo identificar quais foram às causas que ensejaram a reprova de contas ou aprovação com ressalvas, contudo trouxemos as principais irregularidades dentro do período de estudo, 2005 a 2014, sem o intuito de discorrer de forma individual cada qual, apenas demonstrar, pela tabela e destaque as principais no gráfico a seguir:

Tabela 19 - TCM/PA e suas Decisões em Acórdãos e Resoluções IRREGULARIDADES apontadas nas Decisões do Período de 2005 a 2014												
Descrição Classificação do Ato de Irregularidade	Período de Julgamento / Quantidade / Apontamentos de Irregularidades										Total de Decisões	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
Agente Ordenador				7	2						1	10
Art.50, II, LRF	1	4	3	66	35	33	5	14	17	37		215
Artigo 29-A, Inciso I, CF	1		1	4	2	5		2	4			19
Ausência de Licitação	18	11	13	48	37	77	33	39	44	75		395
Descumprimento da Lei 4.320/64	0	0	0	5	3	2	3	1	4	1		19
Despesa acima do limite art 20, RGF				1	5	4		1	1			12
Despesa ao minimo do Fundeb Lei 9.424, art 7º	1	0	1	6	4	12	9	13	6	8		60
Despesa com pessoal acima do limite art 19, RGF						2						2
Despesa Inferior ao minimo na Educação				4	3	1			1			9
Despesa Inferior ao minimo na saúde	1			2		1	2	2	3	2		13
Despesa sem cobertura art 42, RGF					2	2	1					5
Intempestividade das Prestações de Contas	5	20	29	56	14	35	19	32	70	66		347
Intempestividade do RGF	12	32	36	80	45	73	84	92	61	55		570
Restituição ao Cofres											3	3

Fonte: Banco de dados do autor (2016)



Fonte: Banco de dados do autor (2016)

Como pode ser observado, várias são as falhas resultantes da Lei de Responsabilidade Fiscal pesquisadas nas Resoluções prolatadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, sobre as contas do prefeito cujo parecer fora desfavorável, constataram-se as maiores ocorrências, quais sejam: I – envio intempestivo ao Tribunal de Contas dos Relatórios de Gestão Fiscal; II – Incorreta apropriação (empenho) de encargos patronais (art. 50, II); III - Despesa com pessoal do Município acima do limite permitido (art. 19, III); IV – Despesa com pessoal do Poder Executivo acima do limite permitido (art. 20, III, “b”); e, V – Restos a Pagar sem disponibilidade financeira em final de mandato (art. 42).

Ainda detectado às falhas resultantes de inobservância de limites constitucionais e infraconstitucionais, verificamos as seis maiores ocorrências para emissão de parecer favorável, são elas: I – Agente Ordenador; II – Ausência de Processo Licitatório; III – Excesso de Pagamento de Subsídios aos Gestores; IV – Investimento insuficiente no Fundeb; V – Investimento insuficiente na Saúde; e, VI – Investimento insuficiente na Educação, como demonstrado.

O que chama a atenção é o grande número de decisões proferidas com embasamento de ausência de processos licitatórios, deixando claro que Tribunal de Contas dos Municípios não pactua com os desmandos ocasionados por gestores. A expressão “licitação”, na lição de Edgar Guimarães et al (2010, p.89), “significa uma competição prévia a um determinado contrato, que pode se realizar por diferentes modalidades, conforme previsão contida no art. 22 da Lei nº 8.666/93 e na própria Lei nº 10.520/02”.

Di Pietro (2003) conceitua licitação como “o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato”.

Certamente que os processos licitatórios realizados pelo prefeito devem acompanhar a prestação de contas correspondente, cuja competência para exame foi atribuída aos Tribunais de Contas. No âmbito da jurisdição paraense a regra encontra-se prevista no art. 30, II, “a” da Lei Complementar nº 25/1994.

Segundo Araújo (2012) acerca da fiscalização sobre licitações e contratos exercidos pelo Tribunal de Contas, afirma que este é um dos capítulos mais dramáticos e sensíveis da atuação dos Tribunais de Contas, por ser o mais apto à ocorrência de irregularidades, falhas, ilegalidades e atos de corrupção de sorte que, praticados pelos atores desses atos, com a participação não só de servidores públicos, como também, de licitantes.

Entretanto, trata a irregularidade do não envio do processo licitatório para fiscalização do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, a fim de verificar a sua regularidade. Este tipo de comportamento omissivo dos prefeitos revela como uma das mais graves e nefastas, isto porque a ausência de processo licitatório repercute na economia pública, com o comprometimento de recursos do Erário, cujo ato se considera lesivo à sociedade.

A omissão no envio do procedimento licitatório para efeito de fiscalização das Cortes de Contas constitui burla ao art. 2º, da Lei nº 8.666/93, além de ofensa à prescrição do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, que exige a contratação de obras, serviços, compras e alienações seja precedido do certame licitatório, ao mesmo tempo em que tal infração maltrata o Princípio da moralidade, que deve nortear todo aquele que administra recursos públicos.

Neste tipo de irregularidade observa-se, na maior parte das ocorrências, má-fé do ordenador, já que após a decisão do parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, o prefeito tem a possibilidade de interpor Recurso, e com isso tem prazo mais dilatado para apresentar o certame, e não raras vezes com inúmeras inconsistências.

A falta de envio do certame licitatório para efeito de fiscalização do Tribunal de Contas constitui falha grave, que enseja a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das

contas, sem prejuízo de cominação de multa e remessa dos autos ao Ministério Público Estadual para as providências necessárias.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossos estudos apontam em diálogos com as perspectivas teóricas que a emergência do Estado moderno trouxe a democracia representativa e elitista, e assim o exercício da soberania popular direta ficou cada vez mais distante. Diferentemente da democracia dos antigos, da democracia direta ateniense, os Estados nacionais modernos são marcados por grandes territórios e contingente populacional, cujo viés do *homo oeconomicus* é uma característica central destes tempos e que leva uma grande parcela da sociedade a preocupar-se somente com o mundo privado, não se importando com a participação política nos espaços públicos. Diante dessas duas dimensões que se apresenta modernamente, a soberania popular é limitada, e o atributo participação torna-se um grande desafio. A saída encontrada é elitista centrada na democracia representativa. Em Shumpeter (1961) e Downs (1999), o cidadão comum não tinha capacidade ou interesses políticos senão para escolher os líderes a quem caberia tomar decisões. Assim a democracia seria um método de constituição de governos. Forma-se assim, na modernidade um consenso em torno de um procedimento eleitoral para formação de governos.

Em Bresser Pereira (1996) percebemos que a característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas era a confusão entre patrimônio público e o privado. Inaugura-se o Patrimonialismo que significa a incapacidade ou a relutância de se distinguir entre o patrimônio público e os bens privados. A administração do Estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista. Para Weber (2009)-, o patrimonialismo é um modo de exercício legítimo de poder político, ancorado num tipo ideal de dominação tradicional. Destaca Bresser Pereira (1996) que somente no capitalismo e na democracia é que se clarificou a distinção entre *res publica* e os bens privados. A democracia e a burocracia emergiram como as principais instituições desenhadas para proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado.

Para Przeworski (2006) o Estado é influenciado por três tipos de relação, que se verifica entre *principals e agents*: entre governos e agentes econômicos privados (regulação), entre políticos e burocratas (supervisão/acompanhamento), e entre cidadãos e governos (responsabilização)-, diz ele que a qualidade do desempenho do Estado depende do desenho institucional de todos esses mecanismos e que instituições bem concebidas podem permitir que os governos intervenham melhor na economia-, e os induzir a fazê-lo-, do que um Estado não- intervencionista.

Depreende-se que, o desafio por um lado é prover o Estado com instrumentos para uma intervenção efetiva e, por outro, em criar incentivos para que os funcionários públicos atuem de modo a satisfazer o melhor interesse público. Os incentivos devem ser gerados pela organização interna do governo, porém sendo necessário que a burocracia efetivamente seja supervisionada pela representação eleita, que, por sua vez deve prestar contas aos cidadãos. Estes devem ser capazes de saber quem é o responsável pelo que, e aplicar em cada caso, a sanção apropriada, para que os governos com bom desempenho continuem no poder, e os maus governos sejam alijados. Se os mecanismos de responsabilização (*accountability*) são bem concebidos, a economia de um Estado intervencionista pode obter melhores resultados que a economia de mercados livres (PRZEWORSKI, 2006).

Na ação do Estado, nos processos de produção da ordem social, encontraremos muitas formas de exercer o *accountability*-, os mecanismos de *checks and balances* exercido pelas instituições do Estado uma sobre as outras, a ideia de poder controlando poder, o cerne de *accountability* está na perspectiva de controlar as ações dos agentes públicos, bem como os freios e contrapesos que se impõem as instituições do Estado. Uma das primeiras menções sobre a ideia de *accountability* está nos estudos de O' Donnell (1998) com o objetivo de compreender a dimensão horizontal e vertical de *accountability*.

Esse conjunto de mecanismo de controle uma vez combinados potencializam as ações dos atores sociais, e fortalece o controle sobre as ações dos agentes públicos, que se realiza pelo monitoramento institucional dos atos dos agentes públicos, isto é, pela separação de poderes, de freios e contrapesos, do devido processo, e pela função disciplinadora que implica a existência de eleições periódicas e competitivas. Há assim uma diminuição dos riscos a partir de mecanismos de controle decorrentes da delegação do poder.

Assim há diversos mecanismos de *accountability* à disposição do Estado moderno, conselhos de participação popular, Ministério Público, Tribunais criminais e eleitorais, e os Tribunais de Contas. No nosso estudo este último constitui o objeto central da análise, mas precisamente o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. De uma maneira geral os tribunais de contas tem um histórico longo, desde o império já havia o interesse em sua criação cuja função seria de fiscal da administração pública. Mas somente na carta constitucional de 1891 que teve sua institucionalização, vinculado ao poder legislativo, e somente com a Constituição de 1988 ampliou as suas funções para ações de controle externo, e dessa forma sendo referência para criação dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. Essa é a sua trajetória histórica.

Ao todo existem quatro Tribunais de Contas dos Municípios no Brasil, todos eles com a função de emitir parecer prévio sobre as contas dos prefeitos municipais, ao contrário do que se pensa, esses tribunais fazem parte da estrutura do poder público estadual, e não guarda nenhuma relação com qualquer estrutura pública municipal a não ser de avaliar as contas dos prefeitos. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará foi criado no ano de 1980, nesse período denominado de Conselho de Contas dos Municípios, sendo responsável pela fiscalização da aplicação de recursos públicos de 144 prefeitos. Ao analisarmos a sua trajetória percebemos que a sua modernização se dá no bojo da reforma do Estado brasileiro, mas precisamente da burocracia do Estado na segunda metade da década de 1990, levado a cabo pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, com a ideia de revolução gerencial do Estado.

O Estudo estabeleceu um intervalo de 10 anos de atuação deste TCM/PA (2005-2014), quando analisamos a sua produtividade em relação às suas diversas funções. No primeiro momento percebemos uma evolução considerável no exercício destas funções, de 970 questões (contas diversas) analisadas pelo TCM/PA em 2005, e conseqüentemente nos anos subsequentes um incrementalismo de produtividade até o ano de 2014 perfazendo um total de 1.512 julgamentos ou 55,87% a mais de análises sobre os procedimentos das mais diversas espécies de contas que envolvem a administração pública municipal. Se verificarmos tal série histórica dos 10 anos cumulativamente se terá a um total de 12.930 análises e conseqüentemente posicionamentos sobre as contas públicas municipais.

Especificamente sobre o item prestação de contas observa-se que no ano de origem da pesquisa- 2005, foram analisadas 321 prestação de contas, e sequencialmente um aumento considerável até o ano de 2014 com 981 prestações de contas analisadas- considerando cumulativamente o intervalo de 2005-2014 (10 anos) tem-se um total de 5.737 prestações de contas analisadas.

Quando analisamos o quesito prestações de contas para verificar o desempenho do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará quanto à origem ou filiação dos prefeitos, de acordo com a análise de prestação de contas aprovadas, aprovadas com ressalvas, negadas ou indeferidas e dos reiterados acórdãos, encontramos os seguintes posicionamentos ou acórdão registrados do TCM/PA. Os prefeitos ligados ao Partido dos trabalhadores (PT) ao longo de 10 anos tiveram 146 acórdãos pela aprovação de sua prestação de contas; 91 aprovações com ressalvas, e 144 acórdãos negando aprovação e 01 indeferimento. Já os prefeitos ligados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), considerando o

mesmo período, contaram com 178 acórdãos pela aprovação das contas do prefeito; 181 aprovações com ressalvas e 01 indeferimento; 217 acórdãos negando aprovação. Quanto aos prefeitos ligados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), obtiveram 212 acórdãos pela aprovação das contas; 272 acórdãos pela aprovação com ressalvas, e 261 acórdãos negando aprovação; 01 indeferimento e um acórdão de restituição dos recursos aos cofres públicos. O executivo municipal do Partido Democrático trabalhista (PDT), 26 acórdãos pela aprovação; aprovação com ressalvas 65; e 80 acórdãos negando aprovação. O executivo municipal dos Democratas (DEM), obteve 06 acórdãos para aprovação de suas contas; 01 para aprovação com ressalvas; 07 acórdãos negando aprovação. E por fim os prefeitos do Partido Socialista Brasileiro (PSB), 08 acórdãos pela aprovação; 08 aprovações com ressalvas; 24 acórdãos pela negação de aprovação.

Ao observarmos as dimensões analisadas que dizem respeito às contas públicas municipais levadas a cabo pelo TCM/PA, percebemos um grau de desempenho considerável. Aumento de produtividade no período em análise, o que prova que a efetividade desta instituição teve uma importante evolução; nesta perspectiva percebemos bons resultados quanto se menciona o item prestação de contas, e o mais surpreendente, é que um dos achados, em si tratando deste TCM/PA, contraria o cerne e as observações teóricas que dizem que pela sua composição política, estaria imbuído de grande parcialidade e controle estreito pelos governantes prejudicando a modernização do Estado. Quando analisamos esta etapa verificamos que há um efetivo impacto quanto ao julgamento das contas que dizem respeito a relação prefeito/partido, ou seja, há proporcionalidade de sanções apontadas pelas negações de aprovação de contas praticamente iguais para os partidos relevantes, o que nos leva à conclusão do caráter impessoal e republicano deste TCM/PA. Todas essas qualidades do objeto que encontramos corroboram para a afirmativa de que este TCM/PA se constitui em um verdadeiro *locus* de controle das contas públicas se fazendo efetivo no desempenho de suas funções, e desta forma um mecanismo importante de *accountability horizontal* no melhor estilo trazido pela teoria de *accountability* de Guillermo O'Donnell.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F L. Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, JON (Orgs.). Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010. p. 537-548.

AGUIAR, Ubiratan Diniz; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A Administração Pública sob a perspectiva do Controle Externo. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALMEIDA, Débora; CUNHA, Eleonora. O potencial dos Conselhos de políticas na alteração da relação entre Estado e sociedade no Brasil. In: Controle público e democracia. Belo Horizonte- UFMG, 2009.

ALMEIDA, José Luis Pinto. Revista do TCE de Santa Catarina. Ano 5. Nº 6. Santa Catarina. 2008.

ANASTASIA, Fátima.; INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades. In: AVRITZER L. (Org.). Instituições Políticas, Participação e Processos de Globalização- Belo Horizonte: UFMG, 2009.

_____. Federação e relações intergovernamentais. In: Avelar, L; CINTRA, O (Orgs.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução- Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

ARAÚJO, Cesar Manhães. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1998. Curitiba: Juruá. 2012.

ARANTES, Rogério. Ministério Público e Política no Brasil. São Paulo, EDUC: Editora Sumaré: FAPESP, 2002.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. Democracia, participação e instituições híbridas In: Controle público e democracia. Belo Horizonte- UFMG, 2009.

BARBOSA, Raissa Maria Rezende de. Os Tribunais de Contas e a Moralidade Administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BARBOZA, Márcia Noll. Cem Perguntas e Respostas sobre Improbidade Administrativa: Incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992. In:_____. Definição de Improbidade Administrativa. Brasília: ESMPU, 2008, p. 15-16.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BOGONI, Flavia. Revista do TCE de Santa Catarina. Ano V. Nº 6. Santa Catarina. 2008.

BRASIL. Governo do Pará. Disponível em: http://www.pa.gov.br/O_Para/opara.asp. Acesso em: 20 maio 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Financiamento da Saúde: novos desafios. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/financiamentosaude_miolo.pdf. Acesso em: 01/06/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 86640 PI. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 26 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag.Rg. Recurso Extraordinário nº 484.307/PR. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=621645>. Acesso em: 28 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 261885-3/SP. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28julgamento+e+prefeito+e+legislativo%29&pagina=2&base=baseAcordaos>. Acesso em: 06 abr. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo. Acessado em 03/06/2015.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*, quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 24(2)30-50, 1990. Disponível em: <https://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/Accountability+Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+portugu%C3%AAs+-+Anna+Maria+Campos.pdf>. Acesso em: 04/10/2015.

CARNEIRO, Carla. COSTA, Bruno. Inovação institucional e *accountability*: o caso dos conselhos setoriais. VI Congresso *del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Adminstracion Pública*, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001.

CHEKER, Monique. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Belo Horizonte. Fórum, 2009.

COELHO, Antonio Hamilton. Revista do TCEMG, 2010 – v. 75 – nº 2 – ano XXVIII.

COSTA, Luis Bernardo Dias. Tribunais de Contas aspectos polêmicos. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COSTA, Tito. Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores. 5º ed. São Paulo. RT, 2011.

DAL POZZO, Gabriela Tomasselli Bresser Pereira. As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DAHL, Robert A. Poliarquia: Participação e Oposição- 1. Ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DOWNS, Anthony. Uma Teoria Econômica da Democracia- São Paulo: Editora da

FARIA, Cláudia. Os Determinantes da Efetividade Democrática da Participação Social. In Democracia, república e participação. Belo Horizonte: UFMG-2008.

FEREJOHN, JOHN. *Accountability in a Global Context. IILJ Working Paper 2007/5 (Global Administrative Law Series)*. Disponível em: <http://www.iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/Ferejohn-Accountability-in-a-Global-Context-2007-2.pdf>. Acesso em: 15/10/2015.

GUIMARÃES, Edgar. Lei de Responsabilidade Fiscal: Ensaio em Comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00. Belo Horizonte: ed. Fórum. 2010.

KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariiedade do Ministério Público no Brasil. Dados, v. 50, n. 2, 2007. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011> Acesso em: 20/04/2015.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio; 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):739-72, JUL./AGO. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a02.pdf>. Acesso em: 10/10/2015.

MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 27ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

MENEZES, Monique. O tribunal de contas da união, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 43, p. 107-125, out. 2012.

MILESKI, Helio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo. RT, 2003, citado por Flávia Bogoni. Revista do TCE de Santa Catarina. Ano V. Nº 6. Santa Catarina. 2008.

NORONHA FILHO, Vicente de Paulo Tavares. Transformação institucional do Ministério Público: da defesa do Estado à defesa da sociedade. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belém, 2014.

NUNES, Marcio Bessa. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V. 77. nº 4. Ano XXVIII. 2010.

_____. Revista Técnica dos Tribunais de Contas. Ano 2, n 1º. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e as novas poliarquias. Lua Nova, n.44, 1998.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. 3ª ed. São Paulo: RT, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estado, aparelho do Estado e sociedade civil. Brasília: ENAP, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=4481>, acesso em: 10/07/2015.

PERUZZOTI, Enrique. A Política de Accountability Social na América Latina. Belo Horizonte, UFMG, 1999. Disponível em <http://sureco.grude.ufmg.br/moodle>. Acesso em 27/05/2015.

PINHO, José Antonio; SACRAMENTO, Ana Rita. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em: 04/10/2015.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In PEREIRA, B. (Org.); SPINK, P. (Org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial- Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SCHEDLER, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, D.F.2004.

SHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, Socialismo e Democracia — Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Elóia Rosa et tal. Revista Técnica dos Tribunais de Contas. Ano 2. n 1. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SIMÕES, Edson. *TCM 40*. Edição Comemorativa dos 40 anos do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. São Paulo. Ed. CTP. 2008.

SOUZA, Regina Luna Santos. Ciência Política – Decisões, Escolhas e Instituições. 1. ed. Brasília: Vestcon, 2008.

SPECK, Bruno Wilhelm. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição fiscalizadora superior financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TEIXEIRA, Ana. Você quer um bom conselho? Conselhos Municipais de cultura e cidadania cultura. In: FARIA, Hamilton (org.); MOREIRA, Altair, (org.); VERSOLATO, Fernanda (org.). São Paulo: Institutos Pólís, 2005.

VIDAL, P. Continuidade e mudança na gestão pública no estado do Pará. Jundiaí, Paco Editorial: 2011.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva. V- 1. 4ª edição, Brasília: UnB, 2009.