



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

**SYLVIA DE NAZARÉ FERREIRA CASTRO**

***ACCOUNTABILITY* DE GOVERNOS SUBNACIONAIS: Aspectos do  
relacionamento entre Tribunal de Contas, Assembleia Legislativa e o Executivo no  
Estado do Pará**

**Belém-PA  
2015**



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

**SYLVIA DE NAZARÉ FERREIRA CASTRO**

**LINHA DE PESQUISA: POLÍTICA PÚBLICA E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS**

**ORIENTADORA: MARIA DOLORES LIMA DA SILVA**

***ACCOUNTABILITY* DE GOVERNOS SUBNACIONAIS: Aspectos do  
relacionamento entre Tribunal de Contas, Assembleia Legislativa e o Executivo no  
Estado do Pará**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico em Ciência Política, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Belém-PA  
2015**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**SYLVIA DE NAZARÉ FERREIRA CASTRO**

***ACCOUNTABILITY DE GOVERNOS SUBNACIONAIS: Aspectos do  
relacionamento entre Tribunal de Contas, Assembleia Legislativa e o Executivo no  
Estado do Pará***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da  
Universidade para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

### **Banca Examinadora:**

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Dolores Lima da Silva – Orientadora  
PPGCP/UFPA

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eleanor Gomes da Silva Palhano – Examinadora Externa  
Faculdade de Ciências Sociais/UFPA

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza - Examinador Interno  
PPGCP/UFPA

Conceito: EXCELENTE

Belém-PA, 15 de julho de 2015.

*“Pode ser um reflexo da natureza humana que tais mecanismos deveriam ser necessários para controlar os abusos do governo. Mas o que é um governo, senão o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo. Se os anjos governassem, não seriam necessários controles internos e externos. Em um governo que será administrado por homens sobre outros homens, a maior dificuldade é esta: você deve primeiro permitir ao governo que controle os governados; e em seguida obrigar o governo a se controlar.”*

**James Madison in O Federalista**

## **AGRADECIMENTOS**

A realização deste sonho só foi possível graças à oportunidade ofertada pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (PPGCP-UFPA). Agradeço profundamente a disponibilidade e cooperação de minha orientadora, Professora Dra. Maria Dolores Lima da Silva e do meu co-orientador Professor Dr. Milton Farias, por sua ajuda em minha formação e no direcionamento deste estudo dentro dos parâmetros acadêmicos e do escopo da Ciência Política.

À equipe que compõe o PPGCP, o Coordenador Geral, Professor Dr. Carlos Sousa, às Secretarias, Ana Tavares e Delice Silva, e aos estagiários, Francisco e Maycon. Obrigada pelo acolhimento, pelo atendimento, pelos conselhos, pelas risadas e pela paciência nesses dois anos de convivência.

Aos professores do Mestrado, agradeço por terem compartilhado seu conhecimento, por terem nos instigado e aberto novos horizontes de observação da realidade. Aos meus colegas de curso, que estiveram ao meu lado durante esta experiência acadêmica, pessoas maravilhosas com quem tive a oportunidade de conviver e a quem nutro um enorme carinho.

Ao TCE-PA, em especial gabinete do Conselheiro Luis Cunha, que colocou a equipe do seu Gabinete, da Secretaria Geral e da Biblioteca à nossa disposição para nos indicar os setores e facilitar a coleta de informações.

Agradeço a ALEPA, em especial ao Mandato do Deputado Estadual José Maria (PT), da Assessoria Técnica da Casa, do Setor de Arquivo, que nos forneceu cópias dos projetos de Decreto Legislativo, e da DIDEX, que nos disponibilizou cópias das atas de arguição e votação das indicações e das prestações de contas analisadas neste trabalho.

Aos meus pais, irmãos, sobrinhos e demais familiares, pelo estímulo e apoio incondicional, por compreenderem minhas ausências, por acreditarem nos meus sonhos até mais do que eu, por entenderem minhas escolhas de vida e por estarem sempre de braços abertos e com um sorriso no rosto, com uma palavra carinhosa mesmo nas horas mais turbulentas.

Agradeço à Deus acima de tudo, porque à Ele consagro minha vida e o meu caminho. Obrigada.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ALEPA – ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

CCJ – COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

CE/PA – CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ DE 1989

CF/88 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

CFFO – COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

DEM - DEMOCRATAS

DIDEX – DADOS INTERNOS DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR E MESA

DIRETORA DA ALEPA

EC – EMENDA CONSTITUCIONAL

LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

LOA – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

MPF- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

MP-PA MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

MPC – MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

PC DO B – PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL

PDC – PARTIDO DEMOCRÁTICO CRISTÃO

PDS – PARTIDO DEMOCRÁTICO SOCIAL

PDT – PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA

PEN – PARTIDO ECOLÓGICO NACIONAL

PFL – PARTIDO DA FRENTE LIBERAL

PL – PARTIDO LIBERAL

PMB – PARTIDO MUNICIPALISTA BRASILEIRO

PMDB – PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

PMN – PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL

PP – PARTIDO PROGRESSISTA

PPA – PLANO PLURIANUAL

PPB – PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO

PPS – PARTIDO POPULAR SOCIALISTA

PPR – PARTIDO PROGRESSISTA REFORMADOR

PR – PARTIDO DA REPÚBLICA

PRB – PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO

PRN – PARTIDO DA RECONSTRUÇÃO NACIONAL

PSB – PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO

PSC – PARTIDO SOCIAL CRISTÃO

PSD – PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO

PSDB – PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA

PSOL – PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE

PST – PARTIDO SOCIAL TRABALHISTA

PT – PARTIDO DOS TRABALHADORES

PTB – PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO

PV – PARTIDO VERDE

RI – REGIMENTO INTERNO

STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TCE – TRIBUNAL DE CONTAS DOS ESTADOS

TCE-PA – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

TCM - TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TJE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO

TSE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

UNAMA - UNIVERSIDADE DA AMAZÔNIA

UFPA - UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 - TIPOS DE FREIOS ENTRE OS PODERES

QUADRO 2- ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA

QUADRO 3 - OS TRIBUNAIS DE CONTAS NAS CONSTITUIÇÕES DE 1891 A 1967

QUADRO 4 - OS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS

QUADRO 5 - COMPARAÇÃO ENTRE AS PRERROGATIVAS DO EXECUTIVO NAS CONSTITUIÇÕES DE 1946 E 1988

QUADRO 6 - PARTIDOS NA COMPOSIÇÃO DA ALEPA POR LEGISLATURA (1989-2014)

QUADRO 7 - CARACTERÍSTICAS DOS INDICADOS DO LEGISLATIVO PARA O TCE-PA

QUADRO 8 - CARACTERÍSTICAS DOS INDICADOS DO EXECUTIVO PARA O TCE-PA

QUADRO 9 - SÍNTESE DA TRAMITAÇÃO DOS RELATÓRIOS E PARECERES PRÉVIOS ENVIADO À ALEPA PELO TCE – EXERCÍCIOS 1989 A 2013

QUADRO 10 - COMPATIBILIDADE ENTRE OS PARECERES DO RELATOR DA CFEO E O PARECER PRÉVIO DO TCE SOBRE AS CONTAS DE GOVERNO (1989-2013)

QUADRO 11 - RELATORIAS DAS CONTAS DO GOVERNO HÉLIO GUEIROS (1989-1990) NA CCJ

QUADRO 12 - COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA (1989-2014)

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - *ACCOUNTABILITY* EM SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS – NÍVEL SOCIAL.

FIGURA 2 - *ACCOUNTABILITY* EM SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS – NÍVEL ESTATAL.

FIGURA 3 - ENTES FEDERADOS DO ESTADO BRASILEIRO

FIGURA 4 - COMPONENTES DO SISTEMA POLÍTICO

FIGURA 5 – CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

FIGURA 6 – ESQUEMA EXPLICATIVO - TRÂMITE DAS INDICAÇÕES PARA CONSELHEIROS DO TCE PROVENIENTES DA ALEPA

FIGURA 7 – CONSELHEIROS INDICADOS E APROVADOS NO GOVERNO ALMIR GABRIEL (1995-2002)

FIGURA 8 – CONSELHEIROS INDICADOS E APROVADOS NO GOVERNO ANA JÚLIA CAREPA (2007-2010)

FIGURA 9 - CONSELHEIROS INDICADOS E APROVADOS NO GOVERNO SIMÃO JATENE (2011-2014)

FIGURA 10 - ESQUEMA EXPLICATIVO – TRAMITAÇÃO DAS CONTAS DO EXECUTIVO NO TCE-PA E NA ALEPA

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 - COLIGAÇÕES DAS ELEIÇÕES PARA O GOVERNO DO PARÁ (1986-2014)

TABELA 2 - TRAMITAÇÃO DAS INDICAÇÕES DO LEGISLATIVO PARA CONSELHEIROS DO TCE-PA

TABELA 3 - VOTAÇÕES DAS INDICAÇÕES DO LEGISLATIVO PARA CONSELHEIROS DO TCE-PA

TABELA 4 - TRAMITAÇÃO DAS INDICAÇÕES DO EXECUTIVO PARA CONSELHEIROS DO TCE-PA

TABELA 5 - VOTAÇÕES DAS INDICAÇÕES DO EXECUTIVO PARA CONSELHEIROS DO TCE-PA

TABELA 6 - TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO DOS RELATÓRIOS E PARECERES PRÉVIOS NA CFFO E NA ALEPA – EXERCÍCIOS 1989 A 2013

TABELA 7 - RESULTADOS DAS VOTAÇÕES DAS CONTAS DE GOVERNO (1989-2013)

## RESUMO

O estudo das instituições políticas em países de democracia recente como o Brasil tem refletido sobre o relacionamento entre os poderes que compõem o Estado, em especial nos governos subnacionais. A separação de poderes é garantida pelo sistema de freios e contrapesos, por meio de ferramentas de controle na esfera estatal que permitem a responsabilização e prestação de contas contínua dos agentes políticos para com seus eleitores - definida pelos processos de *accountability* democrática. Os Tribunais de Contas emergem como agentes auxiliares do poder Legislativo na realização da *accountability* sobre o poder Executivo, mas tem seus membros indicados mediante um processo político que envolve os dois poderes. Nas unidades subnacionais, o Executivo controla os recursos e forma coalizões de apoio nas Assembleias Estaduais, que tem a responsabilidade de fiscalizar as ações do governo. Ao observarmos as instituições políticas paraenses após a recente democratização brasileira, inferimos: *a relação entre o governo e a base aliada interfere nos processos de votação das contas do Executivo na Assembleia Legislativa, bem como na aprovação e na indicação de conselheiros para o Tribunal de Contas do Estado do Pará?* Acreditamos que sim e testaremos essa hipótese pela medindo a interferência da atuação das coalizões governamentais nas aprovações e indicações de conselheiros (1995-2014) e nas votações das contas anuais do governo (1989-2013).

**PALAVRAS CHAVE:** *Accountability*, Assembleia Legislativa do Estado do Pará, Coalizões Governamentais, Controle Externo, Executivo Estadual, Indicação de Conselheiros, Prestação de Contas, Tribunal de Contas.

## ABSTRACT

The study of political institutions in countries with recent democracy like Brazil has reflected on the relationship between the powers that make up the state, especially in the subnational governments. The separation of powers is guaranteed by the checks and balances system, through control tools in the state sphere that allow accountability and provide continuous accounts of politicians to their voters - defined by democratic accountability processes. Courts of Audit must emerge as auxiliary staff for the Legislative Power in achieving accountability over the Executive power, but it has its members indicated by a political process involving the two powers. In the sub-national units, the Executive controls the resources and form coalitions of support in State Assemblies, which has the responsibility to oversee the government actions. By observing the political institutions from Pará after the recent Brazilian democratization, we infer: *the relationship between the government and the allied base interferes in the voting procedures of the Executive bills in the Legislative Assembly as well as in the approval and indication of advisors to the Court of Audit of the State of Pará?* We think so and we are going to test this hypothesis by measuring the interference of the actions of coalition governments in approvals and indications of advisors (1995-2014) and votes of the government's annual accounts (1989 and 2013).

**KEYWORDS:** Accountability, Legislative Assembly of the State of Pará, Governmental Coalitions, External Control, State Executive, Nominating Advisors, Accountability, Court of Audit.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I - DA SEPARAÇÃO DOS PODERES À <i>ACCOUNTABILITY</i> : REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS	21
1.1 SEPARAÇÃO DOS PODERES, FREIOS E CONTRAPESOS E O EQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES NO ESTADO	22
1.2 A <i>ACCOUNTABILITY</i> E A DEMOCRACIA	29
1.2.1 A <i>ACCOUNTABILITY</i> E A TEORIA DEMOCRACIA	31
1.2.2 A <i>ACCOUNTABILITY</i> E A REFORMA DO ESTADO	37
CAPÍTULO II - OS TRIBUNAIS DE CONTAS ENQUANTO INSTRUMENTO DE <i>ACCOUNTABILITY</i> NA DEMOCRACIA BRASILEIRA	40
2.1 O SURGIMENTO E O DESENVOLVIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS NAS CONSTITUIÇÕES DE 1891 A 1967	41
2.2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A NOVA ORDEM DEMOCRÁTICA	47
2.2.1 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	48
2.2.2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS	51
2.2.3 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ – TCE-PA	54
CAPÍTULO III – FEDERALISMO E SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES POLÍTICAS PARA A REALIZAÇÃO DA <i>ACCOUNTABILITY</i>	59
3.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO A AS VÁRIAS ESFERAS DE PODER	60
3.2 CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO	62
3.3 IMPLICAÇÕES PARA A REALIZAÇÃO DA <i>ACCOUNTABILITY</i>	71
3.4 CARACTERÍSTICAS DAS COALIZÕES NO ESTADO DO PARÁ	73
CAPÍTULO IV – CONSIDERAÇÕES SOBRE AS INDICAÇÕES DE CONSELHEIROS PARA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ NA ORDEM DEMOCRÁTICA (1995-2014)	83

4.1 DA DISTRIBUIÇÃO DAS INDICAÇÕES PARA O TCE-PA	84
4.2 APROVAÇÕES E INDICAÇÕES DE CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS (1995-2014)	89
4.2.1 GOVERNO ALMIR GABRIEL	90
4.2.2 GOVERNO ANA JÚLIA CAREPA	96
4.2.3 GOVERNO SIMÃO JATENE	103
4.3 COMPARATIVOS ENTRE OS PROCESSOS DE APROVAÇÃO E INDICAÇÃO DE CONSELHEIROS DO TCE-PA	106
CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES SOBRE A VOTAÇÃO DOS PARECERES PRÉVIOS DO TCE-PA NA ALEPA: ENTRE A <i>ACCOUNTABILITY</i> E AS COALIZÕES	118
5.1 O JULGAMENTO DAS CONTAS DOS GOVERNOS DO ESTADO DO PARÁ (1989-2013)	121
5.1.1 A REJEIÇÃO DAS CONTAS DE HÉLIO GUEIROS: UM CASO À PARTE	135
5.2 A <i>ACCOUNTABILITY</i> E AS COALIZÕES GOVERNAMENTAIS NO LEGISLATIVO PARAENSE	137
CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
REFERÊNCIAS	151
APENDICES	158
ANEXOS	169

## INTRODUÇÃO

O modelo republicano de organização estatal tem como sustentáculo o ordenamento jurídico, norteado pelos princípios da legalidade, da eficiência e da separação de poderes. Desta forma, o equilíbrio entre as esferas estatais se torna possível por meio de um sistema freios e contrapesos que atuam para impedir abusos e usurpações das funções típicas de cada ente estatal.

A construção do Estado democrático, por sua vez, não pode prescindir de mecanismos de prestação de contas dos mandatários escolhidos por meio da soberania popular para com o povo, verdadeiro detentor do poder político. Para a manutenção do ordenamento democrático também é imprescindível a instituição de mecanismos de controle e vigilância recíprocos entre os poderes, para a contenção de cada um deles dentro dos seus limites constitucionalmente circunscritos.

A teoria democrática classifica as formas de controle existentes na dimensão social e no campo político por meio do conceito de *accountability*, que se refere as noções de representatividade e legitimidade, mas sobretudo à ideia de responsabilização. Em um nível, representantes eleitos devem ser responsabilizados diante de seus eleitores por seus atos e omissões na gestão estatal, e em outro nível os poderes estatais são responsabilizados reciprocamente.

A ciência política tem se aprofundado no estudo das instituições políticas e do relacionamento entre os poderes que compõem o Estado, especialmente no que se refere ao aprimoramento do equilíbrio e da moderação entre os poderes. Na América Latina, o estudo dos processos de *accountability* tem focado as características das democracias recentes, em estudos comparativos entre os países ou em estudos empíricos sobre aspectos subnacionais de alguns países.

Considerando as três dimensões do escopo da ciência política moderna – *Policy*, *Polity e Politics* -, os estudos realizados sobre o aspecto institucional das democracias contemporâneas são classificados como *polity*. Por tratar da estrutura institucional do sistema político e administrativo, bem como da possibilidade de avaliação do desempenho das políticas públicas, os trabalhos sobre *accountability* situam-se na dimensão da *polity*.

No plano institucional, a *accountability* se dá nos mecanismos de freios e contrapesos entre os poderes e por intermédio de agências governamentais com a finalidade específica pela auditoria, fiscalização e controle dos entes estatais. No Brasil, desde a instauração da República os Tribunais de Contas se tornaram os órgãos responsáveis pela *accountability* estatal, mas somente com a Constituição de 1988 foram dotados da autonomia e das ferramentas necessárias para essa tarefa.

As cortes de contas são as agências estatais onde a *accountability* entre os poderes estatais se realiza por excelência, responsáveis pela fiscalização financeira e orçamentária e do cumprimento das metas propostas no planejamento governamental. As auditorias das contas do governo e de gestão são apreciadas pelos Tribunal de Contas, que realizam a verificação contábil e financeira, além do acompanhamento da eficiência das políticas implementadas pelos entes governamentais.

Entretanto, a realização da *accountability* entre os poderes estatais pode sofrer influência do sistema político e do contexto institucional em que essas agências de controle estão inseridas. No caso do Brasil, que é um país de democracia recente e cujas instituições políticas foram forjadas mediante um processo complexo, há grande tendência de interferências políticas nos processos de *accountability* na esfera estatal.

O desenho institucional do presidencialismo brasileiro é marcado por elementos do sistema político que interferem na configuração das instituições políticas e no relacionamento entre os poderes, como o multipartidarismo, a fragilidade dos partidos políticos e o voto personalizado. Somado a estes fatores, temos um parlamento fragmentado e um executivo com necessidade de estabelecer alianças para garantir a governabilidade.

O presidencialismo brasileiro só consegue governar mediante a formação de coalizões de apoio no legislativo, pois com a fragmentação das representações devido ao multipartidarismo, é praticamente impossível ao governo formar uma maioria dentre os parlamentares, e mesmo quando consegue, não há garantias de que estes serão disciplinados nas votações de interesse do governo.

A formação de coalizões de apoio ao governo no legislativo serve para facilitar a aprovação de leis e projetos de interesses do executivo nas casas legislativas, representando uma forma de burlar os mecanismos de freios e contrapesos e a própria separação dos poderes. No plano subnacional, este poder de agenda e de cooptação do

executivo é mais sentido, posto que a concentração de recursos a serem geridos por este poder é ainda maior.

No caso dos Tribunais de Contas, apesar de serem constitucionalmente instituições dotadas de autonomia funcional, atuando como auxiliar do legislativo nos processos de *accountability*, também estão a mercê dos interesses do governo e das coalizões. O fato é que tanto os processos de aprovação e de indicação dos ministros e conselheiros quanto os processos de prestações de contas do governo passam por votações no plenário do legislativo.

O relacionamento entre o Tribunal de Contas do Estado do Pará e o poder legislativo na condução da *accountability* sobre as atividades do executivo estadual após a reabertura do regime democrático no Brasil será o tema central de nosso trabalho. Nossa análise enfocará dois aspectos dessa relação: de um lado, a aprovação e indicação de conselheiros e de outro, a análise e votação dos relatórios e pareceres prévios das contas do governo.

De fato, existe uma troca de informações rotineiras entre o TCE-PA e a ALEPA, por meio do uso dos instrumentos de controle, de acordo com as prerrogativas e processos previstos na Constituição Estadual. O que questionamos é: *a relação entre o governo e a base aliada interfere nos processos de votação das contas do Executivo na ALEPA, bem como na aprovação e na indicação de conselheiros para o Tribunal de Contas do Estado do Pará?*

Supomos que sim, na medida em que a coalizão governamental garante a maioria dos votos para a aprovação de qualquer matéria de interesse do governo, como no caso do processo de aprovação das indicações do executivo para o TCE-PA ou da indicação de nomes para as vagas que a ALEPA tem a prerrogativa de indicar, assim como no julgamento das contas anuais do executivo.

Levando em consideração as diversas forças políticas representadas na ALEPA, defendemos que a acomodação de interesses políticos tem maior relevância que os critérios técnicos para o preenchimento do cargo, expressos na Constituição Estadual.

Da mesma forma, acreditamos que a força da coalizão governamental é variável relevante para medir a interferência do executivo estadual na aprovação dos nomes indicados pelo Governador para compor o TCE-PA. O tempo de tramitação dos processos também é uma variável a ser considerada, pois intuímos que quanto maior a

permanência de uma matéria de interesse do governo na casa legislativa, menor a força da coalizão governamental.

O objetivo geral de nosso trabalho foi identificar a interferência da relação entre o governo e a base aliada na apreciação das prestações de contas e nos processos de aprovação e de indicação de conselheiros para o Tribunal de Contas do Estado do Pará.

Especificamente, pretendíamos descrever os processos de indicação e de aprovação de Conselheiros para o Tribunal de Contas do Estado do Pará ocorridos entre 1989-2014, além de observar os aspectos políticos do processo de apreciação e de julgamento das contas do executivo estadual na Assembleia Legislativa, a partir da tramitação e votação pareceres prévios enviados ao legislativo pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará entre 1989-2013.

Algumas variáveis foram importantes em nossa investigação, como a relevância dos critérios políticos como a força da coalizão de apoio ao governo, em relação aos critérios técnicos expressos na Constituição do Estado tanto nos processos de prestação de contas quanto nos de aprovação e indicação de conselheiros.

Os dados que utilizamos neste trabalho foram coletados de janeiro de 2014 a abril de 2015, a partir de incursões empíricas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) e a Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA).

No TCE-PA, levantamos registros históricos sobre os Tribunais de Contas no Brasil e no Estado do Pará, para montarmos um panorama geral do controle externo desde a Proclamação da República até os dias atuais. Conseguimos ainda cópias dos relatórios e pareceres prévios sobre as contas do governo estadual enviadas à ALEPA entre 1989 e 2013, compreendendo o período de aplicação das normas constantes na Constituição Federal (1988) e da Constituição Estadual do Pará (1989).

Na ALEPA, levantamos informações para o teste de nossas duas hipóteses junto aos setores internos de registro e de arquivo: as cópias dos projetos de decreto legislativo, atas de arguição e de votação das indicações de conselheiros para o TCE-PA e as cópias dos projetos de decreto legislativo, do parecer da comissão de fiscalização financeira e orçamentária e das atas de votação dos relatórios e pareceres prévios do TCE-PA sobre as prestações de contas do executivo estadual.

Inicialmente, pretendíamos fazer uma comparação entre as indicações para a vaga de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado nos governos de Simão Jatene – PSDB (2003-2006) e de Ana Júlia Carepa – PT (2007-2010) supondo diferenças de

procedimento entre governos de espectro político oposto. Entretanto, tivemos a necessidade de redimensionar a amplitude de nossa análise em virtude de poucas ocorrências de indicação durante esse período.

O cargo de conselheiro do Tribunal de Contas é vitalício, e em todo o período pós redemocratização ocorreram apenas dez vacâncias do cargo, ocasionando dez processos de indicações entre 1995 e 2014. Desta forma, pudemos acompanhar o cumprimento dos critérios estabelecidos após a reabertura democrática com as mudanças ocorridas na forma de provimento de Conselheiros para o TCE-PA.

Nosso trabalho está estruturado em cinco capítulos, contendo ainda vinte e um subitens que tratam de assuntos relacionados à discussão pertinente às instituições políticas e ao relacionamento entre o executivo e legislativo no Brasil, e em especial no Estado do Pará, considerando o papel do Tribunal de Contas como auxiliar do parlamento na condução da *accountability* sobre as ações do governo estadual.

Primeiramente, discorreremos sobre o debate dos teóricos clássicos de ciência política sobre a consolidação das instituições estatais a partir do princípio de separação e do controle mútuo entre os poderes estatais. Apresentaremos também a entendimento dos processos de responsabilização dos agentes públicos por meio de processos de *accountability*, na visão da teoria democrática e nos processos de reforma do estado brasileiro.

O papel dos Tribunais de Contas na realização da *accountability* na esfera estatal no contexto democrático a partir das inovações introduzidas pelo texto constitucional e pela Lei de Responsabilidade Fiscal embasará a discussão sobre os processos de prestação de contas do poder executivo no plano subnacional, mais especificamente tratando do Estado do Pará.

O segundo capítulo tratará da inserção dos Tribunais de Contas como agências auxiliares do Legislativo na promoção do controle externo das atividades do Executivo em uma perspectiva histórica, com base nos aspectos da conjuntura política das Constituições que vigoraram da República Velha à redemocratização do país. Discutiremos como os Tribunais de Contas de estruturaram no plano subnacional e em especial como se deu a criação e o desenvolvimento institucional do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

O federalismo e o sistema político brasileiro serão o assunto de nosso terceiro capítulo, pois características como o presidencialismo de coalizão, e multipartidarismo e

a fragmentação das representações no legislativo importam para o entendimento o papel das coalizões na formação e manutenção dos governos. As características das coalizões governamentais estabelecidas pelos governos paraenses na Assembleia Legislativa do Estado nos ajudarão a compreender a interferência destes fatores na condução da *accountability*.

No quarto capítulo descreveremos e analisaremos os processos de aprovação e de indicação dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, já que são os agentes responsáveis pela realização da *accountability* pela verificação da aplicação das normas legais na contabilidade estatal. Os Conselheiros elaboram dos pareceres prévios sobre a regularidade das contas do poder executivo estadual em cada ano do exercício financeiro e enviam para a Assembleia Legislativa, para embasar a decisão dos parlamentares sobre sua aprovação ou rejeição.

No quinto e último capítulo, faremos uma análise sobre a apreciação das contas do poder executivo na Assembleia Legislativa do Estado do Pará, observando aspectos pertinentes a configuração do sistema político brasileiro no plano local: a existência de coalizões de apoio ao executivo nas casas legislativas e a consequente interferência de fatores políticos na condução de processos de *accountability*, mais especificamente na aprovação das contas anuais do governo.

As considerações finais sintetizam os resultados obtidos a partir da observação dos dados empíricos e do teste da hipótese que norteadora de nossa pesquisa, de acordo com as referências teóricas descritas nos primeiros capítulos, bem como evidenciam as principais dificuldades e limitações deste estudo e apontas questões a serem abordadas em estudos posteriores.

## **CAPÍTULO I – DA SEPARAÇÃO DOS PODERES À *ACCOUNTABILITY*: REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS**

O Estado democrático contemporâneo é fruto de uma série de construções teóricas e de aplicações práticas dos modelos elaborados a partir das revoluções liberais europeias entre os séculos XVII e XIX. O sistema político e o regime de governo, o modelo de representação e as instituições governamentais experimentadas no continente europeu foram aprimoradas e reproduzidas em outras conjunturas, em diversos locais do mundo.

Os Estados Unidos da América, após a revolução que culminou com a Independência das Treze Colônias, vivenciaram uma das maiores experiências democráticas da era moderna. No intuito de manter a autonomia dos Estados e ao mesmo tempo compor uma unidade administrativa central, o arranjo institucional republicano e federativo expresso na Constituição norte americana teve como base os pressupostos da “teoria da Separação dos Poderes”.

Para dar operacionalidade ao Estado e limitar a esfera de ação de cada um dos poderes estatais, a atuação de um “sistema de freios e contrapesos” garantiria a equiparação entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário como condição para o pleno funcionamento da democracia liberal.

A aplicação do sistema de freio e contrapesos por meio de controles intergovernamentais que proporcionam o equilíbrio das instituições que compõem o Estado representam processos de *accountability* estatal. São essencialmente garantidores da separação entre os poderes e da manutenção do republicanismo, evitando excessos e usurpações na gestão da máquina pública.

No plano social, a democracia se realiza pela escolha de representantes que atuam na gestão do estado e devem prestar contas de suas ações aos seus eleitores. Os mecanismos de responsabilização por atos e omissões dos mandatários são classificados como *accountability* social ou eleitoral.

As referências teóricas que discutiremos neste capítulo contribuem não apenas para o entendimento da gênese das instituições estatais. Sobretudo, produz compreensão dos processos e fenômenos presentes na interação entre Executivo, Legislativo e

Judiciário, com seus limites e potencialidades, e servirão de base para a reflexão empírica desenvolvida no restante deste trabalho.

## **1.1 SEPARAÇÃO DOS PODERES, FREIOS E CONTRAPESOS E O EQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES NO ESTADO**

A concepção do ordenamento de uma cidade ou nação na antiguidade clássica preconizava a participação no governo de todos os indivíduos que compõem a sociedade como forma de consecução da paz e a ordem, o que só seria possível num Estado governado pelos preceitos da virtude e da colaboração de todos.

Tal condição dificilmente se achará num regime monárquico ou aristocrático, que facilmente se convertem em tirania. (Aristóteles, 2007). A *politéia* mista seria a solução para o usufruto do poder por meio da junção de vários atores sociais para o exercício da soberania ou do Governo, buscando o “justo meio” entre oligarquia e democracia para se contrapor às Constituições Puras e ao exercício unilateral do poder que vigoravam na *polis* (Aristóteles, 2007).

O governo seria dividido em três instâncias distintas de poder: uma assembleia, que deteria a soberania do Estado a partir de um corpo deliberante de cidadãos que decidiriam sobre os negócios públicos e se somava a magistratura, encarregada da gestão das rendas e das ações de defesa contra ameaças estrangeiras. Aos juízes, caberia a aplicação da justiça no julgamento de atos contrários às leis estabelecidas na cidade-estado grega. (*Idem*, 2007).

A assembleia se destacaria por estar ligada à noção clássica de cidadania e à importância da representação na antiguidade clássica, e esses ideais da filosofia política aristotélica lançam as bases para o debate sobre as funções do Estado, fomentando reflexões para aqueles que buscavam a superação das ações arbitrárias e consideradas tirânicas oriundas da concentração de poder nas mãos do soberano absoluto.

De acordo com corrente de teóricos contratualistas, o Estado Moderno seria fruto da submissão dos interesses individuais pela delegação de poder a um ente que dirigiria a sociedade (Hobbes, 1984), seja para a defesa da liberdade e da igualdade, (Locke, 2003), seja para a realização da vontade de alguns ou ainda da vontade geral (Rousseau, 1989).

O florescer do ideário liberal influenciou a reflexão sobre a forma de organização do Estado sem perder de vista que o poder estatal era foco de uma série de interesses de

indivíduos ou grupos, que poderiam ser expressos em contrariedade ao bem comum. Era necessário dividir o poder político em mais de um núcleo decisório para que pudessem equilibrar interesses divergentes, por meio de subdivisões intra estatais e pela criação de regras formais e informais que direcionariam a ação.

A fundação do Estado Moderno foi marcada pela retomada da concepção de *politéia* mista (Aristóteles, 2007), mediante um contrato social que formasse um Estado capaz de incorporar diferentes funções e poderes. Predominava a visão pessimista da natureza humana, sendo nocivo ao Estado que a atribuição da execução das leis estivesse nas mãos daqueles que as elaboram, sendo mais conveniente a separação destes dois ramos de atividade estatal (Locke, 2003).

Havendo distinção entre os poderes estatais, o legislativo gozaria de poder supremo por circunscrever as leis que todos reconheceriam, estabelecer punições a quem as descumprisse, e por definir as funções estatais que caberiam a cada um dos outros poderes, usando a força da comunidade para preservá-la e gerir sobre o princípio da justiça (*Idem*, 2003).

O Estado conferiria ao poder executivo a interpretação e a aplicação das leis, havendo ainda o poder federativo, que cuidaria da relação com os Estados estrangeiros e arbitraria sobre assuntos de guerra e paz. Locke (2003) não estabeleceu um poder Judiciário, mas suas funções estatais estariam vinculadas ao Legislativo, como poder julgador que estabeleceria castigos e sanções a quem descumprisse as leis socialmente reconhecidas.

O liberalismo preconizava que o Estado tinha principal função a proteção das liberdades individuais e da propriedade, refutando a centralização do poder que poderia levar à tirania, por isso seria preciso criar mecanismos de descentralização da administração do Estado nascente.

A formulação de uma teoria da separação dos poderes seria um aprimoramento necessário à eficiência das instituições estatais, possibilitando a especialização de cada ramo de poder estatal, com funções distintas e sem subordinação hierárquica entre os poderes (Montesquieu, 2007).

Na medida em que os poderes estivessem bem delimitados, o legislativo teria a função típica de legislar e fiscalizar, ao passo que caberia ao executivo a administração

do aparato estatal e ao judiciário a aplicação das leis. A separação dos poderes pensada pelo Barão de Montesquieu (2007) se tornaria um princípio fundamental da organização política liberal, servindo de base para a construção do modelo republicano de Estado.

O exercício desses poderes deveria garantir uma gestão estatal compartilhada e homogênea, cooperativa, entretanto, expressando a divisão das competências e independência de cada poder para realizar sua função típica e suas funções atípicas, como a autogestão.

A noção de equiparação entre os poderes surge a partir da observação da divisão bicameral do Parlamento britânico, em função da necessidade de harmonizar a gestão estatal, posto que cada casa legislativa representava um grupo social com interesses bem delimitados: a Câmara Alta era composta pela nobreza, diretamente nomeada pelos monarcas, e a Câmara dos comuns era eleita, composta em grande parte pela crescente burguesia industrial inglesa (Montesquieu, 2007).

Ao observar o Estado absoluto, que o ideário liberal rechaçava, Montesquieu (2007) percebeu que a perpetuação do poder monárquico se dava em torno de um soberano, e este tipo de poder era irresistível e indivisível. A grande tarefa do Estado nascente seria superar o Estado absoluto e evitar o controle tirânico do Estado, e a divisão dos poderes em núcleos diferentes, independentes, complementares e subordinadas entre si traria a solução, um arranjo institucional completamente diferente e inovador.

O coração do modelo republicano nascente seria justamente a coordenação dos três poderes numa multiplicidade de pessoas morais, para evitar usurpações de função, já que cada poder possuiria seu próprio princípio e o poder soberano abarcaria a totalidade destes poderes independentes (Kant, 1993).

Na dinâmica dos três poderes complementares e articulados, o Legislativo seria aquele que continha o primado da lei universal, exercendo superioridade diante dos outros poderes, pois sua vontade expressa e se unifica à vontade do povo, e nele reside a soberania que pode destituir o regente do Estado quando as circunstâncias exigirem tal medida (*Idem*, 1993).

O regente do Estado seria o detentor do poder supremo, já que chefiaria o Executivo, cuja a premissa principal seria administrar e executar a obrigação dos indivíduos de se ajustar à lei. Ao Judiciário caberia julgar e sentenciar sanções para atos

que não estivessem em conformidade com as leis estabelecidas pelo Legislativo (*Idem*, 1993).

A importância do poder legislativo para a constituição política do Estado seria fundamental, pois o parlamento seria a expressão da atividade política, com seus membros legitimados e investidos de poder pelo sufrágio como representantes do povo. O equilíbrio democrático se daria pela atuação do parlamento como um freio à tendência burocrática de racionalização do aparato estatal (Weber, 1980).

Os mecanismos de controle e condução política do Estado serviriam para evitar a usurpação dos processos políticos necessários para fundamentar as ações do Estado, evitando o despotismo burocrático. Neste sentido, a natureza política do parlamento se estenderia para além da representação de interesses dos eleitores e da fiscalização do executivo, passando a atuar na definição de políticas (*Idem*, 1980).

A participação efetiva do parlamento na condução do governo serviria como base de treinamento competitivo para os líderes políticos e fomentaria a melhoria da própria classe política, além do controle político sobre a burocracia na gestão do Estado (*Idem*, 1980).

As várias concepções acerca do papel dos poderes estatais pretendiam estabelecer uma correlação de forças para evitar que o Estado fosse gerido unilateralmente, de maneira despótica. Seriam necessários controles mútuos para evitar interferências recíprocas nas funções atribuídas a cada poder. A equiparação entre os Poderes geraria equilíbrio e moderação por meio de sistema de “freios e contrapesos” que impediria usurpações das atribuições de cada um deles (Montesquieu, 2007).

No continente americano, após a Independência das Treze Colônias da América, os artigos Federalistas discutiam uma proposta um novo modelo de ordenamento estatal, sob um complexo arranjo institucional que pudesse manter a unidade territorial. O marco do republicanismo nas Américas seria a elaboração de uma Carta Constitucional baseada na doutrina da separação dos poderes, com um modelo federativo que conferiria certo grau de liberdade aos Estados que integrariam a União (Hamilton, Madison e Jay, 2003).

Esse modelo com divisão entre competências do Estado e da União somado à separação de poderes pretendia evitar possíveis usurpações nas atribuições dos poderes

por meio da ingerência constitucional, que serviria para legitimar a federação e subsidiar cada poder da possibilidade de interferência dos demais em sua autonomia (*Idem*, 2003).

A separação dos poderes se expressa pela forma como os poderes foram dispostos, com atribuições e competências específicas que agiriam na limitação e na coexistência livre e pacífica entre os poderes. A função legislativa e a função executiva estariam interligadas, separadas por uma linha tênue e chegando a se confundir em suas atribuições, cabendo aos instrumentos constitucionalmente expressos garantir, pela normatização, a distinção e a independência entre estas esferas de poder (*Idem*, 2003).

Nos governos republicanos, o Legislativo tende a se sobrepor entre os demais poderes, razão da necessidade de fracionar a legislatura, com diferentes modos de eleição para acessá-la e com diversidade nos princípios de ação, tal como já ocorria no Parlamento inglês. O equilíbrio traria independência e evitaria a tendência natural de que um poder se sobreponha aos demais (*Idem*, 2003).

O arranjo institucional republicano e federativo baseado na ideologia liberal pretendia evitar ingerências de um poder nas atividades dos demais, ou que dois dos poderes unam-se para neutralizar a ação de outro, levando a tirania da maioria e com isso colocar o próprio modelo republicano em risco. Da mesma forma, o Executivo precisaria ser fortalecido, com poder de vetar leis que contrariassem as reais necessidades da sociedade ou que desvirtuariam as instituições políticas estabelecidas na Federação (*Idem*, 2003).

No sistema presidencial, todavia, o executivo possuiria grande influência sobre a ação dos outros poderes, por isso necessitaria de freios para delimitar seu raio de ação, para que não se sobrepusesse aos demais poderes. O poder judiciário seria a instância para moderar as dissensões entre o poder executivo e o legislativo, estabelecendo “freios e contrapesos” que estabilizassem o regime de acordo com os grupos sociais e forças políticas representadas nas instituições estatais (*Idem*, 2003).

Os fundamentos republicanos expressos na Constituição norte-americana influenciaram todos os países que constituíram modelos republicanos no Ocidente, inclusive o Brasil. A separação de poderes esteve presente desde a Constituição de 1824 – ainda no período imperial – permaneceu na carta magna do período Republicano (1891)

e em todas as outras que se seguiram, estando presentes ainda na carta do novo regime democrático (1988).

O Quadro 1 mostra a distribuição de freios e contrapesos em perspectiva comparada entre os poderes estatais, conforme consagrado na teoria da separação dos poderes proposta pelos Federalistas. Destacamos a quantidade de freios que o Legislativo possui sobre os demais poderes, como o poder de Veto – uma maneira de impedir que uma legislação não consensual entre em vigor – e a possibilidade de *impeachment* – um controle do parlamento sobre os atos do Executivo.

O reforço ao poder do Legislativo deve-se à inspiração dos elaboradores da Constituição norte-americana no Parlamento Inglês, que realiza a função executiva e onde o monarca não participava do processo legislativo. Essas ferramentas foram adaptadas e aplicadas ao contexto republicano, principalmente nos regimes presidencialistas, onde há maior distinção entre os poderes, cabendo contra freios como a rejeição ao Veto Presidencial.

Outra razão estaria no fato de que na ordem republicana, os parlamentares seriam os representantes da vontade popular por excelência, e sua atividade expressa na elaboração de leis estaria limitada pelos ditames constitucionais (Hamilton, Madison e Jay, 2003).

A noção moderna de democracia pressupõe a consolidação de canais de controle tanto por parte da sociedade quanto entre os organismos governamentais. Dentre as diversas funções do poder Legislativo, o controle orçamentário para verificação da regularidade da gestão pública tem se tornado cada vez mais importante para a manutenção das instituições políticas nos regimes democráticos e republicanos.

<b>Quadro 1 – TIPOS DE FREIOS ENTRE OS PODERES ESTATAIS</b>				
<b>Legislativo sobre o Executivo</b>	<b>Legislativo sobre o Judiciário</b>	<b>Executivo sobre o Legislativo</b>	<b>Executivo sobre o Judiciário</b>	<b>Judiciário sobre o Executivo e o Legislativo</b>
Aprovação para nomeação de autoridades	Estabelece as condições da atuação deste poder	Veto aos projetos de Lei – mas admite como contrafreio: a rejeição ao veto presidencial	Nomeação dos magistrados de acordo com a norma jurídica	Controle de Constitucionalidade de leis
Aprovação de tratados Internacionais	Dispõe sobre o provimento e vacância dos cargos	-----	-----	Controle de Constitucionalidade de atos administrativos
CPI para fiscalizar atos do Executivo	Apura a responsabilidade política	-----	-----	-----
Rejeição do veto presidencial	Criação de tribunais e fixação de suas competências	-----	-----	-----
Impeachment <sup>1</sup>	Impeachment (EUA)	-----	-----	-----
Controle Orçamentário			-----	

Fonte: Elaborado a partir de Fides Ommati (1977), publicado originalmente na Revista de Informação Legislativa. A. 14. N. 55 (jul/set).

<sup>1</sup> O impeachment surgiu na Inglaterra como conquista do Parlamento Inglês contra o absolutismo monárquico, foi consagrado na Constituição Federal dos EUA e no Brasil, esteve presente em todas as Constituições promulgadas, estando presente na Constituição Federal de 1988.

A ciência política tem se aprofundado nas discussões a respeito deste tema, seja para avaliar a eficácia de políticas públicas ou para analisar as prioridades agenda pública. A teoria democrática contemporânea tem cada vez mais se interessando pelo aprimoramento das instituições políticas, para que atendam às necessidades de prestação de serviços de qualidade, com eficiência e eficácia na execução de políticas públicas.

A responsabilização dos agentes políticos perante a sociedade foi discutida nos artigos federalistas, estando associada à ideia de liberdade política, liberdade de associação e de liberdade de opinião. Tal relação de prestação de contas estaria evidenciada na existência de um processo eleitoral para a escolha dos representantes do povo e na instituição dos mecanismos de controle mútuo entre os poderes estatais (Madson, Hamilton e Jay, 2003).

A fiscalização das ações governamentais é imprescindível para a legitimação do poder perante a sociedade, e esse é o princípio fundamental da *accountability*, conceito que discutiremos com profundidade na próxima seção.

## **1.2 ACCOUNTABILITY, TEORIA DEMOCRÁTICA E REFORMA DO ESTADO**

A *accountability* tem relação íntima com a manutenção do Estado republicano, seja pela sua relação com as formas democráticas de empoderamento dos agentes políticos ou pela noção aplicação de freios e contrapesos para o equilíbrio entre os poderes estatais. A fragilidade dos canais de *accountability* significaria que também seriam frágeis os componentes liberais e republicanos de que os Estados são constituídos.

O significado do termo *accountability* tem sido foco de amplos debates, não pela sua definição etnológica, mas pela abrangência conceitual que adquiriu para a ciência política, especialmente para a teoria democrática. A *accountability* estaria relacionada aos mecanismos de prestação de contas, de fiscalização e de controle, e implicaria na responsabilização pelos atos e omissões daqueles que atuam em nome do povo.

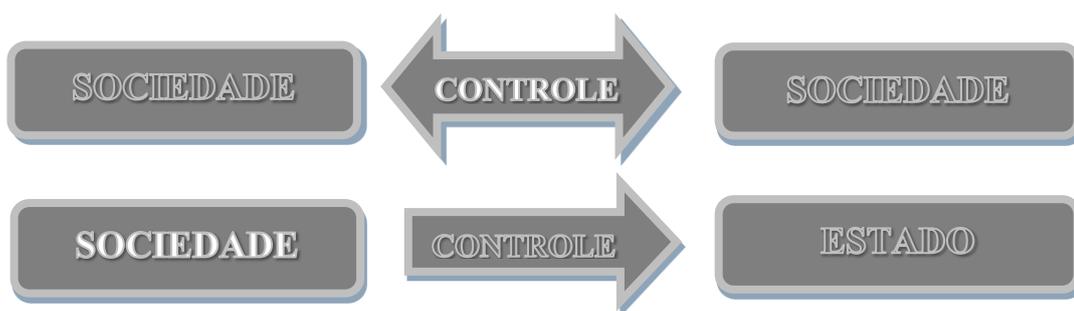
O conceito de *accountability* tem como base a diferenciação entre o público e o privado, pressupondo a consolidação da ordem democrática na medida em que os governantes são responsabilizados por suas ações e legitimados perante os governados. Caberia às instituições

a construção de mecanismos de prestação de contas que possam fortalecer o controle social<sup>2</sup> (Filgueiras, 2011).

Em uma perspectiva geral, a *accountability* democrática implicaria a “responsabilização ininterrupta do poder público em relação à sociedade”, onde o controle societal é expresso pelo voto. Entretanto, o sufrágio para escolha de representantes não significa que a democracia será preservada e que suas instituições responderão aos eleitores de acordo com as expectativas destes (Abrucio & Loureiro, 2005).

A *Figura 1* apresenta uma perspectiva geral da *accountability* em uma sociedade democrática. De modo geral, a *accountability* se daria de um lado pela relação de controle da sociedade sobre si mesma, expressa pelos mecanismos de sanção empregados sobre quem descumpra as regras, hábitos e costumes socialmente aceitos.

*Figura 1 – Accountability em sociedades democráticas – nível social.*



Fonte: Elaborados para este trabalho.

De outro lado, a *accountability* também se realizaria pelo controle da sociedade sobre o Estado, representado pela existência de eleições para a escolha dos representantes, pela possibilidade de formação de grupos sociais e pela constituição de partidos políticos.

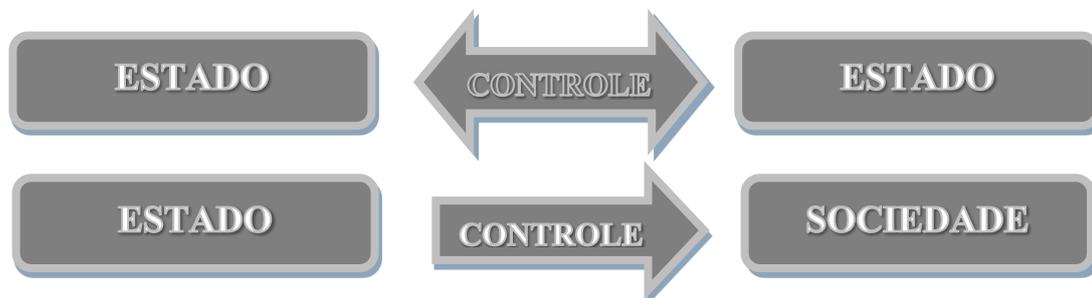
A *Figura 2* traz a outra dimensão da *accountability*, presente no controle do Estado sobre a sociedade, posto que cabe a autoridade estatal a imposição de sanções formais em caso de descumprimento das normas e legislações vigentes. Por fim, teríamos ainda o controle do

---

<sup>2</sup> O controle social é entendido na ciência política como o conjunto de mecanismos de intervenção à disposição da sociedade para garantir o cumprimento das normas estabelecidas formalmente, desestimular seu descumprimento e estimular a conformação em casos de mudanças das referidas normas (Bobbio, 1998).

Estado sobre si mesmo, por meio de instituições internas de controle que seriam responsáveis pela aplicação das normas legais no âmbito governamental.

Figura 2 – *Accountability* em sociedades democráticas – nível estatal.



Fonte: Elaborados para este trabalho.

A realização da *accountability* no nível social e no nível estatal estaria relacionada com a ampla responsabilização pelos atos viciosos, e nem mesmo as autoridades públicas escapariam do alcance da lei.

Em sociedades *poliárquicas*<sup>3</sup>, essa disposição para o cumprimento das normas estaria identificada com “o império da lei” e levaria a convergência dos ideais igualitários da democracia, a proteção das liberdades individuais de cunho liberal e a noção republicana de cumprimento dos deveres públicos (O’Donnell, 1998).

A teoria democrática contemporânea tem discutido tipologias e modelos de *accountability*, objetivando uma melhor classificação dos agentes e dos instrumentos de fiscalização e responsabilização abarcados neste conceito, como veremos a seguir.

### **1.2.1 AS CLASSIFICAÇÕES DA ACCOUNTABILITY NA TEORIA DEMOCRÁTICA**

A discussão sobre a *accountability* tem aparecido em diversos trabalhos relacionados a teoria democrática, principalmente em estudos de caráter empírico. Guilherme O’Donnell

---

<sup>3</sup> O conceito de Poliarquia é desenvolvido por Dahl (1989, p. 221) para descrever sociedades onde as autoridades são eleitas em sufrágios inclusivos, livres e justos, com amplo direito de candidatura a cargos eletivos, onde haja liberdade de associação, de expressão e de informação. Nem todos os países democráticos são considerados poliarquias, dependendo da soma dos fatores supramencionados para classificar maior ou menor grau de aproximação do conceito estabelecido em Dahl.

(1998) se tornou referência para estudos posteriores ao definir a existência de duas dimensões de *accountability*, a vertical e a horizontal, baseadas no objeto e no agente de responsabilização.

A *accountability* vertical ou societal estaria relacionada à fiscalização da sociedade sobre o Estado por meio instrumentos de democracia direta, especialmente pelo processo eleitoral para a escolha dos representantes. Ela se realizaria em uma relação de hierarquia, onde a sociedade é a detentora do poder e o delega aos políticos, que por sua vez deverão prestar contas aos seus eleitores sobre sua atuação, sob pena de não renovação da delegação (O'Donnell, 1998).

A *accountability* horizontal estaria relacionada aos mecanismos institucionais de controle e responsabilização, seja por meio de mecanismos de “freios e contrapesos” entre os poderes ou de agências com esta finalidade específica. Sua realização pressupõem a existência de organismos institucionais de fiscalização dotados de autonomia funcional, encarregados de supervisionar e punir tanto os atos defeituosos como as omissões (*Idem*, 1998).

A *accountability* horizontal implica em responsabilização dos gestores estatais pelo estabelecimento de sanções que coibiriam e desencorajariam abusos, ilegalidades e o uso arbitrário do poder. Representa um reforço à *accountability* vertical, posto que os intervalos dos processos eleitorais somados ao tamanho e a complexidade da máquina estatal dificultariam o controle rotineiro das atividades do Estado pelos cidadãos comuns (Lemos, 2005).

Tais medidas aperfeiçoariam o sistema democrático e protegeriam o Estado da tirania, limitando a ação dos governos pela via institucional e pelo controle dentro da esfera pública, garantindo a impessoalidade no exercício do poder. Entretanto, a classificação proposta por O'Donnell (1998) sofreu críticas de Mainwaring (2003) e Abrucio e Loureiro (2005) quanto aos agentes de controle.

O Quadro 2 apresenta a *accountability* democrática, comparando a classificação de O'Donnell (1998) – *accountability* vertical e horizontal -, de Mainwaring (2003) – *accountability* eleitoral e *accountability* intra-estatal -, de Abrucio e Loureiro (2005) – *accountability* eleitoral controles institucionais durante o mandato – considerando ainda a clássica tipologia proposta por McCubbins e Schwartz (1984) – controle burocrático tipo patrulha policial ou alarme de incêndio.

A *accountability* eleitoral possui semelhança conceitual com a *accountability* vertical, pois diz respeito ao empoderamento dos agentes políticos que irão gestar o Estado. Para que seja efetiva, a *accountability* eleitoral teria como condição a regulamentação de direitos políticos básicos, como o direito de associação, de votar e de ser votado, liberdade de idéias e de religião, imprensa livre e diversidade de canais de informação (Abrucio e Loureiro, 2005).

Além disso, seria necessária a existência de um sistema eleitoral com regras bem estabelecidas, da liberdade de expressão e de opinião, de uma justiça independente e regras de financiamento que evitem o abuso do poder econômico, é de suma importância que se estabeleçam canais de diálogo permanentes entre eleitores e eleitos, para fiscalização contínua da qualidade do serviço prestado aos cidadãos.

Mesmo com todos estes instrumentos e condições funcionando plenamente, em alguns regimes democráticos, como o brasileiro, as possibilidades de promoção da melhor forma de escolha possível para os eleitores ainda são passíveis de questionamentos (*Ídem*, 2005).

A *accountability* intra-estatal, por sua vez, estaria expressa nas formas de controle e fiscalização decorrentes da relação dos agentes públicos com as agências governamentais. Essa *accountability* intra-estatal estaria dividida em: relação agente-principal, sistema legal ou agentes de sanção e, por fim, atores e agências estatais de fiscalização e controle (Mainwaring, 2003).

**Quadro 2 – Accountability Democrática**

<b>Quadro 2 – Accountability Democrática</b>		
<b>Classificação de O'Donnell</b>	<b>Accountability Vertical</b>	Instrumentos de democracia direta, especialmente o processo eleitoral.
	<b>Accountability Horizontal</b>	Mecanismos institucionais de controle e responsabilização;
		Sistema de “freios e contrapesos” entre os poderes estatais;
		Agências estatais de controle e fiscalização.
<b>Classificação de Mainwaring</b>	<b>Accountability Eleitoral</b>	Processo eleitoral para escolha dos representantes e outras formas de
	<b>Accountability Intra- Estatal</b>	Relação agente-principal ( <i>33dem33e-principal</i> );
		Sistema legal ou agentes de sanção;
		Agências estatais de fiscalização e controle

<b>Classificação de Abrucio e Loureiro</b>	<b>Accountability Eleitoral</b>	Sistema eleitoral, direitos políticos, liberdade de imprensa e de associação;
	<b>Controles institucionais durante o mandato:</b>	Controle parlamentar;
		Controles judiciais;
		Controles administrativo e financeiro;
		Controle de resultados da administração pública;
	Regras estatais intertemporais.	
<b>Classificação de McCubbins e Schwatz</b>	<b>Controles Burocráticos</b>	Patrulha Policial;
		Alarmes de Incêndio.

Fonte: Elaborado a partir dos conceitos de *accountability* em O'Donnell (1998), Mainwaring (2003) e Abrucio e Loureiro (2005) e McCubbins e Schwatz (1984).

A relação agente-principal<sup>4</sup> pressupõe uma designação por parte do principal para que um determinado agente cumpra uma tarefa em seu nome, como é o caso do corpo burocrático dos poderes legislativo e executivo. O sistema legal é representado pelo poder judiciário ou agentes de sanção, como quando o poder legislativo no uso de suas prerrogativas de instituir comissões de inquérito e de efetivar processos de impeachment (*Idem*, 2003).

Quanto às agências estatais de controle, são representadas por instituições existentes em muitas democracias cuja a função específica é fiscalizar as autoridades e organizações públicas (*Idem*, 2003). Nos Estados Unidos, a *General Accounting Office* é uma agência governamental independente, que atua junto ao legislativo e é responsável por auditorias, avaliações e investigações, já no Brasil, temos o Tribunal de Contas e o Ministério Público de Contas com função semelhante.

A noção de *accountability* intra-estatal possui semelhanças com os controles institucionais durante o mandato propostos por Abrucio e Loureiro (2005) em sua reflexão sobre a realização da *accountability* nos regimes democráticos em três dimensões, apresentando seus instrumentos e as condições para plena realização.

Os controles institucionais durante o mandato seriam compostos por instrumentos de controle parlamentar à disposição do poder legislativo, como os controles mútuos entre os poderes estatais (sistema de freios e contrapesos), a possibilidade de realizar audiências

<sup>4</sup> Discutiremos este assunto mais profundamente na próxima seção.

públicas e instaurar comissões parlamentares de inquérito, a arguição e aprovação de autoridades, a fiscalização orçamentária e operacional das agências do governo (*Idem*, 2005).

Haveria ainda os controles judiciais visam garantir que os representantes políticos e a burocracia estatal atuem segundo o império da lei, sendo uma atividade ligada ao Judiciário. No exercício de sua função típica, o Judiciário verificaria a constitucionalidade das leis propostas, com a possibilidade de realização de ações civis públicas e primária pela garantia dos direitos fundamentais à sociedade (*Idem*, 2005).

O controle administrativo-procedimental das ações do governo seria composto por mecanismos de fiscalização e controle como os Tribunal de Contas, responsáveis pela verificação da probidade na administração pública. Além da auditagem das contas de governo e de gestão, bem como o controle de desempenho dos programas governamentais com foco nas metas propostas e nos resultados alcançados.

O controle social daria continuidade à *accountability* eleitoral, e seria realizado mediante a existência de conselho de usuários dos serviços públicos, realização de plebiscitos, promoção de orçamento participativo. O controle de desempenho e o controle social seriam conquistas recente nos processos democráticos, pois enfocariam a melhoria da qualidade da gestão pública pela avaliação das políticas públicas e permitiriam um maior controle sobre o governo (Abrucio e Loureiro, 2005).

Uma última dimensão da *accountability* seria representada pelas regras estatais intertemporais, responsáveis pela proteção dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos contra alterações de qualquer ordem, para prevenir os abusos no usufruto do poder do Estado, e dependem do pleno desenvolvimento do sistema democrático para se perpetuarem (*Idem*, 2005).

Os controles institucionais durante o mandato e as regras estatais intertemporais atuariam como limitador do poder estatal, para a defesa de direitos básicos dos cidadãos, sejam eles individuais ou coletivos. As ações preventivas permitiriam evitar transgressões nos limites

definidos pela lei, combatendo a visão patrimonialista<sup>5</sup> do exercício do poder político na gestão estatal.

O controle burocrático (McCubbins e Schwatz, 1984) possui destaque dentre as classificações dos tipos de controle existentes na ciência política e atuaria em duas dimensões. A primeira representaria uma “patrulha policial”, composta por atividades rotineiras de controle típicas da burocracia, com informações técnicas produzidas pelos entes estatais que tenderiam a não expor seus pontos fracos.

A efetividade do controle teria um custo muito menor quando a fiscalização sobre o Estado propiciasse a participação social, pela publicidade das informações produzidas no Estado. Os desvios cometidos pelos mandatários seriam observados pelos cidadãos e representariam o “elemento surpresa”, que provocaria “alarmes de incêndio” sobre as ações de determinado ente estatal (*Idem*, 1984).

De um modo geral, todos os autores convergem para a idéia da existência de duas esferas diferenciadas de realização da *accountability*: uma representada pelos processos eleitorais e outra pelos mecanismos de controle estatal entre as instâncias governamentais. Também concordam sobre a importância da transparência das ações estatais e do controle social para a responsabilização dos agentes políticos, o que demandaria o exercício efetivo da cidadania por parte da sociedade.

Aprofundar os mecanismos de *accountability* significa criar canais de transparência das ações estatais permitindo maior controle social e, conseqüentemente, a abertura do sistema político e o fortalecimento da democracia (Filgueiras, 2011).

A relação entre *accountability* e a reforma do Estado, com foco no processo realizado no Brasil com a instituição da ordem democrática e a promulgação da Constituição Federal de 1988 será o foco da discussão apresentada na seção seguinte, levando em consideração aspectos institucionais e características do nosso sistema político e apresentando discussões pertinentes ao tema presentes na ciência política.

---

<sup>5</sup> O termo patrimonialismo refere-se ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil, onde o Estado é administrado de modo personalista sem clara distinção entre a esfera pública e privada, favorecendo o poder pessoal e o privilégio em detrimento da igualdade formal e legal (Campante, 2003).

### 1.2.2 A ACCOUNTABILITY E A REFORMA DO ESTADO

O Brasil é um país democrático que escolhe por meio de eleições diretas um Presidente como chefe do poder executivo, e os representantes dos Estados para o Senado e da população dos Estados para a Câmara dos Deputados, que juntos compõem as duas casas do poder legislativo. Tais poderes são independentes entre si e tem sua autoridade delegada pelo povo, devendo prestar contas dos seus atos entre si e diante de seus eleitores.

Como vimos, estas são as duas dimensões que compõem a *accountability* e a responsabilização dos agentes políticos vincula a *accountability* estatal à *accountability* eleitoral, na medida em que o poder de tomada de decisão é auferido pela representação, que se dá pelo processo eleitoral. O desenho institucional do sistema político brasileiro historicamente fortaleceu o executivo em detrimento do legislativo ser caracterizado pela representação direta do povo.

A delegação de poder aos representantes ocorre diretamente pelo voto e indiretamente por meio da estrutura burocrática existente nas instancias do poder executivo – como os ministérios – e do poder legislativo – como as comissões. A execução da gestão governamental passa pela delegação, seja para a execução de políticas públicas ou para o aprimoramento das leis e dos instrumentos de fiscalização dos poderes (Przeworski, 2003).

O legislativo seria o poder detentor de grande parte dos mecanismos de *accountability*, pois seriam instituições mais autônomas e plurais devido às diversas representações sociais nele existentes. Além de criar as leis, teriam a função de prevenir usurpações das funções de cada poder, a má gestão de recursos públicos e a pior de todas as consequências da debilidade de controles: a corrupção (O'Donnell, 1998).

Nos países *poliárquicos*, os parlamentares contam com o apoio dos Tribunais de Contas, que executam um trabalho de fiscalização contínua para prevenção contra usurpações e irregularidades, além da orientação da gestão pública. Mas para que haja efetividade nas ações de controle, algumas condições são essenciais, tais como a especialização do corpo funcional, e a constituição de instrumentos de acompanhamento que permitam a autonomia e independência para exercer a *accountability*.

Os políticos possuem instrumentos capazes de influenciar e controlar as escolhas da burocracia (Kiewiet e McCubbins, 1991). A cooptação das agências de controle pelo Executivo ou pelo próprio Legislativo na tentativa de neutralizar o seu papel podem ocorrer de diversas formas, seja na determinação das autoridades que as comandarão ou na estipulação do orçamento que irão dispor (O'Donnell, 1998).

A reforma do Estado pensada a partir da redemocratização brasileira teve como marco a Constituição Federal de 1988 e teria objetivo a constituição de instituições capazes de limitar a ação governamental às exigências legais. Os Tribunais de Contas tiveram seu poder fiscalizador ampliado legalmente, mas não instrumentalizado de fato.

Qualquer reforma tem a pretensão de dota-lo de instituições que “dêem poder ao aparelho de Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não devem fazer” (Przeworski, 2001 p. 39). Na perspectiva da responsabilização dos agentes públicos, a *accountability* se apresenta como um problema de delegação onde a atuação na esfera governamental deve corresponder às expectativas do principal – que delegou a tarefa de executar ações que satisfaçam os seus interesses (*Idem*, 2001).

A responsabilização dos agentes perante os principais enfrenta alguns problemas: os agentes detem informações privilegiadas e autonomia decisória que deixam os principais com pouca margem de decisão, implicando em custos da delegação. A assimetria informacional entre agente e principal interfere na qualidade da democracia na medida em que implica em custos pelo uso das informações, como a corrupção, o clientelismo e a ineficiência administrativa (Przeworski, 2001).

Nos sistemas presidencialistas como o brasileiro, o problema da delegação está vinculado à realização da *accountability*, posto que ela se concretiza com a diminuição da assimetria informacional pela ampliação de canais de controle social sobre a ação estatal, aprimorando a transparência das agências governamentais.

O desenho institucional define as relações agente-principal e a qualidade da democracia, tendo como condições a “decisividade” da aplicação das mudanças políticas e a manutenção das condições políticas de “resolutividade” das demandas de governabilidade (Cox e McCubbins, 2001). Neste sentido, a separação dos poderes propiciaria mais agentes envolvidos no governo e ampliaria a possibilidade de controles mútuos no plano institucional.

A democracia ideal resultaria do equilíbrio entre autoridade política, lideranças hábeis, boa administração e certo grau de *accountability*, além da conscientização dos eleitores em dispensar líderes que não demonstrassem compromisso ou competência na gestão posto que o “titular da coisa pública é o cidadão, que deve fiscalizar seus representantes no uso do poder e dos recursos públicos” (Lemos, 2005).

A *accountability* serviria ao aprimoramento dos mecanismos de controle e responsabilização existentes no Estado, relacionada diretamente ao comprometimento e a autonomia das agências fiscalizadoras. Além disso, a articulação de redes institucionais compostas por agências estatais como os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o poder Judiciário possibilitariam a realização das apurações e o estabelecimento de punições exemplarmente as ilicitudes praticadas na esfera estatal.

A reforma do estado brasileiro teve seu aspecto formal circunscrito no texto constitucional vigente após a redemocratização, com a retomada das eleições para a escolha dos representantes que atuariam no executivo e no legislativo. Na esfera intra-estatal, o principal avanço foi a retomada do papel autônomo do Congresso Nacional e a consolidação de instrumentos de fiscalização e controle à disposição dos parlamentares para a realização da *accountability*.

Os Tribunais de Contas também passaram por adequações para se tornarem as principais instâncias de controle da atividade estatal, sobretudo com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, 2000), que legitimou suas atividades fiscalizatórias. Esta lei também potencializou a avaliação do desempenho dos governos com a possibilidade de controle da execução das políticas públicas, já descrita na Constituição de 1988.

Entretanto, a previsão legal de mecanismos de controle sobre a ação estatal não é sinônimo da criação das condições institucionais para a realização da *accountability*. A *accountability* demanda a transparência dos processos de tomada de decisão, a autonomia e independências das autoridades controladoras, e o fortalecimento do exercício da cidadania, de uma cultura política de participação e de controle social.

## **CAPÍTULO II – OS TRIBUNAIS DE CONTAS ENQUANTO INSTRUMENTO DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

A experiência brasileira de *accountability* horizontal teve seu desenvolvimento impulsionado após o processo de redemocratização do país, inaugurando com a proclamação da Constituição Federal de 1988 uma ampla reforma em nossas instituições políticas. O desenvolvimento institucional na nova democracia ocasionou mudanças no processo de gestão da máquina pública e aprimoramento dos mecanismos de controle visando maior transparência nas ações governamentais.

Neste capítulo, abordaremos aspectos importantes sobre a história e o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas, relacionando as mudanças ocorridas na conjuntura política brasileira com a configuração deste órgão de controle em cada uma das Constituições que vigoraram no país entre 1891 e 1967.

Aprofundaremos nossa discussão sobre a configuração dos Tribunais de Contas na ordem democrática, marcada pelas inovações introduzidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Os Tribunais de Contas subnacionais também foram influenciados por estes instrumentos, tendo que adequar as legislações locais para que dispusessem de instrumentos semelhantes aos da corte de contas federal.

Discutiremos ainda aspectos importantes dos órgãos de controle dos Estados e dos Municípios, enfocando especialmente do Tribunal de Contas do Estado do Pará, seu desenvolvimento institucional e importância histórica. Tal discussão embasará os capítulos seguintes, que tratam do uso dos instrumentos de controle externo disponibilizados pelo TCE-PA ao legislativo e o processo de indicação dos conselheiros após a promulgação da Constituição Estadual de 1989.

Iniciaremos com uma retrospectiva histórica do controle externo no Brasil, desde a criação do Tribunal de Contas, sua regulamentação, composição e atribuições nas Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967. Esta reflexão será embasada por informações a respeito da conjuntura política do país em cada uma das mudanças de regime e sua influência sobre a configuração institucional e sobre a autonomia dos órgãos de controle externo.

## **2.1 O SURGIMENTO E O DESENVOLVIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS NAS CONSTITUIÇÕES DE 1891 A 1967**

A formação do Estado Brasileiro, com as instituições que hoje o compõem, é fruto de um longo processo histórico que perpassa diversos aspectos, desde a forma de colonização praticada pelos Portugueses, passando pela matriz econômica baseada na produção primária e pela distribuição do poder administrativo pela extensão do território.

Na ordem escravocrata do Brasil Colônia, os grandes proprietários de terras e de escravos representavam no nível local a própria administração da coroa, transformando a ação da justiça em instrumento de poder pessoal (Franco, 1997). Isso prejudicou não somente a formação da noção de cidadania, mas contaminou as instituições que surgiram a partir de então com a cultura do mando, criando “os donos do poder” (Carvalho, 2004).

Mesmo após desligando-se de Portugal ao peso de duas mil libras esterlinas, o processo de Independência em 1822 não alterou a organização política e os arranjos institucionais que acomodavam a elite dominante no controle do Estado e a escravidão continuou sendo o sustentáculo da economia brasileira (Carvalho, 2004).

A Constituição de 1824 cria o Tesouro Nacional, com a finalidade de regular a administração, a arrecadação e a contabilidade das províncias imperiais, subordinado diretamente ao poder central. A responsabilização sobre infrações poderia decorrer de representações, queixas e petições endereçadas ao Legislativo e ao Executivo, o problema é que 85% dos brasileiros eram analfabetos, inclusive grande parte dos proprietários rurais.

Durante o processo de transição do regime Monárquico para o Republicano, a abolição da escravatura desestruturou a força de trabalho que movia a economia do país, e a monarquia sofreu os impactos da insatisfação da elite imperial, que apoiou os militares na tomada do poder em 15 de novembro de 1889 (Franco, 1997).

Adotando o regime presidencialista e extinguindo o poder moderador do Imperador, a República teve como primeiro chefe de governo o Marechal Deodoro da Fonseca. Rui Barbosa foi o jurista responsável pelo projeto do que seria a primeira Constituição da República, colocando o Tribunal de Contas como órgão intermediário e autônomo ao poder Executivo e ao poder Legislativo.

O Tribunal de Contas pensado por Rui Barbosa nos moldes republicanos detinha o poder de revisão e julgamento, autorizando as despesas e com a função de fiscalizar sua execução, podendo exercer ainda o poder de veto quando encontrasse possíveis discrepâncias. Baseado nas propostas do jurista, o Presidente Deodoro da Fonseca cria por decreto o primeiro órgão de controle da administração pública brasileira.

Como consequência da consolidação das instituições políticas em construção no país, é proclamada a Constituição de 1891, sob o modelo republicano de organização estatal de inspiração na Constituição estadunidense. Em seu artigo 89, normatizava o recém criado Tribunal de Contas, responsável pela liquidação de receitas e despesas, verificando sua legalidade antes do envio ao Legislativo.

O provimento dos membros do Tribunal se dava por nomeação do Presidente da República e aprovação no Senado Federal, sendo que seus membros só perderiam o cargo mediante sentença. Sua instalação efetiva se deu em 17 de janeiro de 1893, devido ao incentivo do Tenente Coronel Serzedello Corrêa<sup>6</sup>.

As características políticas do Brasil não acompanharam as inovações republicanas expressas no texto constitucional, mantendo as características coronelistas herdadas do modelo de colonização, com um sistema de compromissos e barganhas em todos os níveis, que atingia até mesmo o presidente da República, colocando o poder central submisso aos grandes chefes regionais (Carvalho, 1998).

O controle dos coronéis incidia sobre todos os aspectos da vida do cidadão comum, criando uma barreira a liberdade e a igualdade, dificultando as denúncias sobre os abusos e desvios na condução do Estado em todas as esferas. Esse controle oligárquico começa a ser questionado a partir de 1920, com a organização do movimento tenentista, inspirado nos questionamentos da ordem ocorridos mundialmente após a Revolução Russa.

Os tenentes deflagraram uma série de rebeliões contra as oligarquias regionais e associaram-se ao movimento comandado por Carlos Prestes, a Coluna Prestes, para questionar a “política do Café com Leite”, e apesar de derrotados, conseguiram difundir uma crise nesse modelo, tornando-se uma força de oposição a ser considerada.

---

<sup>6</sup> O Tenente Coronel Inocêncio Serzedello Corrêa, cidadão paraense que até hoje é lembrado como patrono dos Tribunais de Contas.

A Revolução de 1930 decorre da insistência do estado de São Paulo em indicar Júlio Prestes para a presidência em substituição à Washington Luiz, posto que pelo revezamento, seria a vez de Minas Gerais indicar o novo presidente, ocasionando uma articulação das elites gaúcha e mineira em torno da candidatura de Vargas. A crise foi agravada após a morte de João Pessoa, Governador da Paraíba e candidato à Vice-Presidente na chapa encabeçada por Getúlio Vargas (Skidmore, 2010).

Após grande agitação política devido ao inconformismo com o resultado das eleições, Vargas assume a presidência em caráter provisório, após a deposição do governo legal por meio de um golpe de Estado, empossado no lugar de Prestes, que havia sido eleito para o cargo (Skidmore, 2010).

Uma nova eleição ocorreu em 1933, na qual foram preenchidas as vagas para a Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição de 1934 e que comporiam o Colégio Eleitoral com poderes de eleger o Presidente da República (Skidmore, 2010). A carta constitucional manteve o Tribunal de Contas, acrescentando em suas atribuições a fiscalização e registro prévio dos atos da Administração que resultassem em obrigação de pagamentos pelo Tesouro Nacional (Loureiro, Teixeira & Moraes, 2009).

Outro aspecto interessante da Constituição de 1934 é a citação do povo como verdadeiro detentor do poder do Estado, possibilitando a todos os cidadãos se manifestarem, mediante petição, para solicitar a nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, uma medida de instituição de controle social sobre a administração pública.

A vigência da Constituição de 1934 foi encerrada após um golpe político que instaurou o “Estado Novo”, que sob o comando de Getúlio Vargas, inaugurou o primeiro período autoritário no Brasil. A nova ordem foi referendada por uma nova Constituição, a de 1937, de cunho tão autoritário quanto o novo regime, marcada pelo anticomunismo e pelo populismo do presidente Vargas (Skidmore, 2010).

Medidas como a restrição de direitos civis e políticos, o fechamento do Congresso Nacional e a própria invalidação da Constituição de 1934 encontravam apoio popular e entre os militares, tanto por medo do comunismo e do nazi-fascismo quanto pelo sentimento de nacionalismo adquirido por medidas como o fortalecimento da indústria brasileira e a promoção de direitos sociais (Carvalho, 2004).

A manutenção do Tribunal de Contas da União na Constituição do Estado Novo se deu com algumas alterações em suas atribuições, cabendo apenas acompanhar a execução orçamentaria, mas sem emissão de parecer prévio sobre a regularidade das contas do presidente. Quanto ao provimento ao cargo, continuou a indicação do chefe do Executivo, com a aprovação do Conselho Federal em vez do Senado Federal.

O texto Constitucional também assegurou aos Ministros Conselheiros do Tribunal de Contas as mesmas garantias que cabiam aos membros do Supremo Tribunal Federal, mas a restrição do poder de atuação do Tribunal de Contas da União é clara e se dá em face a ampliação dos poderes presidenciais na conjuntura ditatorial. No artigo 67, criou um departamento administrativo junto ao gabinete presidencial, responsável pela elaboração e fiscalização orçamentária.

O Estado Novo vigorou até 1945, quando o estabelecimento de novas eleições possibilitou a abertura de um novo período democrático no país, mesmo que tal pleito tenha elegido o General Eurico Gaspar Dutra, que foi ministro da Guerra do governo de Vargas (Skidmore, 2010). Uma nova Constituição foi homologada em 1946, mantendo os direitos sociais adquiridos durante o Estado Novo, ampliando alguns direitos civis e políticos, proporcionando o fortalecimento dos partidos políticos (Carvalho, 2004).

A Constituição de 1946 ampliou as atribuições do Tribunal de Contas, julgando agora também a legalidade dos contratos, de aposentadorias, pensões e reformas de militares, além das contas das entidades autárquicas, além da restauração de suas atribuições de emissão de parecer prévio quanto a legalidade das contas do presidente. O departamento administrativo, criado no Estado Novo, sequer é mencionado no texto desta Constituição.

A aproximação entre o Legislativo e o Tribunal de Contas no que concerne ao orçamento aparece pela primeira vez nessa Constituição, o que foi referendado pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União de 1949, que o define como órgão auxiliar do poder Legislativo para a fiscalização da execução orçamentária do Executivo.

O período democrático teve fim após uma crise institucional que iniciou com a renúncia do presidente Jânio Quadros em 1961, ascendendo ao poder central João Goulart, seu vice-presidente que havia sido Ministro do Trabalho de Vargas e encontrava-se em visita a China quando o presidente renunciou. No cargo, Goulart tomou medidas favoráveis às reformas de

base e começou um diálogo com a classe trabalhadora, incomodando a elite direitista, que o acusava de comunismo (Skidmore, 2010).

O golpe de 1964 foi uma reação dos militares, instaurando o regime ditatorial que só teria fim mais de vinte anos depois. Uma nova Constituição entrou em vigor a partir de 1967, restringindo as atribuições do Tribunal de Contas da União no tocante a análise e emissão de parecer prévio sobre as contas do Executivo, bem como eliminou o julgamento a respeito das pensões, aposentadorias e reformas das militares.

As atribuições do Tribunal de Contas da União ficaram restritas à apreciação da legalidade, puramente para registro, mesmo que sua atuação tenha sido ampliada aos três poderes da União. O próprio enfraquecimento progressivo do Legislativo com o endurecimento do regime ditatorial acabou impactando nas ações desenvolvidas pelo Tribunal de Contas, sem prestígio ou autonomia para executar a apuração das contas dos entes estatais.

Os Atos Legislativos Supraconstitucionais, em especial o Ato Institucional nº 5, davam poderes extraordinários ao Presidente, inclusive de decretar o recesso dos poderes legislativos federal, estaduais e municipais. O AI-5 permitia ao Presidente da República decretar intervenção nos estados e municípios e até mesmo a suspensão dos direitos políticos, do direito a habeas corpus e de julgamento dos atos praticados pela ditadura que estivessem previstos neste instrumento legal.

Este cenário só começa a ser alterado com a eleição presidencial de 1985, que via colégio eleitoral elegeu Tancredo Neves o novo presidente, e com as eleições de 1986, que apontaram os membros da Assembleia Nacional Constituinte, responsáveis pela elaboração da Constituição promulgada em 1988, considerada a mais democrática e cidadã da história do país (Skidmore, 1988).

Considerando as oscilações nos regimes e na conjuntura política brasileira ao longo da história, bem como sua influência no desenvolvimento institucional, na organização e nas atribuições dos Tribunais de Contas em todas as Constituições, de 1891 a 1967, observamos uma evolução das prerrogativas e das formas de provimento dos membros das cortes de contas, conforme apresentamos no Quadro 3.

**Quadro 3 – Os Tribunais de Contas nas Constituições de 1891 a 1967**

<b>Constituições</b>	<b>1891</b>	<b>1934</b>	<b>1937</b>	<b>1946</b>	<b>1967</b>
<b>Atribuições dos Tribunais de Contas</b>	Apreciação das contas do Executivo / verificação da legalidade	Apreciação das contas do Executivo / verificação da legalidade	Verificação da legalidade da execução orçamentária e dos contratos celebrados pelo Executivo	Apreciação das contas do Executivo / Verificação da legalidade de aposentadorias, pensões e reformas militares	Verificação da legalidade das contas do Executivo / realização de auditorias nas entidades que compõem a União
<b>Parecer Prévio</b>	sim	sim	não	sim	não
<b>Formas de Provimento</b>	Nomeação pelo Executivo com aprovação no Legislativo	Nomeação pelo Executivo com aprovação no Legislativo	Nomeação pelo Executivo com aprovação no Conselho Federal	Nomeação pelo Executivo com aprovação no Legislativo	Nomeação pelo Executivo com aprovação no Legislativo
<b>Requisitos</b>	Não consta	Não consta	Não consta	Idade mínima de 35 anos, pleno gozo dos direitos políticos	Idade mínima de 35 anos, idoneidade moral, notórios saberes jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública
<b>Garantias</b>	Inamovibilidade, Posto que só haveria perda do cargo por sentença judicial	Equiparação às garantias dos Ministros da Corte Suprema	Equiparação às garantias dos Ministros do Supremo Tribunal Federal	Equiparação de direitos, garantias e vencimentos dos juízes do Tribunal Federal de Recursos	Equiparação de direitos, garantias e vencimentos dos juízes do Tribunal Federal de Recursos

Fonte: Elaborado a partir de Loureiro, Teixeira & Moraes (2009).

Comparando as Constituições quanto as atribuições dos Tribunais de Contas notamos que os maiores avanços se dão com a carta de 1937, mesmo que esta corresponda a um período autoritário e em virtude disso, não realize a apreciação das contas do Executivo, atribuição retomada na carta 1946 e que desaparece novamente na carta de 1967, que tem como novidade a extensão da fiscalização aos demais poderes que compõem a União.

Mesmo havendo mudanças nas atribuições, nas formas de recrutamento dos dirigentes e nas garantias que usufruíam ao sabor da ordem política, principalmente nas Cartas

constitucionais elaboradas nos períodos autoritários do Estado Novo (1937) e do Regime Militar (1967), durante todo o período se manteve a garantia de permanência ou inamovibilidade de seus dirigentes, presente em todas as Constituições como condição de autonomia dos órgãos de controle. (Loureiro, Teixeira & Moraes, 2009).

Toda a trajetória institucional do Tribunal de Contas da União foi extremamente importante para o amadurecimento do sistema de controle interno e externo brasileiro, que teve na Constituição de 1988 seu principal instrumento de desenvolvimento. Na próxima seção, nos deteremos nas características, atribuições e aperfeiçoamentos destes órgãos de controle na ordem democrática.

## **2.2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA NOVA ORDEM DEMOCRÁTICA**

O processo de abertura do regime democrático e os intensos debates na Assembleia Nacional Constituinte foram marcados pela redefinição das instituições políticas brasileiras. Os Tribunais de Contas foram inclusos nessa reformulação, tendo suas atribuições revistas para se adequar ao novo contexto democrático.

Norteados pelos princípios da boa governança e da *accountability*, a reforma dos Tribunais de Contas modificou a forma de recrutamento dos Ministros Conselheiros, a organização interna e seu relacionamento com os poderes estatais, tudo para garantir sua autonomia e funcionalidade na nova ordem democrática.

A Constituição de 1988 representou uma evolução em vários aspectos do Tribunais de Contas, especialmente por fortalecer a autonomia e a independência desse órgão frente aos poderes que compõem a União. Sua ação é orientada pelos princípios da legalidade, da economicidade e da legitimidade dos atos praticados pelo poder público (Constituição Federal de 1988, art. 75).

A fiscalização contábil, financeira e orçamentária foi amplificada e sistematizada para se tornar funcional, com inovações importantes, como o instituto de realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria nas unidades da administração direta ou indireta que compõem os poderes do Estado.

O controle pode ocorrer à *priori*, durante a realização do ato administrativo ou à *posteriori*, a critério discricionário do Tribunal de Contas e do poder Legislativo (Constituição Federal de 1988, art. 71). Isso possibilitaria uma atuação proativa que extrapola a apreciação

dos atos realizados pelo poder público, com atuação preventiva, corretiva e de orientação para a boa gestão, o que levaria a evolução da administração pública por meio do acompanhamento das ações realizadas pelos três poderes.

### **2.2.1 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU**

A consolidação dos Tribunais de Contas como agências de controle horizontal no Brasil, com foco nos processos de fiscalização e responsabilização do poder público por atos e omissões na gestão estatal, tendo como marco histórico a reabertura do regime democrático, as prerrogativas e inovações dispostas na Constituição de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A estrutura colegiada, herdada do período republicano, foi mantida, assim como a autonomia em relação aos demais poderes, com status de órgão auxiliar do poder Legislativo para a realização do controle externo das atividades do Executivo. Exatamente por isso, houve redução da ingerência do Executivo sobre os Tribunais de Contas, posto que durante o período autoritário este órgão sofria correntes interferências do Executivo.

O Legislativo recuperou o seu poder, e com isso, passou a ter 2/3 indicações para os Ministros do Tribunal de Contas da União, enquanto o Executivo, com seu poder reduzido, passa a fazer com 1/3 das indicações – sendo que para cada três membros indicados por este poder, dois devem ser auditores de carreira dos próprios Tribunais de Contas ou membros do Ministério Público de Contas – mas todos deveriam passar pela aprovação dos parlamentares.

A Constituição manteve a vitaliciedade dos membros e o caráter de decisões colegiadas, garantindo a independência dos membros e desvinculando o corpo diretivo da competição política, além de oferecer aos Ministros do Tribunal de Contas a inamovibilidade e demais garantias nas mesmas condições que o alto escalão do poder Judiciário.

A idade mínima para ser indicado a Ministro ou Conselheiro era de 35 anos e máxima de 65 anos foi mantida, com pelo menos 10 anos de exercício de atividade profissional em áreas que permitam ao candidato a Ministro ou Conselheiro adquirir conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou da administração pública.

A Constituição Cidadã retirou o poder do presidente da República em cancelar vetos do Tribunal de Contas da União, aumentou suas atribuições, tornando possível a punição de irregularidades, a realização de atividades investigativas e medidas preventivas. Estendeu os

critérios de controle para além do âmbito estritamente financeiro e contábil, cabendo a verificação da legalidade, legitimidade e economicidade das contas apreciadas (Abrucio & Loureiro, 2011).

A ampliação das competências do Tribunal de Contas da União ultrapassou a mera análise das contas do Executivo e foi extremamente positiva para o desenvolvimento destas instituições, que passam a realizar auditorias de desempenho das políticas públicas com foco no alcance dos resultados (Loureiro, Teixeira & Moraes, 2009).

Dentre as novas prerrogativas, podemos destacar a verificação da compatibilidade do gasto realizado com as normas, assim como a legalidade na admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões, as licitações e contratos. O poder de aplicar multas pelo descumprimento dos critérios legais pelos órgãos jurisdicionados, mas a cobrança é feita pelo executivo, o que causa morosidade no recebimento pelos entraves da máquina estatal (CF, 1988).

Todas essas mudanças tinham como foco a redução do clientelismo<sup>7</sup> e de práticas predatórias dos recursos públicas, mas estavam desconexas de mecanismos de aprimoramento do desempenho institucional destes órgãos de controle, dotando-os dos instrumentos necessários para a realização plena da *accountability*.

As mudanças propostas a partir de 1988 sofreram resistência por parte das elites dirigentes, seja por falta de ousadia dos ministros membros do Tribunal de Contas da União, seja por falta de empenho de governantes e parlamentares. Após o escândalo dos anões do orçamento<sup>8</sup> e as crises financeiras ocorridas em 1997 e 1998<sup>9</sup>, o Congresso Nacional precisou

---

<sup>7</sup> O Clientelismo é um conceito utilizado para caracterizar uma relação entre atores políticos onde há troca de benefícios por apoio político, em especial, por votos (CARVALHO, 1997).

<sup>8</sup> O escândalo dos Anões do Orçamento ocorreu em 1993, após denúncias de desvio de mais de R\$ 100 milhões de dinheiro público num esquema de propina que envolvia governadores, deputados, ministros e senadores. As fraudes ocorriam na Comissão de Orçamento do Congresso Nacional e a CPI instalada para investigar o caso pediu a cassação de dezoito parlamentares envolvidos, dos quais apenas seis perderam o cargo, outros quatro renunciaram ao mandato antes do fim do processo e oito foram absolvidos das acusações (Fonte: Museu da Corrupção - <http://www.muco.com.br>).

<sup>9</sup> As crises financeiras referem-se aos planos econômicos implantados na tentativa de deter a inflação no governo Sarney – Planos Bresser, Verão e Cruzado – e no governo Collor - Planos Collor 1 e Collor 2. Somente no governo

reorganizar o processo orçamentário no país e criar regras mais rígidas para o uso dos recursos públicos.

No ano 2000, entrou em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal, que representou um marco na história dos Tribunais de Contas, pois lhes atribuiu novas e importantes funções, como fiscalizar o cumprimento da nova norma, a promoção da modernização tecnológica, da capacitação de pessoal e da reestruturação interna para sistematização das informações enviadas por Estados e municípios (LRF, 2000)

A Lei de Responsabilidade Fiscal reafirmou as atribuições que já constavam na Constituição Federal de 1988, tais como a atuação articulada entre os órgãos de controle externo e os controles internos dos entes governamentais, com foco na melhoria da eficiência e da eficácia da gestão. A fiscalização do cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, atuando inclusive na prevenção de possíveis desvios com orientação preventiva.

Essa lei valorizou ainda mais a prerrogativa de fiscalização e controle externo, ampliando o rol de itens a serem verificados e a transparência das contas governamentais, aumentando o poder dos auditores no processo decisório interno do Tribunal de Contas da União.

As auditorias de natureza operacional se destacaram a partir de então como uma modalidade de controle que avalia sistematicamente programas e projetos dos órgãos jurisdicionados, por meio de auditoria de desempenho operacional, que têm foco no planejamento, na organização e no acompanhamento gerencial, comparando as metas previstas com as metas realizadas.

A avaliação de programas também faz parte deste processo, e buscam apurar se os resultados produzidos pela ação governamental produziram os resultados esperados, produzindo *accountability* sobre a atuação do Estado. Entretanto, apesar de representarem um avanço significativo e inovador para o Tribunal de Contas da União, há poucas experiências de auditorias operacionais de fato ocorrendo nos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros.

O controle social e a participação da sociedade civil também foram fortalecidos por meio da criação da ouvidoria do Tribunal de Contas da União, possibilitando às pessoas físicas

---

do Itamar Franco, sucessor de Collor, com a implantação do Plano Real em julho de 1994 o Brasil conseguiu manter a estabilidade da inflação (Fonte: <http://presidentes-do-brasil.info>).

e jurídicas denunciar de irregularidades e ilegalidades. Isso significou que a possibilidade de agentes externos fiscalizarem a gestão governamental, tornando a sociedade uma aliada importante para a realização plena da missão institucional da corte de contas.

O aperfeiçoamento do controle externo conta ainda com as escolas de contas, com a disponibilização das informações para os entes jurisdicionados, atuando de forma preventiva na orientação para a boa governança.

A melhoria da qualidade da gestão pública é influenciada pela transparência das ações estatais e pela possibilidade de realização da *accountability* junto aos cidadãos, que tem direito a qualidade nos serviços prestados pelo poder público. Por isso a capacidade de fiscalização dos órgãos de controle é tão importante no entendimento do papel que os Tribunais de Contas exercem, mas eles esbarram na burocratização do Estado brasileiro.

Ainda existem pontos de resistência à aplicação plena das funções dos Tribunais de Contas ainda são grandes, e mesmo com todas as inovações, a promoção da transparência ainda é pequena, mesmo no interior destas instituições, principalmente no plano subnacional.

## **2.2.2 OS TRIBUNAIS SUBNACIONAIS**

Além do Tribunal de Contas da União (TCU), existem tribunais estaduais e municipais que fiscalizam os governos dos Estados e Municípios. A regulamentação dos Tribunais subnacionais reproduz o modelo do Tribunal de Contas da União, de acordo com os princípios fundamentais da atuação governamental com foco na garantia da integridade do patrimônio público por meio da boa gestão dos recursos públicos (Constituição Federal de 1988, art. 75).

Cada Tribunal possui sua regulamentação da Constituição do Estado e sua própria Lei Orgânica e Regimento Interno. O desenvolvimento das legislações estaduais que os regulamentam se deu de modo heterogêneo, dependendo da disposição das forças políticas em cada região.

As diferenças regionais nas legislações dos Tribunais de Contas subnacionais acabam por impossibilitar uma uniformidade destas instituições, seja na forma de atuação, seja na organização interna. O número de Conselheiros segue o critério adotado pelo Tribunal de Contas da União: sete membros sendo 1/3 indicado pelo poder executivo e 2/3 indicados pelo poder legislativo.

As atribuições também estariam de acordo com as funções do órgão federal, seja a fiscalização financeira e orçamentária das contas da administração direta e indireta dos poderes que compõem o Estado, seja o envio anual de pareceres prévios sobre as contas do executivo às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais.

O Quadro 4 apresenta a distribuição dos órgãos de controle externo em todo o país, sua área de jurisdição e ano de fundação. Como podemos observar, o sistema de controle externo do Brasil é composto por vinte e sete Tribunais de Contas dos Estados, seis Tribunais de Contas dos Municípios e o Tribunal de Contas do Distrito Federal, totalizando trinta e quatro cortes de contas.

<b>Quadro 4 – Os Tribunais de Contas Subnacionais</b>				
<b>Unidade Federativa</b>	<b>Órgão de Controle</b>		<b>Jurisdição</b>	<b>Ano de Criação</b>
<b>AC</b>	TCE-AC	-----	Estado e todos os Municípios	1987
<b>AL</b>	TCE-AL	-----	Estado e todos os Municípios	1947
<b>AM</b>	TCE-AM	-----	Estado e todos os Municípios	1950
<b>AP</b>	TCE-AP	-----	Estado e todos os Municípios	1981
<b>BA</b>	TCE-BA	-----	Estado	1915
<b>BA</b>	-----	TCM-BA	Todos os Municípios	1991
<b>CE</b>	TCE-CE	-----	Estado	1935
<b>CE</b>	-----	TCM-CE	Todos os Municípios	1957
<b>DF</b>	TC-DF	-----	Distrito Federal	1960
<b>ES</b>	TCE-ES	-----	Estado e todos os Municípios	1957
<b>GO</b>	TCE-GO	-----	Estado	1947
<b>GO</b>	-----	TCM-GO	Todos os Municípios	1977
<b>MA</b>	TCE-MA	-----	Estado e todos os Municípios	1946
<b>MG</b>	TCE-MG	-----	Estado e todos os Municípios	1920
<b>MS</b>	TCE-MS	-----	Estado e todos os Municípios	1980
<b>MT</b>	TCE-MT	-----	Estado e todos os Municípios	1954
<b>PA</b>	TCE-PA	-----	Estado	1947
<b>PA</b>	-----	TCM-PA	Todos os Municípios	1980
<b>PB</b>	TCE-PB	-----	Estado e todos os Municípios	1970
<b>PE</b>	TCE-PE	-----	Estado e todos os Municípios	1967
<b>PI</b>	TCE-PI	-----	Estado e todos os Municípios	1892
<b>PR</b>	TCE-PR	-----	Estado e todos os Municípios	1947
<b>RJ</b>	TCE-RJ	-----	Estado e todos os Municípios	1975
<b>RJ</b>	-----	TCM-RJ	Capital	1980
<b>RN</b>	TCE-RN	-----	Estado e todos os Municípios	1961
<b>RO</b>	TCE-RO	-----	Estado e todos os Municípios	1983

<b>RR</b>	TCE-RR	-----	Estado e todos os Municípios	1991
<b>RS</b>	TCE-RS	-----	Estado e todos os Municípios	1935
<b>SC</b>	TCE-SC	-----	Estado e todos os Municípios	1947
<b>SE</b>	TCE-SE	-----	Estado e todos os Municípios	1969
<b>SP</b>	TCE-SP	-----	Estado e todos os Municípios	1908
<b>SP</b>	-----	TCM-SP	Capital	1968
<b>TO</b>	TCE-TO	-----	Estado e todos os Municípios	1989

Fonte: Sites dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios

Os Tribunais de Contas dos Municípios foram criados a bem menos tempo que os Tribunais Estaduais, já que o primeiro deles foi o TCM do Ceará, criado em 1957, enquanto o Tribunal de Contas do Estado do Piauí foi criado em 1892, no bojo do processo de formação institucional da República brasileira.

No caso de São Paulo e do Rio de Janeiro, os Tribunais de Contas dos Municípios atuam apenas nas capitais, restando aos respectivos Tribunal de Contas estaduais a fiscalização do restante dos municípios e das contas dos órgãos da administração direta e indireta do Estado.

Algumas legislações estaduais permitiam a criação de tribunais de contas nos municípios de acordo com critérios de renda, que deveriam compreender no mínimo 5% da renda da capital, entretanto, por serem estruturas dispendiosas, sua criação foi restringida a partir de uma Emenda feita em 1969 à Constituição de 1967.

O critério para criação dos órgãos de controle municipais passou ser densidade demográfica superior a dois milhões de habitantes e renda superior a quinhentos milhões de cruzeiros novos. Por fim, a Constituição Federal de 1988 vedou a criação de novos Tribunais de Contas Municipais e atualmente tramitam na Câmara Federal e em algumas Assembleias Estaduais diversos processos que pautam a extinção das cortes de contas dos municípios.

Quanto aos Tribunais de Contas dos Estados, as inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 também foram introduzidas na maior parte das legislações estaduais. Os Tribunais subnacionais se articulam em rede, visando o aprimoramento contínuo tanto dos instrumentos de controle quanto dos canais de transparência da gestão pública.

Um dos maiores problemas no desenvolvimento destas instituições é a politização dos tribunais de contas, que ocorre na medida em que a influência dos governadores nas Assembleias Legislativas neutralizaria a fiscalização institucional, sendo utilizado inclusive

para controlar os prefeitos do interior que discordem da linha política hegemônica no plano estadual (ABRUCIO, 1998).

Seguiremos com o aprofundamento do olhar sobre o controle no plano subnacional enfocando na experiência do Tribunal de Contas do Estado do Pará, reconstituindo seu histórico e sua configuração após a nova ordem política e constitucional brasileira.

### **2.2.3 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ – TCE-PA**

A Constituição de 1946 marcou o fim do período ditatorial do Estado Novo, a retomada da democracia e do arranjo institucional republicano no Brasil. No Estado do Pará, uma Assembleia Estadual Constituinte foi instituída em março de 1947, que tinha a missão de elaborar uma nova carta constitucional estadual inspirada na Constituição Federal promulgada no ano anterior.

A Constituição Paraense foi promulgada em julho de 1947, em consonância com os princípios da ordem democrática e da responsabilidade, trazendo como inovação a criação do Tribunal de Contas do Estado do Pará como um instrumento a favor da boa gestão. O Tribunal de Contas nasceria com a atribuição de “Julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, inclusive Prefeitos do interior” (art. 34).

O Tribunal de Contas do Estado do Pará deveria ser instalado num prazo de cinco anos, sendo instituído pela Lei nº 379 de 23 janeiro de 1951, anulada posteriormente pela Lei nº 381, de 02/04/1951. Seu funcionamento só foi regulamentado de fato mediante sua primeira Lei Orgânica, nº 603 de 20 de maio de 1953, que organizava completamente sua estrutura e atribuições.

Entretanto, a criação e regulamentação do Tribunal de Contas não significou a implantação de fato da corte de contas estadual, posto que o início da década de 1950 foi marcado por um período de grande instabilidade na política paraense, ocasionando grandes embates sobre o órgão de controle na Assembleia Legislativa – que não via a necessidade de tal controle, posto que isto seria função do legislativo – que chegaram à seara judicial.

A composição do Tribunal de Contas, segundo a Constituição Paraense de 1947, seria de cinco membros indicados pelo Governador com aprovação na Assembleia Legislativa. A Emenda Constitucional n. 4 de 11 de agosto de 1951 ampliou o número de Conselheiros, mas

quanto às exigências para o cargo e aos direitos e garantias, estes passaram a ser equivalentes aos dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado.

A exigência de “reputação ilibada e notável saber” só ocorreu após a aprovação da Emenda Constitucional n. 6, de 14 de julho de 1952, que também lhes conferiu direitos, vencimentos e garantias equiparados aos juízes do Tribunal de Justiça Estado do Pará.

Com a ascensão da Ditadura Militar, instalada em 1964, e a promulgação de outras Constituição Federal e Estadual em 1967, a legislação sobre a corte de contas do Estado do Pará sofre alterações. O enfraquecimento das prerrogativas do Tribunal de Contas fica claro pela possibilidade de “dividi-lo em câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo, no exercício de suas funções e na descentralização de seus trabalhos” (Constituição do Estado do Pará, art.84 § 2º).

Quanto aos membros do Tribunal de Contas, com a carta estadual de 1967 passam a ser chamados de Ministros, sendo ainda nomeados “dentre brasileiros maiores de trinta anos de idade, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública” (55<sup>dem</sup>, art. 84 § 1º) pelo Governador com aprovação pela Assembleia Legislativa. Quanto aos direitos, garantias e vencimentos, equiparam-se aos dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado.

Este período de contingência política significou em todo o país um retrocesso na autonomia das instituições políticas, e no Estado do Pará não foi diferente. A tutela sobre os Tribunais de Contas contrastava com a manutenção destas instituições em funcionamento, com a continuidade das indicações de Conselheiros pelo poder executivo sempre que o cargo entrou em vacância.

O processo gradual de reabertura da Democracia também impactou os órgãos de controle, que passam por reformulações de suas atribuições, sua organização e composição. A proclamação da Constituição Federal de 1988 possibilitou a edição das mudanças introduzidas após a reabertura da democracia no Brasil no plano estadual, com a Constituição Estadual do Pará de 1989.

Os critérios para a indicação de conselheiros para os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios foram modificados, a idade mínima para se tornar Conselheiro aumentou de

trinta para trinta e cinco anos, para atingir uma composição mais madura e experiente à altura do desafio de tornar a corte mais autônoma e atuante.

Permaneceram os critérios de idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos nas áreas jurídica, contábil, econômica e financeira ou ainda em administração pública, acrescidos da exigência de mais de dez anos de função ou atividade comprovada em qualquer destas áreas (CEP 1989, art. 119).

As indicações de conselheiros deixaram de ser prerrogativa exclusiva do poder Executivo, pois a nova Constituição Paraense pretendia aumentar o poder do legislativo como mecanismo de fortalecimento das instituições democráticas do Estado. Desta forma, as indicações de Conselheiros passaram a ser divididas entre o chefe do executivo e a Assembleia Legislativa.

Ao legislativo caberia indicar cinco Conselheiros para o Tribunal de Contas, enquanto caberia ao executivo a indicação de dois membros para a corte de contas estadual, sendo uma vaga dentre auditores concursados e outra dentre membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ambos por meio de lista tríplice.

Essa distribuição das indicações dos Conselheiros do Tribunal de Contas foi alterada pela Emenda Constitucional nº 10, de 03/07/1997, objetivando promover maior equilíbrio entre os poderes na gestão da corte de contas. As indicações do legislativo passam a ser quatro e as indicações de origem do executivo ampliaram para três, com a exigência de que os nomes indicados deveriam ser aprovados pela Assembleia Legislativa.

A principal modificação foi que a nova vaga poderia ser de livre escolha do chefe do poder executivo, permanecendo as outras indicações “dentre Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo critérios de antiguidade e merecimento” (Emenda Constitucional nº 10, de 03/07/1997).

A Constituição Estadual de 1989 reformulou os instrumentos de controle externo à disposição da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas, de acordo com os dispositivos expressos na Constituição Federal de 1988. O aprimoramento das instituições democráticas e a promoção da *accountability* entre os poderes do Estado foram normatizados nos dispositivos da Lei 5.648 de 16 de janeiro de 1991.

A partir da edição desta lei, toda a administração direta e indireta dos três poderes ficou sujeita à ser alvo de inspeções e auditorias contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais. Esses procedimentos poderiam ser realizados por iniciativa da Assembleia Legislativa, de suas comissões permanentes ou de inquérito ou ainda por iniciativa do próprio Tribunal de Contas (Lei 5.648/91, art. 119).

Caberia ainda à corte de contas prestar informações à Assembleia Legislativa sobre quaisquer fiscalizações, auditorias e inspeções realizadas, independentemente de sua natureza. O TCE-PA também poderia sustar a execução de atos administrativos cuja natureza estivesse sob suspeita, após “representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados” (Lei 5.648/91, art. 119).

O TCE-PA passou a ser órgão auxiliar do poder legislativo, dotado de autonomia funcional mas que deveria comunicar à Assembleia Legislativa sempre que adotasse tal procedimento. Os deputados estaduais poderiam ter total acesso ao conteúdo das inspeções, auditorias e fiscalizações, mesmo que estas ainda não tenham sido julgadas pelo tribunal.

Além de todas essas atribuições e possibilidades, o TCE-PA também ficaria responsável de enviar à Assembleia Legislativa relatórios trimestrais e anuais sobre suas atividades bem como enviar o Relatório e Parecer Prévio sobre a regularidade das contas anuais dos órgãos da administração direta e indireta do poder executivo, em conformidade com a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.

Em 2007 o Tribunal de Contas do Estado do Pará comemorou sessenta anos de sua criação com um balanço positivo sobre a sua atuação perante os entes que compõem o Estado. Entretanto, sua existência de direito não significa que os instrumentos de controle tenham sido utilizados de acordo com seu potencial ou que a instituição tenha atuado como agência de *accountability* estatal, conforme foi pensado pelos legisladores quando da criação da corte de contas e de sua reformulação na ordem democrática.

Reconhecemos a importância histórica dos tribunais de contas para o controle externo brasileiro, evidenciada na construção histórica e na evolução dos mecanismos legais e das ferramentas institucionais à disposição das cortes de contas. Mas temos que considerar que estes órgãos estão inseridos em um contexto institucional que é afetado por fatores culturais e políticos, e sofrem influência de elementos oriundos do nosso sistema político.

Tanto a configuração de nosso federalismo, quanto as características de nosso sistema de governo, de nosso sistema político, de nosso sistema eleitoral e do relacionamento entre executivo e legislativo interferem na forma de conduzir o controle sobre as ações governamentais.

No próximo capítulo discutiremos mais detidamente estas características e demonstraremos como se deu a configuração política da Assembleia Legislativa entre 1989 e 2014, período de nossa análise sobre as indicações de Conselheiros e julgamento das contas do executivo paraense.

### **CAPÍTULO III FEDERALISMO E SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES POLÍTICAS PARA A REALIZAÇÃO DA ACCOUNTABILITY**

O federalismo moderno teve como marco as ideias defendidas pelo Barão de Montesquieu sobre a união de estados distintos para a formação de um ente político e jurídico único, que fosse soberano e que ainda assim pudesse dar autonomia de cada uma das partes que o compõem.

O modelo federalista brasileiro difere um pouco do federalismo vivenciado em outros países, como os Estados Unidos, já que a classificação dos entes federativos brasileiros vai além da União e dos Estados membro. Aqui, os municípios e o Distrito Federal também são componentes do Estado Federal, sendo dotados de autonomia política e administrativa, assim como competências exclusivas e outras que compartilha com os demais entes federativos.

Nosso sistema político também apresenta diferenças bem peculiares, como a existência de diversos partidos políticos que competem pela representação dos eleitores, no sistema majoritário para alguns cargos e no sistema proporcional para outros. O voto personalizado aglutina as preferências dos eleitores em torno de pessoas, em vez de projetos políticos e delimitações ideológicas, fragilizando os partidos políticos.

Estas regras eleitorais proporcionam a fragmentação das representações partidárias no legislativo, o que leva o executivo a formar coalizões de apoio ao governo compostas por diversos partidos, que também passam a compor a administração pública por meio de cargos comissionados, tudo em nome da governabilidade necessária ao bom andamento da gestão governamental.

O presidencialismo brasileiro depende diretamente da formação destas coalizões governamentais, pois a gestão estatal é compartilhada para equilibrar o sistema político e impedir o engessamento da máquina estatal por impasses políticos e interesses de agrupamentos partidários.

No plano subnacional, as coalizões governamentais também têm grande importância, mas o executivo tem maiores possibilidades de obter controle da maioria dos deputados que no plano federal, já que nos Estados Membros o governo gerencia a maior parte dos recursos públicos e gesta as políticas públicas diretamente.

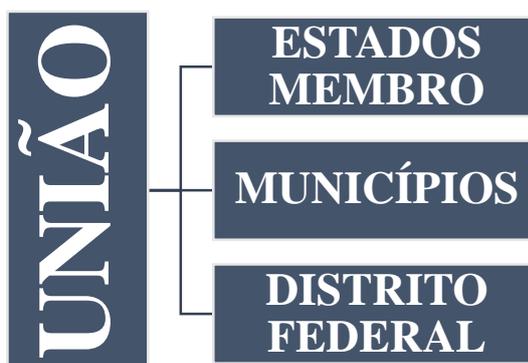
Sem recursos e políticas públicas destinados ao atendimento das bases eleitorais dos deputados, estes certamente não seriam reeleitos, e se tornar parte do governo, compondo a coalizão de apoio, acaba sendo a alternativa mais viável para se manter no jogo político, principalmente para os partidos com pouca representação na Assembleia Legislativa.

Neste capítulo trataremos exatamente destas características do nosso federalismo, do sistema político e das implicações das coalizões governamentais para o relacionamento entre executivo e legislativo, principalmente no que tange à realização da *accountability* no plano governamental.

### 3.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO A AS VÁRIAS ESFERAS DE PODER

Na Constituição Federal de 1988, as unidades que compõem a federação são denominadas “entes federados”, e possuem tanto autonomia administrativa quanto política, personalidade jurídica e gestão financeira próprias. Compõem a Federação os Municípios, os Estados, o Distrito Federal e a União, denominados constitucionalmente como “territorialidades”, ou como classificamos na ciência política, as unidades subnacionais. A Figura 3 representa de maneira esquemática os entes federados e sua ligação com a União.

Figura 3 – Entes Federados do Estado brasileiro.



Fonte: Elaborados para este trabalho.

A inovação do caso brasileiro é a adoção dos municípios enquanto entes federativos, que possuem a mesma estrutura tripartite de poder das demais unidades subnacionais, com a existência de um executivo - representado pelas prefeituras-, um legislativo - representado pela Câmara Municipal – e o judiciário - representado pela ação das comarcas judiciais.

O texto constitucional condiciona a existência dos entes federados à capacidade de auto-organização, por meio de constituição ou lei orgânica própria, aprovada pela respectiva casa legislativa e em consonância com os preceitos da Constituição Federal, que serve de base para a elaboração das leis que regem todos os entes federados.

A União é uma personalidade jurídica de direito público interno, e junto aos demais entes federados compõe o Estado Federal – que detém a soberania nacional, que é uma personalidade jurídica de direito internacional, responsável por se relacionar com outros Estados nacionais. A União é organizada e regida por preceitos expressos no texto constitucional, e é ele quem estrutura o Estado Federal.

Os Estados membros da Federação possuem autonomia de auto-organização e de elaborar, por meio das Assembleias Legislativas, uma constituição própria, em conformidade com a Constituição Federal de 1988 (art. 18). Também possuem direito à representação no Senado e na Câmara Federal, que juntos formam o Congresso Nacional e representam o poder legislativo do Estado Federal.

O texto constitucional traz a previsão de alteração do número de estados membros da Federação, posto que estes detêm a prerrogativa de se fundirem, se subdividirem ou se desmembrarem, desde que obedeçam ao critério de aprovação em plebiscito pela população diretamente atingida por essa alteração.

Os municípios brasileiros também são dotados de autonomia de organização, podendo elaborar sua Lei Orgânica com base nas constituições Federal e do Estado ao qual pertencem, observando que a Câmara Municipal deve aprovar essa lei para que se torne efetiva (art. 29). A capacidade de auto-gestão permite aos municípios a independência perante aos demais entes federativos no que se refere à escolha de suas autoridades, elaboração de planos plurianuais e gestão política da máquina pública municipal.

Existem funções administrativas que são compartilhadas entre os entes federativos, as chamadas “competências comuns” (art. 23), do mesmo modo que o texto constitucional também prevê “competências exclusivas” de cada ente federativo, que se referem às obrigações específicas de cada ente federado.

Existe um ente federativo que também possui capacidade de auto-organização e auto-gestão: o Distrito Federal, uma unidade da federação foi criada para abrigar a Capital Federal e

que possui características dos Estados membros e dos Municípios. Tal como os municípios, em a prerrogativa de elaborar sua própria Lei Orgânica e de eleger seus representantes (art. 29), mas aprovada pela Câmara Distrital, mas como os Estados, elege Governador e Deputados Distritais (art. 32), assim como Senadores e Deputados Federais.

O Distrito Federal relaciona-se diretamente com a União na organização e manutenção de seu poder judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, assim como na disponibilidade para a utilização da polícia militar e dos bombeiros pela União, já que a sede do Estado Federal e da União é Brasília.

Assim como o federalismo existente em nosso país, o sistema político brasileiro também apresenta algumas singularidades, como o sistema de representação proporcional somado ao multipartidarismo, ao voto personalizado e ao presidencialismo de coalizão. Essas características afetariam as relações institucionais estabelecidas entre os poderes do Estado, principalmente quando consideramos as relações entre o poder Executivo e o poder Legislativo.

### **3.2 CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO**

O sistema político pode ser entendido de maneira genérica como um “conjunto de instituições, grupos ou processos políticos caracterizados por um certo grau de interdependência recíproca” (Bobbio, 1998). Em países de democracia recente, onde as instituições políticas ainda estão se consolidando, a separação dos poderes estatais deve ocorrer de modo harmônico e equilibrado, para que estas instituições se fortaleçam e se perpetuem.

*Figura 4 – Componentes do Sistema Político*



Fonte: Elaborados para este trabalho.

Considerando o estabelecimento de relações institucionais entre o poder executivo e o poder legislativo, podemos considerar dois sistemas de governo: o parlamentarismo e o

presidencialismo. Tsebellis (1997) enfatiza um aspecto interessante das diferenças na relação entre legislativo e executivo nos sistemas políticos existentes:

“Nos sistemas parlamentaristas, o Poder Executivo controla o poder de agenda e o Poder Legislativo aceita ou rejeita as propostas, enquanto nos sistemas presidencialistas o Poder Legislativo formula as propostas e o Poder Executivo sanciona ou veta” (Tsebellis, 1997).

Tsebellis (1997) tece uma crítica aos analistas da ciência política contemporânea, que conduzem as discussões institucionais a partir de dicotomias, tais como oposição entre presidencialismo e parlamentarismo, entre a legislatura bicameral e unicameral, assim como entre o sistema bipartidário e pluripartidário.

O presidencialismo é típico dos sistemas republicanos, enquanto o parlamentarismo é adotado tanto em países republicanos quanto em países monárquicos.

No presidencialismo, os cargos de chefe de Estado e de governo são acumulados em um único mandatário, eleito por sufrágio universal majoritário, cuja composição governo é estabelecida de acordo com a necessidade partidária, variando de acordo com o sistema político: bipartidarista – apenas o partido vencedor comporá a gestão - ou multipartidarista – a gestão é composta por acordos pré-eleitorais e com a formação de coalizões de apoio no legislativo.

No sistema parlamentar o governo emerge do legislativo, onde uma maioria de membros eleitos pelo sufrágio universal em eleições proporcionais e que elege indiretamente o primeiro Ministro, que conduzirá a gestão governamental como chefe de governo, mas sem poderes de chefe de Estado (Bobbio, 1998).

Resguardando as devidas diferenças de concepção dos dois tipos de sistema político, “a lógica do processo decisório nos sistemas presidencialistas é muito parecida com a lógica da decisão nos sistemas parlamentaristas pluripartidários, assim como o processo decisório do bicameralismo e do presidencialismo apresentam semelhanças” (Tsebellis, 1997).

Do Império à proclamação da República, passou por experiências com o sistema parlamentarista e com o sistema presidencialista, e mesmo que nossa trajetória política seja marcada por interrupções e alternâncias nas formas de governo, nos sistemas políticos adotados, por crises institucionais, como discutimos no capítulo anterior, o sistema presidencialista foi escolhido por duas vezes pelo voto da população brasileira.

Apesar de muito criticado pelos estudiosos do sistema político, o presidencialismo brasileiro foi reafirmado como sistema político por duas vezes: por meio de referendo no ano de governo de João Goulart e em consulta plebiscitária ocorrida após a consolidação da reabertura democrática.

O referendo ocorrido em 6 de janeiro de 1963 possibilitou aos brasileiros a escolha do sistema político que deveria ser adotado no país, e eles votaram pelo retorno do presidencialismo, já que estava em vigor o sistema parlamentarista, implantado no ano de 1961. Segundo dados do TSE, 12 milhões de brasileiros compareceram à votação, dos quais 9 milhões escolheram o sistema presidencialista contra 2 milhões que apoiaram a permanência do parlamentarista

A segunda consulta ocorreu por um plebiscito, cuja determinação estava presente na carta constitucional de 1988 (art. 2º das Disposições Transitórias), e estava marcado para ocorrer em 7 de setembro de 1993, mas em decorrência da crise política que levou ao impedimento do Presidente Collor, foi antecipada para 21 de abril de 1993 (EC nº 2, de 25 de agosto de 1992). Os plebiscitos e referendos são previstos no artigo 14 da Constituição vigente.

O resultado da votação aprovou a continuação da República como modelo de organização do Estado brasileiro, com 66,28% dos votos válidos, enquanto a Monarquia somou apenas 10,26%, votação menor que o total de votos brancos (10,29%) e nulos (13,20%), conforme dados disponibilizados no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O sistema de governo presidencialista foi mantido com 55,41% dos votos válidos, enquanto o parlamentarismo recebeu 24,79%.

Além do presidencialismo, outras características tornam o nosso sistema político singular, tais como o sistema eleitoral multipartidário e a representação proporcional, representados esquematicamente na Figura 5. Essas características fomentam a fragmentação das representações no legislativo e à necessidade da formação de coalizões de apoio ao governo com a junção de vários partidos para a consecução da maioria necessária para a governabilidade (Santos, 1997).

*Figura 5 – Características do Sistema Político Brasileiro*



Fonte: Elaborados para este trabalho.

Os sistemas eleitorais existentes em países democráticos são o majoritário e o proporcional, bem como derivações destes sistemas aplicadas a conjunturas específicas (Bobbio, 1998). O Brasil adota ambos: o sistema proporcional em lista aberta para as Câmaras Federal Estadual e Municipal, e o sistema Majoritário para o Senado e para chefes do Executivo da União, nos Estados, Municípios e Distrito Federal.

O sistema majoritário foi o primeiro a ser experimentado, pensado a partir da noção clássica de democracia, para que a vontade da maioria dos eleitores conduzisse ao poder um governante, que representaria toda a sociedade. Já o princípio proporcional, por sua vez, está ligado à moderna democracia de massas, caracterizada pelo sufrágio universal e com diversidade de interesses e de opiniões que mereciam também estar representadas na condução do Estado.

O princípio proporcional foi pensado para estabelecer a perfeita igualdade de voto e dar a todos os eleitores o mesmo peso, e o principal motivo de sua existência é “a estabilidade do Governo e do sistema político em geral e a representação de todos os grupos de interesse em que a sociedade está articulada” (Bobbio, 1998).

A pluralidade de representações e de interesses também reflete em outra característica do nosso sistema político: o multipartidarismo. O Brasil tem um número elevado de partidos políticos que competem pela preferência dos eleitores, pois nossas regras eleitorais são flexíveis e admitem a criação de novas legendas, ou mesmo que um partido que não tem representação no Congresso Nacional possa se organizar e disputar cargos nas unidades subnacionais.

O multipartidarismo fragmenta as representações e por vezes pode até mesmo enfraquecer as representações partidárias e favorecer o voto personalizado – aquele centrado na pessoa, e não em um projeto político ou ideológico.

Mainwaring (1999) considerou o sistema eleitoral brasileiro propenso ao enfraquecimento institucional, à descentralização, à fragilidade organizacional e de disciplina partidária, com lideranças com pouca influência sobre os parlamentares e estes, por sua vez, votam de acordo com suas preferências pessoais e necessidades de suas bases eleitorais.

A sensação de independência dos parlamentares em relação aos partidos pelos quais foram eleitos se deve ao voto personalizado, ligado a características de nossa história política, como o mandonismo, coronelismo e o clientelismo, em que eram comuns as trocas de votos por favores pessoais, por relações de compadrio ou até mesmo para obter alguma vantagem futura.

No capítulo anterior observamos que os grandes proprietários de terras representavam o Estado no plano local, controlavam empregos e benefícios e isto favorecia o controle político dos votos da população (Carvalho, 1997). Esse fortalecimento de figuras locais permaneceu ao longo de nosso desenvolvimento político e, mesmo hoje, ainda existem lideranças regionais que se perpetuam no poder por meio de relações clientelísticas.

Apesar de nosso sistema eleitoral possibilitar que além do candidato, o eleitor também possa votar no partido ou na legenda, esta opção é pouco utilizada pelo eleitor. Os brasileiros preferem centrar o voto na figura do candidato, ignorando inclusive que ele pertence a uma coligação com outros partidos e que seu voto pode ajudar a eleger outro candidato, conforme as regras de proporcionalidade.

As ações destes políticos durante o mandato, são voltadas à consecução de benefícios para as suas bases eleitorais locais e fortalecimento de sua imagem, não para a estruturação dos partidos aos quais pertencem. Aliás, no Brasil é comum a prática de trocar de partido, sendo inclusive institucionalizada nas regras eleitorais<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> As regras de fidelidade partidária são definidas e normatizadas pela Lei nº 9.504/1997, a chamada “Lei das Eleições”, pela Lei nº 9.096/1995, conhecida como “Lei dos Partidos Políticos” e pelo nosso Código Eleitoral, Lei nº 4.737/1965. Atualmente tramitam no Congresso Nacional diversos projetos que sugerem alterações nas regras de troca de partidos, mas até este momento vigora a norma estabelecida pela Resolução nº 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral, que admite a desfiliação partidária sem perda de mandato em caso de fusão de partidos, criação de novos partidos, mudanças ou desvios nos programas dos partidos, e por “grave discriminação pessoal”.

O voto personalizado é um elemento complicador para o fortalecimento dos partidos políticos, e o sistema proporcional em lista aberta favorece cada vez mais a falta de ação coletiva por aumentar a competição eleitoral dentro dos próprios partidos. Quando a eleição se dá em função do esforço individual, os mandatos não são fruto da ação do partido, portanto, os políticos podem agir com independência em relação às lideranças nacionais (Mainwaring, 1999).

A eleição de parlamentares é estratégica para os diversos partidos, que pretendem formar uma boa bancada no legislativo para ter força diante do executivo, seja ele de situação - o que lhes garantirá composição em cargos do governo para contemplar seus interesses partidários - ou de oposição, para conseguir frear as iniciativas de interesse do governo e até mesmo, negociar a liberação de recursos.

O desafio do executivo é cooperação dos partidos políticos representados no legislativo com o governo, para obter maiorias parlamentares num sistema político fragmentado, caracterizado pela junção de representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo (Abranches, 1988).

A fragmentação das representações no Congresso Nacional e a conseqüente necessidade de formação de coalizões de apoio ao governo no legislativo é condição fundamental para a governabilidade no presidencialismo brasileiro (Santos, 1997).

O presidencialismo de coalizão é institucionalizado até mesmo nas regras constitucionais, que não fixam a composição do governo à coligação eleitoral vitoriosa para chefiar o executivo. Assim, “presidentes não apenas formam coalizões governamentais, mas também as alteram ao longo dos seus mandatos, procurando construir uma base de apoio no legislativo” Figueiredo & Limonge (1998).

A Constituição Federal vigente permite ao governo alterar sua composição durante o mandato, dispondo dos cargos da administração direta e indireta para indicação dentre os diversos partidos. Os presidentes ofereceriam ministérios aos partidos como condição para conseguir seu apoio no legislativo (Abranches, 1988).

A extensão dos poderes presidenciais torna a participação na composição do governo atraente para os partidos, independe de sua participação ou não na coligação eleitoral que o

elegeu, já que estes partidos não precisam ter uma identificação ideológica com o partido que chefia o Executivo, basta que apresentem um bom número de cadeiras no legislativo.

O “dilema institucional” do Brasil na ordem democrática seria a legitimação do Estado diante do “pluralismo de valores” característico da nossa formação social (Abranches, 1988), que levam um mesmo governo a terem diversos interesses que nem sempre são explicitados no momento da escolha dos governantes.

O “presidencialismo de coalizão” possibilitaria a agregação dos interesses e expectativas dos diferentes grupos que compõem uma sociedade heterogênea e conflitiva pela união de diversos atores na composição do executivo e conseqüentemente a garantia da maioria parlamentar para conferir a governabilidade necessária ao funcionamento institucional na ordem democrática (Abranches, 1988).

Essa característica seria fruto da formação das instituições brasileiras e se mantiveram mesmo diante das mudanças históricas e institucionais experimentadas pelo país, e mesmo criticada, a heterogeneidade das representações ajudou a compor os regimes agregando regras de representação e controle marcados por demandas fracionadas por interesses conflituosos (*idem*, 1988).

As coalizões governamentais são características do processo democrático, por isso não foram observadas nos períodos ditatoriais ocorridos no Brasil, e mesmo após a reabertura democrática, com todas as dificuldades econômicas e políticas enfrentadas pelos primeiros presidentes, era complicado para um parlamentar defender o governo, sendo muito mais cômodo para os partidos optar por fazer oposição.

Conforme a estabilidade econômica foi sendo alcançada no final do governo Itamar Franco (1992-1994), tornou-se atrativo para os partidos políticos participarem da composição do executivo e base do governo no legislativo. Por isso, podemos afirmar que o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foi o início de um relacionamento menos conflituoso entre o presidente e o Congresso Nacional.

Apesar de todas as características que tornariam o nosso sistema político fadado ao fracasso, ele se mantém funcionando graças às coalizões e à existência de regras institucionais que impedem o engessamento do estado devido à falta de cooperação do legislativo com o executivo, tais como o poder de agenda do executivo.

A Constituição Federal vigente estabeleceu ferramentas para que o executivo contasse com a cooperação do legislativo e evitasse a ocorrência de paralisia decisória como a ocorrida no período pré ditatorial<sup>11</sup>. O Quadro 5 revela as diferenças entre as prerrogativas presidenciais nas Constituições de 1946 e 1988, que se referem aos períodos democráticos vivenciados no Brasil.

<b>Quadro 5 – Comparação entre as Prerrogativas do Executivo nas Constituições de 1946 e 1988</b>		
<b>Constituição</b>	<b>1946</b>	<b>1988</b>
<b>Leis de Iniciativa Exclusiva do Executivo</b>	Leis que criem empregos em serviços existentes em sua esfera, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das Forças Armadas (§ 2º, do art. 67)	Leis sobre fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas; criação de cargos, funções ou empregos públicos; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; servidores públicos da União e Territórios; organização do Ministério Público e demais ministérios (§ 1º, do art. 61).
<b>Pedido de Urgência</b>	Inexistente	A pedido do presidente, seus projetos devem ser apreciados em um prazo total de cem dias. Não havendo manifestação nesse prazo, o projeto passa à ordem do dia, à frente dos demais assuntos (art. 64). O presidente pode, ainda, adotar

<sup>11</sup> Analisando a conjuntura política que levou a interrupção da democracia no Brasil, Wanderley Guilherme dos Santos (1986) atribui a intervenção militar de 1964 a "uma crise de paralisia decisória, ou seja, um colapso do sistema político", decorrente da "progressiva incapacidade da manutenção da aliança PSD-PTB (...) em função da emergência de um conflito entre um executivo reformista (...) e um congresso conservador", levando a um choque entre o atendimento das "massas" urbanas e as demandas rurais dos "coronéis" (SANTOS, 1986).

		medida provisória com força de lei e vigência imediata. O Congresso tem trinta dias para apreciá-la. Não o fazendo, ela perde a eficácia, cabendo ao Congresso "disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes" (art. 62).
<b>Poder de Veto</b>	O presidente pode vetar parcial ou totalmente os projetos saídos do Congresso. O Congresso, para derrubar o veto, precisa dos votos de 2/3 dos deputados e senadores presentes (art. 70).	O presidente pode vetar parcial ou totalmente os projetos saídos do Congresso. O Congresso, para derrubar o veto, precisa dos votos da maioria absoluta dos deputados e senadores presentes, em escrutínio secreto (art. 66).

Fonte: Santos (1997).

Como podemos perceber, houve um aumento considerável dos poderes legislativos à disposição do presidente para influenciar o processo legislativo, impactando a relação entre estes poderes, e na mesma proporção, foi ampliada a disposição de partidos e deputados em colaborar com o governo.

O pedido de urgência permite que matérias de interesse do executivo passem à frente das pautas dos próprios deputados e permitem um maior controle da agenda do legislativo, e o e capacidade de iniciar e influenciar o processo legislativo denominada de “poder de agenda” (Santos, 1997).

Em contrapartida, a existência dessas prerrogativas não significa que os parlamentares que compõem a bancada do governo atuem de modo coeso para aprovar ou rejeitar as demandas do governo, já que estudos apontam variação nas taxas de disciplina partidária e de cooperação dos parlamentares em função divergências de opinião e expectativas (Nicolau, 2000)

A estratégia dos governos é formar coalizões amplas e recorrer à patronagem, que seria a solução para este impasse, permitindo à consecução de cargos no governo para os

parlamentares mesmo que estes não façam parte da coalizão governamental, recursos utilizados para manter suas bases eleitorais, (Santos, 1997).

Se o executivo controla os recursos estatais e a máquina pública, há grande possibilidade de cooptação dos parlamentares para a base aliada do governo em troca da liberação de emendas e de nomeações para cargos governamentais que possibilitarão o atendimento de suas bases eleitorais, e as estratégias pessoais de manutenção do mandato os leva a cooperar com as matérias de interesse do governo.

Diante deste cenário, o princípio da separação de poderes e o sistema de controle mútuo entre eles fica prejudicado pelas relações políticas estabelecidas entre parlamentares e governo, e a realização da *accountability* no plano intra-estatal fica fragilizada pelos aspectos políticos implícitos na condução dos controles internos e externos.

### **3.3 IMPLICAÇÕES PARA A REALIZAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY***

Uma das principais características dos órgãos de controle é a autonomia para conduzir a verificação contábil, financeira, patrimonial e realizar a avaliação das políticas públicas implementadas pelos diversos órgãos e entidades que compõem o governo. No entanto, como temos discutido ao longo de nosso trabalho, muitas questões podem influenciar no direcionamento desse controle.

Na própria concepção do sistema de governo federalista, foi necessário estabelecer um sistema de freios e contrapesos que possibilitasse o controle dos instintos humanos na condução do Estado, já que “Pode ser um reflexo da natureza humana que tais mecanismos deveriam ser necessários para controlar os abusos do governo. Mas o que é um governo, senão o maior de todos os reflexos da natureza humana?” (Hamilton, Madison e Jay, 2003).

A realização da *accountability* no Brasil sofre a influência de condicionantes políticos e institucionais, tais como o nosso modelo de federalismo, nosso sistema político marcado por um presidencialismo condicionado pelo multipartidarismo e pela fragmentação das representações no parlamento, e em contrapartida pelo poder de agenda do executivo e pela formação de coalizões de apoio ao governo no legislativo.

Neste cenário, o relacionamento entre o executivo e o legislativo é marcado por relações de situação e oposição, pela patronagem e pelo clientelismo, afetando a autonomia de julgamento dos parlamentares em se tratando de pautas do interesse do governo. Por outro lado,

o executivo atua para estabilizar a gestão estatal e isso depende em grande parte da cooperação do legislativo, promovendo a chamada governabilidade.

No tocante aos Tribunais de Contas, órgãos acessórios do legislativo para a tomada e a apreciação das contas do governo, afirmamos que um dos aspectos que fragilizam estas instituições é a forma de provimento dos agentes responsáveis pela fiscalização do Estado, já que há um processo político que envolve o executivo e o legislativo para a indicação e a aprovação dos conselheiros.

Ocorre que o legislativo, onde tramitam esses processos, é composto por parlamentares de diversos partidos que se mobilizam em favor ou em oposição ao governo, e este posicionamento tende a interferir em sua atitude diante da decisão de apoiar ou não uma pauta de interesse do governo.

O executivo também tem que articular seus interesses junto ao legislativo, e isso significa atender demandas dos parlamentares que compõem a coalizão governamental, inclusive proporcionando unidade entre os diversos partidos para uma aprovação ou para uma indicação para o Tribunal de Contas.

Todas essas questões são consideradas quando da apreciação e do julgamento das contas de governo, realizada primeiramente no pleno do Tribunal de Contas, pelos conselheiros indicados e aprovados pelo legislativo e pelo executivo, e posteriormente na comissão de finanças e no plenário do parlamento, composto por deputados pertencentes à coalizão de apoio ao governo.

A *accountability* sofre a influência destes fatores políticos e de interesses que, por vezes, se sobrepõem ao papel pensado para os poderes estatais na construção do Estado republicano e federativo. Discutiremos detidamente estes aspectos nos capítulos seguintes desta dissertação, com enfoque no plano subnacional brasileiro, em especial no Estado do Pará após a promulgação da carta constitucional de 1988 e da Constituição Estadual de 1989.

### **3.4 CARACTERÍSTICAS DAS COALIZÕES NO ESTADO DO PARÁ**

A teoria da separação dos poderes preconiza que executivo, legislativo e judiciário são partes independentes e complementares da unidade estatal, que devem conviver em harmonia e equilíbrio para a manutenção das instituições políticas. Isso significa que o relacionamento

entre os poderes que compõem o Estado é uma das condições para a realização plena da democracia no modelo republicano de organização estatal.

Nos países presidencialistas de democracia recente, o Executivo tende a ignorar as outras agências estatais desempenhando um papel superior aos demais poderes. O modelo presidencialista combinado com um sistema multipartidário de voto personalizado, como no Brasil, leva a fragmentação das representações no Congresso Nacional e a consequente necessidade de formação de coalizões de apoio ao governo no legislativo (Santos, 1997).

Como vimos, a configuração do presidencialismo tenderia a favorecer o poder executivo em detrimento dos demais, já que o governo controla a distribuição dos recursos e as prioridades de investimentos, e a Constituição Federal de 1988 estabeleceu diversos freios à disposição do poder legislativo<sup>12</sup>, que seriam neutralizados diante da “patronagem” e do “poder de agenda”, que gerariam o apoio necessário para manter o legislativo cooperando com os interesses do governo (Santos, 1997).

Nos governos subnacionais, os Governadores historicamente tiveram grande influência sobre a política local, principalmente sobre as Assembleias Estaduais. Isso decorre da fragilidade institucional destas casas legislativas, que não dispunham de um corpo técnico especializado para dar o devido suporte aos deputados, que por sua vez, estavam ligados ao governo por vínculos clientelistas e não conseguiam se desvencilhar da tutela dos chefes do executivo (Abrucio, 1994).

Após a redemocratização brasileira, as coalisões governamentais formadas nas Assembleias Legislativas atuavam para facilitar a aprovação de matérias de interesse do governo, enfraquecendo o poder de freio do legislativo sobre o executivo.

Abrucio (1994) conceituou e cunhou o termo “ultrapresidencialismo estadual” para se referir ao acúmulo de poder nas mãos dos governadores, já que a extensão dos poderes do executivo no plano subnacional é ainda maior do que na esfera da União, seria fruto das relações clientelistas estabelecidas entre os líderes locais e os governadores, que por sua vez possuíam uma relação privilegiada com a União.

---

<sup>12</sup> Ver Quadro I (pag. 26).

Os governadores possuem o controle dos recursos orçamentários do Estado, poderes que lhes conferem controle sobre a agenda do legislativo, possibilidade de aglutinar diversos partidos na composição da administração direta e indireta, e em alguns casos até se sobrepõem aos demais poderes.

A “hipertrofia do executivo” seria uma característica do sistema político estadual brasileiro que torna possível que o poder executivo influencie o poder judiciário e o poder legislativo, em contradição com os princípios constitucionais da independência e da separação dos poderes (Abrucio, 1994).

Tomando o controle das Assembleias Estaduais, os governadores podem influenciar os parlamentares a agir de acordo com os interesses do governo, pois estes necessitam de recursos e serviços para atender as demandas de suas bases eleitorais, com foco na manutenção dos seus mandatos.

No caso da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) não difere do que foi teorizado por Abrucio (1994), e vários trabalhos que tratam da política paraense tem discutido detidamente diversos aspectos dessa relação entre nosso legislativo e os governos de diferentes partidos, sendo característico o domínio da agenda legislativa pelo executivo.

No caso da relação entre governo e Assembleia Legislativa após a promulgação da Constituição do Estado do Pará de 1989, diante das informações levantadas para este estudo, podemos afirmar que a relação entre governo e oposição tem marcado a atuação dos parlamentares, orientado as discussões e os projetos tramitaram na casa independente do partido que governa, diferindo apenas no nível de conflito e de colaboração com o executivo.

Nosso legislativo não possui nenhum tipo de registro sobre a formação de coalizões de apoio ao governo do Estado do Pará, e a própria dinâmica do governo de coalizão permite alterações constantes na aglutinação de partidos em blocos de situação ou oposição, podendo mudar conjuntamente.

Para ter uma visão global, podemos recorrer às coligações estabelecidas no período eleitoral como uma tendência possivelmente adotada pelos partidos políticos na configuração pós-eleitoral, supondo que os partidos que compõem a chapa vencedora deveriam participar da composição da máquina estatal.

Os parlamentares dos partidos da coligação vencedora na eleição majoritária, então, comporiam a Assembleia Legislativa de acordo com as regras de proporcionalidade, em número suficiente para garantir uma bancada que dê tranquilidade ao governo na aprovação das propostas de seu interesse. Nessa conta é considerada inclusive a indisciplina dos deputados e a falta de coesão da bancada de acordo com as pautas analisadas.

O Tabela 1 apresenta uma síntese das coligações eleitorais para os pleitos entre 1986 e 2014, mostrando os partidos políticos pertencentes à cada gestão vitoriosa e o percentual de votos recebido por cada governador (a) eleito (a) neste período.

<b>TABELA 1 - COLIGAÇÕES DAS ELEIÇÕES PARA O GOVERNO DO PARÁ (1986-2014)</b>				
<b>ANO</b>	<b>CANDIDATO</b>	<b>COLIGAÇÃO MAJORITÁRIA</b>	<b>VOTAÇÃO 1º TURNO</b>	<b>VOTAÇÃO 2º TURNO</b>
<b>1986</b>	JADER BARBALHO (PMDB)	“ <i>Movimento Democrático Paraense</i> ” (PMDB, PDS, PTB, PCB, PCdoB)	64,86%	-----
	CARLOS LEVY (PMB)	PMB	17,05%	-----
	JOÃO MENEZES (PFL)	PFL	12,81%	-----
	MÁRIO NAZARENO SOUZA (PT)	PT	5,28%	-----
<b>1990</b>	JADER BARBALHO (PMDB)	“ <i>Frente de Trabalho</i> ” (PMDB, PDC, PTR, PST)	43,64%	50,26%
	SAHID XERFAN (PTB)	“ <i>Coligação do Povo</i> ” (PTB, PFL, PDS, PL, PRN)	38,73%	49,74%
	ALMIR GABRIEL (PSDB)	Frente Popular Novo Pará (PSDB, PT, PSB, PDT, PCB, PCdoB)	16,28%	-----
	CARLOS LEVY (PSC)	Frente da Recuperação do Pará (PSC, PMN)	1,35%	-----
<b>1994</b>	ALMIR GABRIEL (PSDB)	“ <i>União pelo Pará</i> ” (PSDB, PFL, PDT, PTB, PSB, PPS, PCdoB e PCB)	37,21%	62,73%
	JARBAS GONCALVES PASSARINHO (PPR)	PPR e PMDB	38,21%	37,27%
	VALDIR GANZER (PT)	PT	18,33%	-----
	JOSE FERNANDO DO NASCIMENTO MORAES (PRN)	PRN	3,80%	-----
	EVERALDO DA SILVA ARAUJO (PRONA)	PRONA	2,45%	-----

<b>1998</b>	ALMIR GABRIEL (PSDB)	“ <i>União pelo Pará</i> ” (PSDB, PPB, PTB, PL, PSC, PPS, PMN, PSD, PV e PTdoB)	44,54%	53,89%
	JADER BARBALHO (PMDB)	“ <i>Caminhando com o Trabalho</i> ” PMDB e PFL	36,34%	46,11%
	ADEMIR ANDRADE (PSB)	“ <i>Frente do Povo</i> ” PSB, PT, PCdoB e PCB	17,08%	-----
	CACILDA PINTO (PSTU)	(PSTU)	1,51%	-----
	ROBERTO DE CARVALHO (PRONA)	(PRONA)	0,53	-----
<b>2002</b>	SIMÃO JATENE (PSDB)	“ <i>União pelo Pará</i> ” (PSDB / PFL / PSD / PPB / PV / PST / PRP / PT do B / PRTB / PRONA / PSDC)	34,49%	51,72%
	MARIA DO CARMO MARTINS (PT)	“ <i>O Pará para Todos</i> ” (PT / PCB / PL / PMN / PC do B)	28,97%	48,28%
	ADEMIR ANDRADE (PSB)	“ <i>O Pará nas mãos do povo</i> ” (PSB / PSL / PSC / PHS / PGT / PTC)	25,02%	-----
	RUBENS BRITO (PMDB)	PMDB	1,67%	-----
	HILSEGARDO NUNES (PTB)	“ <i>Frente Trabalhista</i> ” (PTB / PDT / PPS / PTN)	9,72%	-----
	CLAYTON COFFY (PSTU)	PSTU	0,13%	-----
<b>2006</b>	ANA JÚLIA CAREPA (PT)	“ <i>Frente Popular Muda Pará</i> ” (PT / PSB / PCdoB / PRB / PTN)	43,83%	54,93%
	ALMIR GABRIEL (PSDB)	“ <i>União pelo Pará</i> ” (PSDB / PFL / PP / PTB / PSC / PMN / PL / PAN / PRTB / PHS / PTC / PV / PRONA / PTdoB)	37,52%	45,07%
	JOSÉ PRIANTE (PMDB)	PMDB	14,02%	-----
	EDMILSON RODRIGUES (PSOL)	“ <i>Frente de Esquerda</i> ” (PSOL e PCB)	4,19%	-----
	ATNÁGORAS LOPES (PSTU)	PSTU	0,35%	-----
	ODILENA RAIOL (PSDC)	PSDC	0,1%	-----
<b>2010</b>	SIMÃO JATENE (PSDB)	“ <i>Juntos com o Povo</i> ” (PSDB/PPS/DEM/PSDC/PRTB/P MN/PRP)	48,92%	55,74%
	ANA JÚLIA CAREPA (PT)	“ <i>Frente Popular Acelera Pará</i> ” (PRB, PP, PDT, PT, PTB, PTN,	36,05%	44,26%

		PSC, PR, PHS, PTC, PSB, PV, PC do B e PT do B)		
	DOMINGOS JUVENIL (PMDB)	PMDB	10,81%	-----
	FERNANDO CARNEIRO (PSOL)	PSOL	3,04%	-----
	CLEBER RABELO (PSTU)	PSTU	1,18%	-----
<b>2014</b>	SIMÃO JATENE (PSDB)	“Juntos com o Povo” (PSDB, PSC, PSD, PSB, PP, PPS, SD, PTB, PRB, PEN, PMN, PTC, PSDC, PRP E PT do B)	48,48%	51,42%
	HELDER BARBALHO (PMDB)	“ <i>Todos pelo Pará</i> ” (PMDB, DEM, PT, PDT, PR, PCdoB, PROS, PPL, PSL, PHS, PTN)	49,88%	48,08%
	MARCO CARRERA (PSOL)	“ <i>Frente de Esquerda – Mudança pra Valer</i> ” PSOL e PSTU	1,23%	-----
	JOSÉ CARLOS LIMA (PV)	PV	0,43%	-----
	ELTON BRAGA (PRTB)	PRTB	0,0%	-----
	MARCO ANTÔNIO (PCB)	PCB	0,0%	-----

Fonte: Elaborado a partir de dados extraídos do site do Tribunal Superior Eleitoral – TSE

Percebemos facilmente que o agrupamento de vários partidos políticos em torno de um candidato é fator decisivo na disputa eleitoral, pois em todas as eleições observadas as chapas com maior pluralidade partidária receberam maior número de votos. Entretanto, isso não significa que o candidato apoiado pelo maior número de partidos será eleito, como no caso da eleição de 1990, quando Jader Barbalho (PMDB) contava com quatro partidos em sua chapa e saiu vitorioso diante de outras chapas com mais partidos.

Mais recente é o caso da tentativa de reeleição de Ana Júlia Carepa (PT) em 2010, que mesmo contando com quatorze partidos acabou derrotada por Simão Jatene (PSDB), cuja chapa era composta por sete partidos, exatamente a metade da chapa de sua oponente. Não nos deteremos em análises de questões eleitorais, já que o objetivo é tentar identificar as coalizões existentes nos governos paraenses entre 1989 e 2014.

Independentemente de conjunturas específicas, podemos inferir que os partidos participantes da chapa vencedora e os apoiadores desta no segundo turno tendem a compor os

espaços na administração pública direta e indireta, bem como seus deputados tendem a pertencer a coalizão de apoio ao governo na Assembleia Legislativa.

Consideremos ainda que as vagas conquistadas por um partido no legislativo sofrem alterações devido à composição da gestão governamental, e que nem todos os deputados eleitos permanecem em seus mandatos. Muitos dos eleitos se licenciam para exercer cargos no governo, abrindo espaço para que os suplentes assumam suas vagas e alterando a composição dos partidos na Assembleia Legislativa.

Por isso, mais importante do que identificar os deputados eleitos em cada pleito seria observar quais os deputados de cada partido que efetivamente compuseram as legislaturas entre 1989 e 2014 é importante para dimensionar as coalizões governamentais atuantes na casa legislativa.

O Quadro 6 demonstra em números como a Assembleia Legislativa foi composta da 10ª a 16ª legislatura, tendo como base as informações do início do mandato de cada um dos presidentes da casa legislativa, publicadas no Diário do Legislativo. Também classificamos os partidos de acordo com sua participação na coligação eleitoral vencedora das eleições para o executivo, em três tipologias: “situação”, “oposição” e “moderado”.

Os deputados considerados da “situação” são aqueles que abertamente se declaravam como pertencentes às coalizões de apoio ao executivo na ALEPA, assim como os parlamentares da “oposição” tiveram sua atuação contrária às ações do governo no legislativo.

<b>QUADRO 6 – PARTIDOS NA COMPOSIÇÃO DA ALEPA POR LEGISLATURA (1989-2014)</b>					
<b>GOVERNO</b>	<b>LEGIS-LATURA</b>	<b>PRESIDENTE DA ALEPA</b>	<b>PARTIDOS</b>	<b>DEPUTADOS</b>	<b>POSIÇÃO POLÍTICA</b>
<b>HÉLIO MOTA GUEIROS</b>	10ª	MÁRIO CHERMONT (1989-1990)	PMDB	24	SITUAÇÃO
			PSD	05	SITUAÇÃO
			PFL	03	OPOSIÇÃO
			PT	03	OPOSIÇÃO
			PDT	02	OPOSIÇÃO
			PMB	01	OPOSIÇÃO
			PDC	01	SITUAÇÃO
			PSDB	01	OPOSIÇÃO
			PRN	01	SITUAÇÃO

<b>JADER FONTENELLE BARBALHO</b>	11ª	RONALDO PASSARINHO (1991-1992) BIRA BARBOSA (1993-1994)	PMDB	16	SITUAÇÃO
			PDS	07	SITUAÇÃO
			PT	06	OPOSIÇÃO
			PTB	02	SITUAÇÃO
			PRN	02	SITUAÇÃO
			PDT	02	OPOSIÇÃO
			PL	02	SITUAÇÃO
			PDC	02	SITUAÇÃO
			PSDB	01	OPOSIÇÃO
			PST	01	SITUAÇÃO
<b>ALMIR JOSÉ DE OLIVEIRA GABRIEL</b>	12ª	ZENALDO COUTINHO (1995-1996) LUIS OTÁVIO CAMPOS (1997-1998)	PMDB	09	SITUAÇÃO
			PPB	07	SITUAÇÃO
			PSDB	07	SITUAÇÃO
			PT	04	OPOSIÇÃO
			PFL	04	SITUAÇÃO
			PL	03	SITUAÇÃO
			PDT	02	SITUAÇÃO
			PTB	02	OPOSIÇÃO
			PSD	02	SITUAÇÃO
			PSC	01	SITUAÇÃO
<b>ALMIR JOSÉ DE OLIVEIRA GABRIEL</b>	13ª	MARTINHO CARMONA (1999-2002)	PSDB	09	SITUAÇÃO
			PMDB	08	SITUAÇÃO
			PPB	04	SITUAÇÃO
			PT	04	OPOSIÇÃO
			PL	03	SITUAÇÃO
			PDT	03	SITUAÇÃO
			PTB	03	SITUAÇÃO
			PSD	02	SITUAÇÃO
			PFL	02	SITUAÇÃO
			PSB	01	OPOSIÇÃO
			PPS	01	SITUAÇÃO
			PCdoB	01	OPOSIÇÃO
<b>SIMÃO ROBSON DE OLIVEIRA JATENE</b>	14ª	MÁRIO COUTO (2003-2006)	PSDB	11	SITUAÇÃO
			PFL	06	SITUAÇÃO
			PMDB	04	SITUAÇÃO
			PT	04	OPOSIÇÃO
			PTB	04	SITUAÇÃO

			PDT	03	SITUAÇÃO
			PP	02	SITUAÇÃO
			PL	01	SITUAÇÃO
			PV	01	SITUAÇÃO
			PSB	01	OPOSIÇÃO
			PCdoB	01	OPOSIÇÃO
			PPS	01	SITUAÇÃO
			PSC	01	SITUAÇÃO
			PSOL	01	OPOSIÇÃO
<b>ANA JÚLIA CAREPA</b>	15ª	DOMINGOS JUVENIL (2007- 2010)	PSDB	10	OPOSIÇÃO
			PMDB	07	MODERADO
			PT	06	SITUAÇÃO
			PTB	04	SITUAÇÃO
			DEM	03	MODERADO
			PV	02	SITUAÇÃO
			PPS	02	SITUAÇÃO
			PR	02	MODERADO
			PP	01	MODERADO
			PSB	01	SITUAÇÃO
			PRB	01	SITUAÇÃO
			PSC	01	MODERADO
			PDT	01	SITUAÇÃO
<b>SIMÃO ROBSON DE OLIVEIRA JATENE</b>	16ª	MANOEL PIONEIRO (2011-2012)	PSDB	05	SITUAÇÃO
			PMDB	08	SITUAÇÃO
			PT	08	OPOSIÇÃO
			PR	04	MODERADO
		MÁRCIO MIRANDA (2013-2014)	PTB	03	SITUAÇÃO
			PDT	02	SITUAÇÃO
			PSB	02	SITUAÇÃO
			DEM	02	SITUAÇÃO
			PPS	01	SITUAÇÃO
			PV	01	MODERADO
			PP	01	SITUAÇÃO
			PRB	01	SITUAÇÃO
			PMN	01	SITUAÇÃO
			PSC	01	SITUAÇÃO
PSOL	01	OPOSIÇÃO			

Fonte: Pesquisa de Campo e Diários do Legislativo (1989-2014).

É claro que este é um mecanismo frágil de afirmação das posições partidárias em relação ao governo entre “situação” e “oposição”, contudo, como expusemos anteriormente, não existem registros formais sobre as coalizões nos quais possamos nos basear para esta análise e esclarecer o enquadramento dos partidos nas gestões entre 1989 e 2014 será importante para as análises realizadas nos próximos capítulos deste trabalho.

A tipologia “moderado” foi utilizada especificamente para classificar partidos cujos parlamentares fizeram parte de um grupo que atuou durante o governo de Ana Júlia Carepa (PT), o G8. Este grupo era formado pelos deputados Adamor Ayres e Júnior Hage (PR), Alessandro Novelino (PSC), Gualberto Neto, Haroldo Martins e Márcio Miranda (DEM), João Salame (PPS) e Zé Neto (PP) e não estava situado exatamente nem na oposição nem na situação.

O G8 se alto proclamava independente e os deputados pertencentes a ele não se identificavam nem com a oposição nem com a base governista na ALEPA, posicionando-se conjuntamente a favor ou contra as pautas do governo e causava instabilidade no processo decisório das matérias de interesse do governo (Silva, Favacho e Morbach, 2012).

A própria existência do G8 é um sinal da turbulência existente entre o governo e a Assembleia Legislativa durante a gestão petista, posto que o legislativo não se dividiu apenas em situação e oposição e, por vezes, os votos deste agrupamento de parlamentares fizeram a diferença em importantes votações de interesse do governo.

As informações do Quadro 6 nos levam a crer que é bastante atrativo aos partidos políticos fazer parte da coalizão governamental, já que em todas as gestões ocorridas entre 1989 e 2014 o executivo contou com a colaboração da maioria dos parlamentares.

A coligação eleitoral “União pelo Pará”, encabeçada pelo PSDB e que foi responsável por três eleições consecutivas para o governo do Estado, resultando em uma gestão tucana que perdurou entre 1995 e 2006, também foi a base de uma sólida coalizão de apoio ao governo na ALEPA. A aglutinação de muitos partidos e grande parte dos parlamentares em favor das propostas do governo foi fundamental para a manutenção do PSDB no poder durante tanto tempo.

Os quatro anos do governo Ana Júlia Carepa, do PT, foram marcados por um relacionamento mais problemático com a Assembleia Legislativa, mas mesmo assim a coalizão governamental contou com o apoio de sete dos treze partidos lá representados. O ponto de

desequilíbrio da gestão foi a existência do G8, que obrigava ao executivo grandes esforços na manutenção da unidade da base aliada e recorrentes negociações, nem sempre bem sucedidas, com os deputados “moderados”.

A atual gestão de Simão Jatene, do PSDB, iniciada em 2011, foi reeleita com 51% dos votos válidos nas eleições de outubro de 2014, contando com a presença de quinze partidos diferentes, que, por sua vez, elegeram 21 dos 41 deputados que atuarão na ALEPA na nova legislatura. Não é exagero afirmar que Jatene conta com uma ampla bancada governista no legislativo e que tende a aprovar as matérias de seu interesse com facilidade.

Nos próximos capítulos, discutiremos dois aspectos importantes do relacionamento entre o poder executivo e o legislativo no Estado do Pará entre 1989 e 2014, em especial no que diz respeito ao papel do Tribunal de Contas do Estado na condução da *accountability* intra estatal.

Em primeiro lugar, observaremos como foi feita a composição do TCE-PA, considerando as normas de indicações e de aprovações previstas em lei, constitucionalmente pensada para equilibrar os poderes e garantir assim a autonomia nas decisões dos Conselheiros.

O segundo aspecto a ser abordado refere-se ao produto da atuação do TCE-PA, especificamente a emissão de parecer prévio sobre a regularidade das contas anuais do poder executivo, que é enviado à ALEPA para subsidiar o julgamento dos parlamentares sobre a aprovação ou rejeição do balanço financeiro, contábil e patrimonial em cada exercício financeiro do mandato.

## **CAPÍTULO IV - CONSIDERAÇÕES SOBRE AS INDICAÇÕES DE CONSELHEIROS PARA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ NA ORDEM DEMOCRÁTICA (1995-2014)**

Os Tribunais de Contas são auxiliares do poder legislativo na atividade de controle sobre as ações do poder executivo. Mas a ação fiscalizadora do Tribunal de Contas pode ser comprometida por fatores políticos, como a prerrogativa dos Governadores de poderem indicar alguns dos conselheiros que estariam responsáveis por garantir a aprovação de suas contas anualmente (Abrucio, 1994).

Um estudo realizado nos países da América Latina aponta que a forma de provimento de vagas para Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas no Brasil ocasiona a falta de independência dessas agências e coloca em cheque o peso real da fiscalização, prejudicando a valorosa contribuição que teriam para o controle político sobre o Executivo (PNUD, 2004).

Outro estudo realizado pelo portal da Transparência Brasil (2014) sobre os Conselheiros dos Tribunais de Contas englobando todas as unidades da Federação (o TCU, 26 TCEs, 4 TCM e 2 TC das Capitais – RJ e SP) levantou dados alarmante sobre os membros das cortes de contas. Segundo o estudo, “de cada dez Conselheiros, seis são ex-políticos, dois sofrem processos na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas e 1,5 é parente de algum político local” (Paiva e Sakai, 2014 p. 01).

A politização dos Tribunais de Contas levaria a neutralização da fiscalização sobre os governos, já que as indicações teriam serviram “para agradar a correligionários, políticos e aliados” (*idem*, 2014 p. 02).

Em outro plano, as exigências para o cargo expressas na Constituição Federal de 1988 (art. 71-75) enfocam aspectos formais<sup>13</sup>, como a idade mínima e tempo de atuação profissional, e tem outros critérios de difícil comprovação, como a “idoneidade moral”, a “reputação ilibada” e os “notórios saberes” nas áreas jurídica, econômica ou administrativa.

Na seção seguinte, realizaremos uma análise sobre a influência dos fatores políticos na composição do Tribunal de Contas do Pará após o advento das Constituições Federal (1988) e

---

<sup>13</sup> No capítulo anterior as exigências para a investidura no cargo de Ministro ou Conselheiro dos Tribunais de Contas foram amplamente descritas, inclusive demonstramos como essas exigências apareceram nas Constituições anteriores (1891, 1934, 1937, 1946 e 1967) e como encontram-se expostas na Constituição Federal de 1988.

do Estado (1989). Apresentaremos a discussão dos dados levantados junto ao TCE-PA e a ALEPA sobre os processos que conduziram os Conselheiros para a formação do colegiado da corte de contas após a redemocratização do país.

Vale ressaltar que das sete vagas de Conselheiros, quatro são indicadas pelo legislativo e outras três são indicadas pelo poder executivo, uma por livre escolha do governador, e as outras duas alternadamente dentre auditores concursados e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, passando pelo processo de aprovação de autoridades na Assembleia Legislativa.

#### **4.1 DA DISTRIBUIÇÃO DAS INDICAÇÕES PARA O TCE-PA**

As Disposições Gerais da Constituição Estadual do Pará (1989) tratam da ordem de distribuição das vagas pertinentes a cada poder. No texto original, as duas primeiras vacâncias para o cargo de Conselheiro do TCE após a promulgação da constituição estadual seriam indicadas pela ALEPA. A terceira e a sexta vagas seria indicada pelo Governador e aprovada pela ALEPA, já a quarta, a quinta e a sétima vagas teriam novamente a indicação da ALEPA (art. 307, I, II e III e § 1º).

A distribuição das indicações foi alterada para permitir maior equilíbrio os poderes, e a ALEPA passou a indicar as quatro primeiras vagas, segundo critérios de idoneidade moral e notório saber jurídico e de administração pública. Ao Executivo, coube indicar as demais vagas, duas por escolha do governador “dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas”, respectivamente, e a última vaga por “livre escolha do governador” (art. 119).

A instituição de uma vaga de livre escolha do governador significa que mesmo com a tentativa de restrição do poder do executivo sobre o Tribunal de Contas assinalada anteriormente no texto constitucional, o governo conseguiu manobrar junto ao legislativo para ter a possibilidade de livre indicação de um agente. O executivo claramente recuperou parte do poder de influência sobre a atuação da corte de contas que deteve antes da promulgação da constituição estadual.

Se somarmos a este fato a existência de coalizões de apoio ao governo na Assembleia Legislativa, é grande a possibilidade de influência do executivo sobre as indicações do legislativo e conseqüentemente sobre a composição do Tribunal de Contas. Influenciando a

composição da corte de contas, também podem influenciar as decisões sobre a regularidade das contas do Governador.

A norma estabeleceu que quando o quadro de Conselheiros estivesse completo, obedecendo à ordem de indicações estabelecida com a vigência da Constituição Estadual de 1989, cada vacância deveria ser preenchida conforme a categoria a que o antigo ocupante pertencia – de origem do legislativo, representante dos auditores, representante do Ministério Público de Contas ou livre escolha do governador.

A aprovação da emenda constitucional nº 26, de 16 de junho de 2004, provocou uma alteração na ordem das indicações e possibilitou o adiamento das indicações do Executivo ao mesmo tempo em que a ALEPA passou a indicar quatro conselheiros consecutivamente. Tais mudanças ocorreram como reação após polêmica na indicação da vaga de livre escolha do executivo em 2002, que teve grande repercussão na opinião pública paraense<sup>14</sup>.

O processo de aprovação de autoridades indicadas pelo poder Executivo para exercer cargos estratégicos representa uma forma de controle que o poder Legislativo tem à disposição para evitar usurpações das atribuições dos demais poderes. A arguição e a votação das indicações do governo pelos parlamentares se aplica a diversos cargos, como Juízes do Tribunal de Justiça do Estado e Procuradores do Ministério Público do Estado, se aplicando também aos Membros do Tribunal de Contas do Estado e dos Municípios.

O Regimento Interno da ALEPA normatiza as arguições e votações das aprovações de autoridades de diversas instâncias governamentais (art. 135), e explicita o tramite da aprovação das indicações de Conselheiros de origem no Executivo (art. 245) e das indicações feitas pelo Legislativo (art.246).

O processo inicia com a comunicação oficial do chefe do executivo à ALEPA sobre a vacância do cargo, na qual consta também o nome indicando para preencher a vaga. Este documento pode expressar a livre escolha do governador ou pode apontar um dos nomes constantes em lista tríplice dentre auditores ou membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

---

<sup>14</sup> Trataremos deste assunto mais detidamente na sessão que trata das aprovações das indicações do poder executivo.

Os critérios para provimento das vagas de Conselheiro são descritos na Constituição Estadual de 1989, que preconiza que as indicações devem ser feitas entre brasileiros natos com mais de 35 anos de idade, que tenham “idoneidade moral e reputação ilibada”. Além disso, devem possuir “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”, comprovados por no mínimo dez anos de atividade profissional em alguma destas áreas.

É consenso nos pareceres dos relatores dos projetos de Decreto Legislativo<sup>15</sup> que a ideia de “idoneidade moral e reputação ilibada” tem relação com a ausência de denúncias de corrupção, ação por improbidade administrativa, processos ou condenação penal em nome do indicado. A aprovação das contas do candidato junto aos órgãos de controle também contribui para o preenchimento deste requisito, e todas as informações devem ser comprovadas por meio de certidões de órgãos oficiais.

Quanto à noção de “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”, parece ser considerada por meio do histórico profissional e político dos indicados, levando-se em conta formação em nível superior e atuação em qualquer esfera de poder público.

A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) analisa a documentação dos indicados e emite parecer sobre a compatibilidade dos dados com estes critérios para o preenchimento do cargo. Caso o parecer do relator da matéria certifique que os critérios constitucionais são cumpridos, a ALEPA convoca o indicado para uma reunião especial de arguição pública no plenário da casa legislativa, onde ele será sabatinado pelos parlamentares com perguntas sobre temas relevantes ao cargo que pretende ocupar.

Feita a arguição, é convocada a votação para aprovar ou rejeitar a indicação do Executivo, que é homologada após a publicação do Decreto Legislativo na imprensa oficial do Estado. O processo termina quando o novo Conselheiro toma posse no Tribunal de Contas, passando a fazer parte do quadro permanente da corte de contas, com cargo vitalício.

---

<sup>15</sup> A Constituição do Estado do Pará (1989) esclarece que os Decretos Legislativos são as manifestações da ALEPA sobre matérias de sua competência exclusiva (Art. 114). As seções seguintes trarão as análises dos projetos de Decreto Legislativo das indicações dos dez Conselheiros que foram indicados ou aprovados após a promulgação da Constituição Estadual.

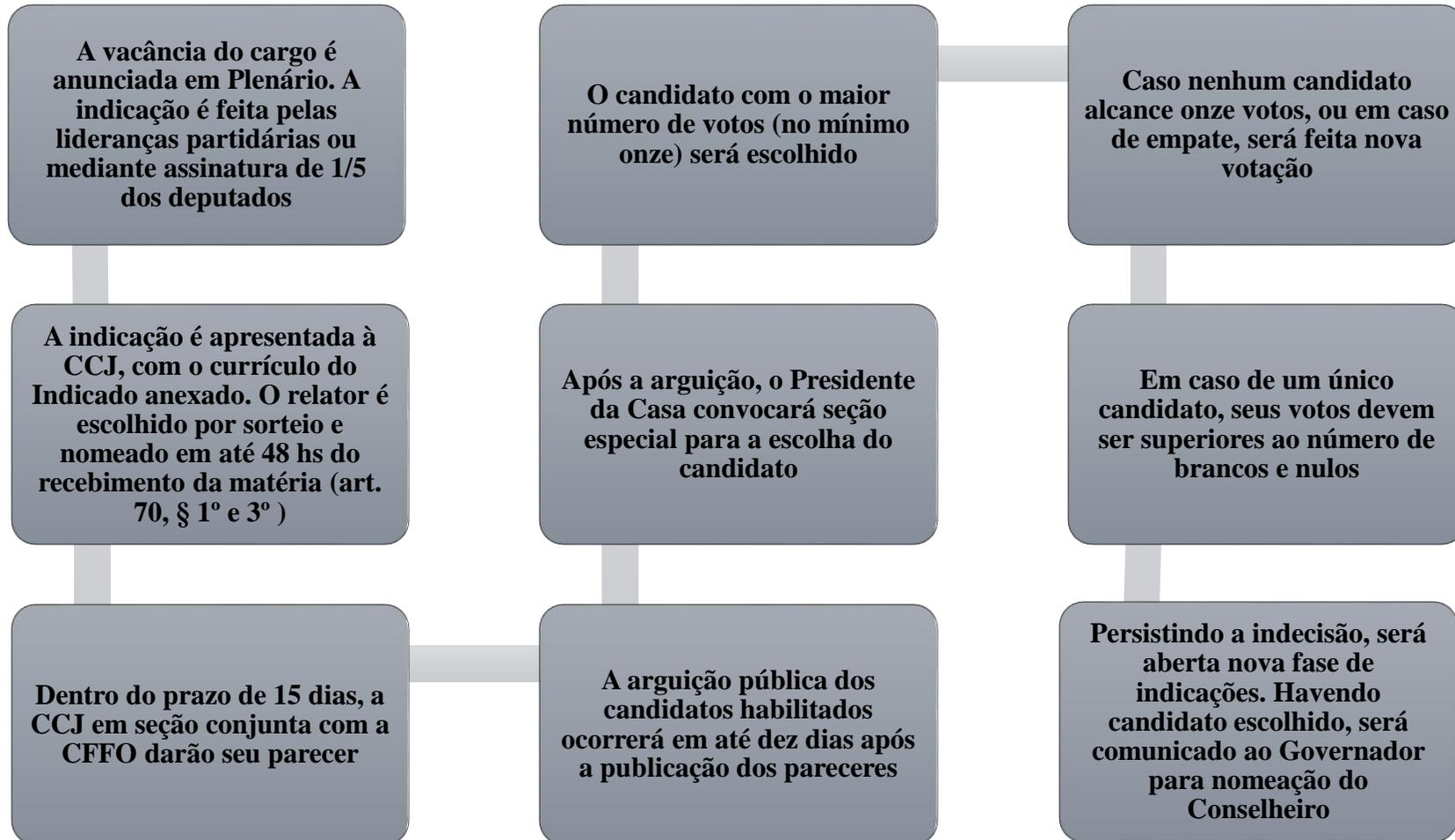
A *Figura 6* apresenta as fases do processo legislativo de indicação de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado e dos Municípios nas vagas pertinentes a ALEPA. Podemos observar que essas indicações seguem um trâmite parecido com o descrito anteriormente, mas certamente bem mais complexo do ponto de vista político.

Os processos de aprovação e indicação de Conselheiros para o TCE-PA podem sofrer interferência de variáveis política, tais como a existência de coalizões de apoio ao governo na ALEPA, que atuam para garantir a aprovação das indicações de origem do Executivo. Da mesma forma, as indicações de conselheiros provenientes da ALEPA serviriam para acomodar interesses políticos em detrimento dos critérios técnicos para o preenchimento do cargo.

Nas próximas seções, realizaremos a análise das aprovações e indicações dos dez Conselheiros empossados no Tribunal de Contas do Estado do Pará após a redemocratização e testaremos a nossa hipótese de interferência das coalizões governamentais nesses processos.

O ponto principal de nossa análise será a possível interferência de fatores políticos, como a existência de uma base aliada de apoio ao governo formada por parlamentares de diversos partidos na ALEPA, no processo de aprovação das indicações do poder executivo para as vagas de Conselheiro do TCE-PA, nas indicações das vagas pertinentes ao legislativo.

Figura 6 - Esquema Explicativo - Trâmite das Indicações para Conselheiros do TCE provenientes da ALEPA



Fonte: Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Pará (art. 247 § 1º ao 12º).

## **4.2 APROVAÇÕES E INDICAÇÕES DE CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS (1995-2014)**

As informações presentes nos processos de aprovação e de indicação de Conselheiros para o TCE-PA levados a efeito entre 1995 e 2014 trazem aspectos importantes do relacionamento entre o executivo e o legislativo paraenses em cinco diferentes gestões governamentais. Vale ressaltar que tais governos foram chefiados por apenas dois partidos: duas gestões de Almir Gabriel do PSDB (1995-2002), duas de Simão Jatene (2003-2006 e 2011-2014) – também do PSDB – e uma de Ana Júlia Carepa do PT (2007-2010).

Na fase de qualificação de nosso estudo, pretendíamos relacionar apenas as indicações constantes na primeira gestão de Simão Jatene (2003-2006) e na gestão de Ana Júlia Carepa (2007-2010). No entanto, dois fatores nos levaram a estender o período analisado: não houve nenhuma indicação no primeiro governo de Jatene e o universo total das indicações pós constituição estadual (1989) compreendia apenas dez casos.

Portanto, passaremos a análise individual dos projetos de Decreto Legislativo com a finalidade de aprovação e de indicação de Conselheiros para o TCE-PA que tramitaram na ALEPA após reabertura democrática. Traçaremos um perfil dos agentes responsáveis pela *accountability* sobre o executivo estadual para posteriormente passarmos à observação do produto final da tomada das contas anuais do governo: o parecer prévio do TCE-PA, sua tramitação na ALEPA e a decisão dos deputados.

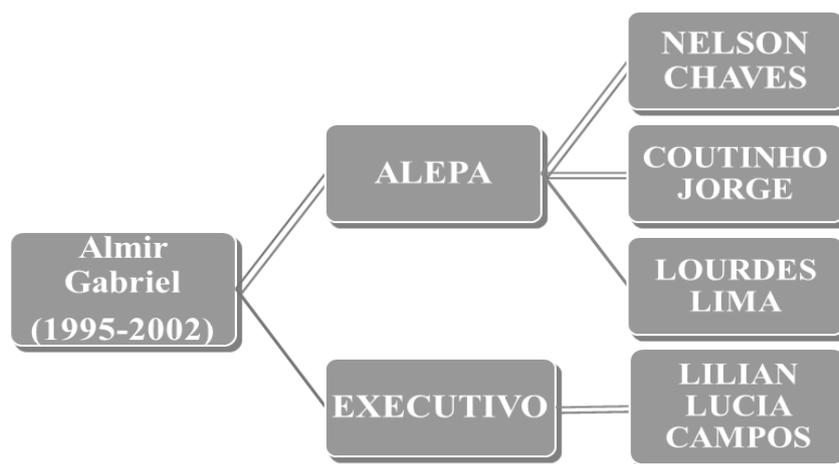
Algumas variáveis serão importantes para nossa argumentação, tais como a força da coalizão de apoio ao governo na ALEPA, expressa pela agilidade na tramitação dos projetos de Decreto Legislativo que aprovam as indicações do Executivo para o TCE-PA. No que tange às indicações do legislativo, o consenso ou a fragmentação em torno das indicações também nos demonstram a força ou a fragilidade da coalizão governamental.

Assim, o tempo de tramitação e os números das votações das indicações na ALEPA são variáveis que nos ajudarão a medir a interferência das coalizões governamentais nas indicações dos Membros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, responsáveis pela aplicação da legislação pertinente ao controle externo sobre as atividades do poder executivo.

### **4.2.1 GOVERNO ALMIR GABRIEL (1995-2002)**

Na Figura 7, observamos de forma esquemática o panorama das indicações no Governo de Almir Gabriel (1995-2002), onde ocorreram quatro indicações, das quais três foram de originadas pelas vagas da ALEPA - Conselheiros Nelson Chaves, Fernando Coutinho Jorge e Lourdes Lima - e uma de livre escolha do chefe do Executivo - Lilian Lucia Campos, que não chegou a tomar posse no TCE-PA.

Figura 7 – Conselheiros Indicados e Aprovados no Governo Almir Gabriel (1995-2002).



Fonte: Elaborado a partir dos Projetos de Decretos Legislativos de Aprovação e de Indicação de Conselheiros para o TCE.

#### A. Nelson Chaves (1995)

Nelson Chaves foi o primeiro Conselheiro indicado para o TCE-PA pelo poder Legislativo após a reabertura da democracia no país, ele substituiu o Conselheiro Manoel Aires, que se aposentou. Natural de Belém-PA, o indicado era formado em Engenharia Civil e Sanitarista pela UFPA e Bacharel em Administração pelo CESEP (atual UNAMA), sendo pós-graduado em Engenharia da Saúde Pública e Engenharia de Segurança do Trabalho.

Ingressou na vida política na década de 1970, quando atuou em vários setores da Companhia de Saneamento do Pará – COSAMPA, e participou da Diretoria da Associação Profissional dos Engenheiros do Estado do Pará. Foi ainda Professor Adjunto do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Pará engenheiro da Caixa Econômica Federal.

Possuía trinta anos de funções públicas quando foi indicado ao TCE-PA, após o mandato de deputado estadual e de ter sido vereador pelo PSDB, chegando a Presidente

da Câmara do Município de Belém, assumindo interinamente o cargo de Prefeito por diversas vezes. Sua indicação foi tão consensual que foi a única ocorrida para aquela vaga, sendo aprovado por unanimidade na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

Na arguição foi elogiado por deputados da situação e da oposição, pois segundo informações dos funcionários da ALEPA, o então deputado Nelson Chaves era um conciliador, muito respeitado na casa. Recebeu expressiva votação na seção que aprovou sua indicação: 37 votos favoráveis e 1 contrário, e mais duas abstenções.

A tramitação do processo transcorreu em pouco mais de um mês desde o início do processo, com a entrada da indicação por frente parlamentar na CCJ (22/02/1995) e a publicação do Decreto Legislativo 01/95 (28/03/1995). O primeiro Conselheiro indicado pela ALEPA tomou posse no TCE-PA no dia 24 de abril de 1995.

### **B. Fernando Coutinho Jorge (1998)**

O processo de indicação do então Senador Fernando Coutinho Jorge para a vaga de Conselheiro do TCE-PA não gozou da mesma tranquilidade da indicação de Nelson Chaves. A substituição do Conselheiro José Maria Barbosa viria de um indicado pelas vagas da ALEPA, mas de um político que nunca havia sido deputado estadual e que era considerado externo à casa.

A oposição se manifestou contrariamente à indicação do Senador Coutinho Jorge, denunciando a existência de um acordo político entre o PSDB e a bancada do governo na ALEPA<sup>16</sup>. Entretanto, essa contrariedade não interferiu na indicação e na posse deste como Conselheiro do TCE, posto que a coalizão governamental era forte o suficiente para não se importar com a manifestação da oposição.

A capacidade técnica de Fernando Coutinho Jorge certamente incomodava menos a oposição do que o fato de ele ser um agente externo a ALEPA, que tradicionalmente indicava um membro da casa para o Tribunal de Contas. Ele era economista, foi Professor

---

<sup>16</sup> Segundo depoimentos informais de antigos funcionários da casa, o então governador Almir Gabriel pretendia melhorar sua relação com o PMDB e apoiar o partido no lançamento da candidatura de Luís Otávio Campos ao Senado Federal para ocupar a vaga que era do Senador Fernando Coutinho Jorge, e a solução encontrada foi premiar o correligionário com uma vaga vitalícia no Tribunal de Contas do Estado para liberar o PSDB da obrigação de apoiar a sua reeleição para o Senado Federal.

e Coordenador do curso de Economia da UFPA, um dos fundadores do núcleo de altos Estudos Amazônicos - NAEA e coordenador do PLADES/NAEA/UFPA.

Sua trajetória política inclui mandatos como Senador da República, Deputado Federal e Prefeito de Belém. Foi ainda Ministro do Meio Ambiente, Secretário Executivo de Planejamento (1975/1982) e de Educação (1985) do Estado do Pará, sendo reconhecido como uma liderança dentro do PSDB.

Foi indicado por uma frente parlamentar composta por parlamentares da base aliada do Governador Almir Gabriel na ALEPA, contando com assinaturas de membros do PSD, PDT, PSDB, PPB, PTB e PL. A oposição encabeçada pela bancada do PT, por sua vez, indicou para disputar a vaga o advogado e cientista social Geraldo de Moraes Correa Lima para manifestar seu descontentamento com o acordo político entre o PSDB e a bancada governista na ALEPA,

Ambos os candidatos foram arguidos e tiveram seus nomes postos para votação, que contou com a participação de trinta e sete parlamentares. Na apuração, foram computados um voto nulo, dois votos em branco, seis votos para Geraldo Lima e vinte e oito para Fernando Coutinho Jorge.

A coalisão governamental demonstrou força e coesão durante este processo, restando à oposição o discurso inflamado com pouca ressonância nos números de votos de apoio à candidatura da oposição. O Projeto de Decreto Legislativo 06/98, que deu entrada na CCJ em 19/02/1998 e passou por votação em turno único em 24/03/1998, e o novo Conselheiro tomou posse no TCE-PA no dia 01 de julho de 1998.

### **C. Lourdes Lima (2001)**

A então Deputada Estadual Lourdes Lima de Oliveira foi indicada para o TCE-PA pela vaga do Legislativo após o falecimento do Conselheiro Lucival de Barros Barbalho. Pedagoga e natural de Irituia-PA, atuou na área do magistério e foi membro do Diretório Municipal do PMDB de Irituia em 1982, mas mudou de partido em 1983, filiando-se no PTB.

Foi eleita Prefeita de Irituia em 1988, destacando-se nas instâncias nacionais do seu partido por sua atuação à frente do município, privilegiando a área da educação. Trocou de partido novamente e aproveitou a projeção que teve à frente da prefeitura para se eleger Deputada Estadual em 1994.

Foi eleita presidente do Diretório Municipal do PSDB de Irituia e passou a integrar a executiva do partido no ano seguinte. Na ALEPA, Lourdes Lima passou a ser reconhecida por deputados da oposição e da situação como uma pessoa aberta ao diálogo e a conciliação.

Assumiu a 2ª Vice-Presidência da Mesa Diretora para o biênio 1995/1996, foi eleita Presidente da Comissão de Redação de Leis (1997) e membro da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária para o biênio 1997/1998, além de membro da Comissão de Ecologia, Meio Ambiente, Geologia, Mineração e Energia (1997). Foi eleita ainda membro do Conselho Universitário da UEPA em 1997.

Reeleita Deputada Estadual em 1998 com 21.718 votos, foi a deputada mais votada do PSDB, o que lhe respaldou a assumir a liderança do partido na ALEPA. Foi eleita Membro titular da Comissão de Agricultura, Terras, Indústria e Comércio (1999/2000), Membro Titular da Comissão de Prevenção às Drogas (1999/2000) e Membro Titular da Comissão de Educação (1999/2000).

Também representou a ALEPA no Conselho Estadual de Educação (mandato 1999/2004), foi nomeada Membro Titular da Comissão de Cultura e Saúde (2001), Titular da Comissão de Agricultura, Terras, Indústria e Comércio (2001), Membro Titular da Comissão de Ecologia, Meio Ambiente, Geologia, Mineração e Energia (2001) e Membro Titular da Comissão de Prevenção às Drogas (2001). Em 2001 foi eleita Tesoureira Nacional do PSDB Mulher.

A trajetória política e liderança política que Lourdes Lima exercia na ALEPA era incontestável, tanto que no projeto de Decreto Legislativo que deu origem a sua indicação constavam assinaturas dos quarenta parlamentares que compunham com ela a Legislatura 1999-2002. Ela não disputou a vaga com nenhum outro indicado.

A experiência como Prefeita de Irituia e nas diversas comissões que participou na ALEPA foi considerada para comprovar seus notórios saberes jurídicos e na área da administração pública. Sua idoneidade moral e reputação ilibada não foi questionada nem no parecer do relator da CCJ nem na reunião de arguição nem na reunião de votação, na qual a indicada recebeu trinta votos favoráveis, nenhum contrário e três abstenções.

A tramitação do projeto de Decreto Legislativo nº 47 de 04 de dezembro de 2001 durou quatorze dias desde a entrada na CCJ no dia 21/11/2001 a publicação no Diário

Oficial do Estado, dia 05/12/2001, o que podemos considerar um marco da agilidade na apreciação da matéria pela ALEPA.

#### **D. Lilian Lúcia Cabral Campos (2002)**

Após a aposentadoria da Conselheira Eva Andersen, houve abertura de vaga para livre indicação do Executivo, que submeteu à ALEPA o nome de Lilian Lucia Cabral Campos, esposa do então Senador Luis Otávio (PMDB). Lilian Lucia Cabral Campos era contadora, e atuou no setor de Controladoria da Empresa Rodomar LTDA (1982-1995) e exerceu os cargos de Assistente Técnica da Liderança e Técnica Parlamentar na ALEPA (1996-1997).

A oposição criticou a escolha e denunciou em plenário e na imprensa que se tratava de um caso de nepotismo, mas isso não impediu a aprovação da indicação do Executivo por esmagadora votação favorável da maioria dos parlamentares.

A arguição de Lilian Lúcia Cabral Campos ocorreu em sessão especial em 07/08/2002, onde os deputados presentes exaltaram as capacidades técnica e jurídica da indicada. A candidata explanou sobre seus conhecimentos e não recebeu nenhum questionamento sobre sua condição de esposa do Senador Luís Otávio (vulgo Pepeca) ou sobre sua pouca experiência de gestão e atuação na administração pública, já que só havia atuado por dois anos em cargos comissionados de segundo escalão na ALEPA.

Na reunião de votação ocorrida em 14/08/2002, a bancada de oposição se manifestou contrária a indicação proveniente do Governo do Estado na reunião de votação. A deputada Araceli Lemos, líder do PT, denunciou o “caráter eminentemente político” pelo vínculo marital de Lillian Lúcia Cabral Campos com prestigiado político do PMDB, base aliada do Governo do Estado na ALEPA.

Independente dos protestos da oposição, a indicada à Conselheira do TCE por livre escolha do Executivo foi aprovada pela ALEPA, recebendo trinta votos favoráveis e apenas dois contrários à sua indicação, tendo o Projeto de Decreto Legislativo 06/2002 aprovado em turno único. De todas as indicações ocorridas pós-Constituição Estadual de 1989, essa foi a única que foi aprovada pela ALEPA mesmo tendo ficado evidente o nepotismo que isso representaria.

A relação de parentesco da indicada foi motivo de grande repercussão e, apesar de ter sido aprovada na arguição e votação na ALEPA e promulgada pelo Governador,

Lilian Lucia Cabral não tomou posse no cargo de Conselheira devido à pressão da opinião pública, que estampava nos jornais da época o descontentamento por sua aprovação<sup>17</sup>.

#### **E. O caso Antônio Erlindo Braga (2002)**

Após toda a tensão da indicação anterior, uma crise institucional se instalou entre o Governo do Estado e os auditores concursados do TCE-PA. Eles pleiteavam que a vaga em aberto a qual Lilian Lúcia Cabral Campos foi indicada e acabou não tomando posse fosse preenchida pela indicação do Executivo em lista tríplice dentre os auditores, para cumprimento do critério constitucional.

O auditor Antônio Erlindo Braga seria o nome destacado pelo TCE-PA para ser indicado a vaga de Conselheiro e protagonizou uma grande disputa com o então Governador Almir Gabriel para que o mesmo cumprisse sua atribuição constitucional de nomear, dentre os auditores concursados, quem ocuparia a 3ª vaga de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Pará em substituição à Conselheira Eva Andersen

Os auditores que constavam na lista tríplice enviada ao Governador, na época Dr. Almir Gabriel, estavam prestes a se aposentarem e o governo resolveu adiar o envio para a ALEPA da indicação de um dos nomes, aguardando que estes ultrapassassem a idade limite de 65 anos, conforme a legislação.

No material analisado não foi possível identificar as motivações do impasse de Almir em indicar um auditor, mas sua atitude gerou uma crise institucional entre TCE-PA e o poder Executivo, além de uma longa e intensa disputa judicial. O Dr. Antônio Erlindo Braga requereu mandato de segurança para garantir que pudesse concorrer à indicação mesmo após ter completado 65 anos, já que a lista tríplice enviada quando ele ainda tinha 63 anos foi prejudicada com procrastinação injustificada do Governador.

No governo de Simão Jatene (2003 2006), que sucedeu a Almir Gabriel no governo do Estado, as indicações estiveram suspensas devido a esta crise institucional já que a disputa judicial se estendeu durante todo o período do mandato. Uma decisão liminar do Tribunal de Justiça do Pará (TJ-PA), por meio da Desembargadora Sônia

---

<sup>17</sup> Registre-se que a decisão de não tomar posse partiu de Lilian Lucia Campos, pois o processo de sua indicação foi aprovado e cumpriu todas as etapas regimentais e constitucionais exigidas para ingressar no cargo de Conselheira do TCE-PA.

Parente, concedeu mandato de segurança que determinava que o nome indicado àquela vaga deveria ser do quadro de auditores do TCE-PA.

Enquanto isso, tramitava e foi aprovada na ALEPA uma emenda constitucional que alterou o texto original do artigo 119 da Constituição Estadual e a ordem das indicações de Conselheiros para o TCE-PA. As mudanças ocorridas na legislação, por meio de Emenda à Constituição Estadual também decorreram desta crise, e o Legislativo passou a indicar as quatro primeiras vagas e o Executivo indicaria as próximas, sendo somente a sétima vaga de livre escolha.

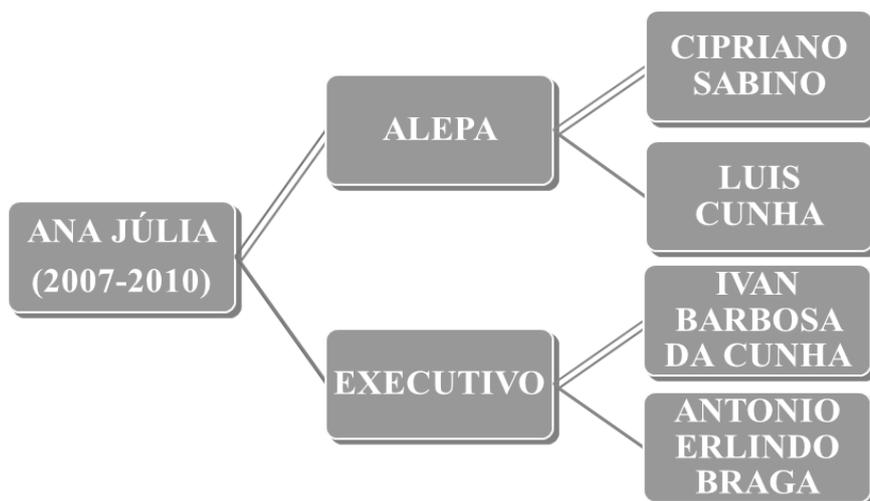
A liminar do TJ-PA foi alvo de reclamação junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), julgada pelo Ministro Sepúlveda Pertence e cassada, por ser contrária à ADIN 3255, que assegurou a indicação da vaga no TCE para a ALEPA devido as alterações na ordem das indicações conforme a EC 26/2004. A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o caso só ocorreu no primeiro ano do governo de Ana Júlia Carepa.

Baseada na nova redação da Constituição Estadual, a decisão do STF permitiu que a ALEPA procedesse a indicação e suspendeu o efeito da liminar e do mandato de segurança concedidos pelo TJ-PA em favor do auditor Antônio Erlindo Braga. A seguir, discorreremos sobre as aprovações e indicações ocorridas durante o mandato de Ana Júlia Carepa (2007-2010).

#### **4.2.2 GOVERNO ANA JÚLIA CAREPA (2007-2010)**

A Figura 8 representa as indicações ocorridas durante o Governo de Ana Júlia Carepa (2007-2010), em que as indicações foram quatro, sendo duas de origem do Legislativo – Cipriano Sabino e Luis Cunha - e duas por escolha do Executivo, uma dentre auditores concursados - Antônio Erlindo Braga – e uma dentre os membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas - Ivan Barbosa.

*Figura 8 - Conselheiros Indicados e Aprovados no Governo Ana Júlia Carepa (2007-2010)*



Fonte: Elaborado a partir dos Projetos de Decretos Legislativos de Aprovação e de Indicação de Conselheiros para o TCE.

#### A. **Cipriano Sabino (2007)**

A vaga para Conselheiro do TCE-PA alvo de toda essa disputa por fim foi ocupada pelo Conselheiro Cipriano Sabino, indicado no primeiro ano do mandato de Ana Júlia Carepa. Cipriano Sabino é natural do município de Prainha, no oeste do Pará, e possui curso superior em Administração e Ciências Gerenciais pelo CESUPA, onde também cursou direito, mas não chegou a concluir o curso.

Foi vereador de Belém (1988-1990) e deputado estadual por quatro mandatos consecutivos (1991-2006). Na ALEPA, participou de comissões, conselhos e foi 1º Vice-presidente da casa por duas vezes (1995-1996 e 2001-2002). Concorreu à uma vaga no TCM-PA antes de ser indicado ao TCE-PA.

O processo de indicação da primeira vaga de Conselheiro do TCE-PA de origem do legislativo após as mudanças na ordem das indicações iniciou no último ano do governo de Simão Jatene (2003-2010) e só foi concluído no primeiro ano do governo Ana Júlia Carepa (2007-2010). Iniciou com o anúncio em plenário da vacância do cargo, que provocou a formação de diferentes frentes parlamentares, que conforme previsto no Regimento Interno da ALEPA, enviaram à CCJ um abaixo assinado contendo a assinatura de pelo menos 1/5 dos 41 deputados da legislatura (art. 247 §1º).

A frente que indicou do Deputado Cipriano Sabino (PPB) foi encabeçada pelo Líder do PFL, Deputado Luiz Seffer, e composta por outros deputados de diferentes

partidos (PFL, PP, PSDB, PMDB, PTB, PDT e PSC). No pleito, também concorreu o Deputado Durbiratan “Bira” Barbosa (PMDB), indicado por frente parlamentar composta por PSDB, PFL, PL, PV, PP, PPS, PRB e PTB, encabeçada pelo então Deputado Mário Couto<sup>18</sup>.

O Dr. Antônio Erlindo Braga também foi indicado por outra frente parlamentar encabeçada pela Deputada Regina Barata, mas o processo curiosamente desapareceu dos arquivos da ALEPA, tornando impossível sua descrição. Provavelmente, o processo foi retirado ainda na comissão para apoiar a indicação do PMDB e fortalecer os laços com a base aliada.

O processo de indicação de Cipriano Sabino começou a tramitar em 07 de novembro 2006, ou seja, no último ano do primeiro mandato do Governador Simão Jatene (2006), mas a arguição dos candidatos que concorreram à vaga de Conselheiro só ocorreu em 09 de agosto de 2007, ou seja, no primeiro ano do mandato da Governadora Ana Júlia Carepa. O extenso tempo de tramitação da indicação para a 3ª vaga de Conselheiro do TCE decorreu de todas as polemias descritas anteriormente.

A votação para a escolha do novo Conselheiro ocorreu no mesmo dia, e o ex-deputado Cipriano Sabino sagrou-se vitorioso com vinte e seis votos contra os quinze do deputado Bira Barbosa, com quem pleiteou a vaga. A formalização da indicação de Cipriano Sabino como Conselheiro do TCE-PA, via Decreto Legislativo nº 08/2007 de 09/08/2007 e foi publicado no Diário Oficial da Assembleia Legislativa em 10/08/2007

Entre o início do processo e a indicação, decorreram-se nove meses, dentre os quais oito já no governo Ana Júlia. Isso pode sinalizar que a coalisão de apoio ao Governo na ALEPA no primeiro ano de mandato não teve coesão e força para enfrentar a indicação de um nome do próximo à oposição e garantir a indicação de nome mais próximo do novo governo.

## **B. Antônio Erlindo Braga (2008)**

---

<sup>18</sup> Não houve unanimidade da posição do PSDB quanto à indicação, e os deputados do partido se dividiram e acabaram por subscrever duas frentes parlamentares diferentes.

Depois de muita polêmica e duas tentativas anteriores, Antônio Erlindo Braga foi indicado na vaga aberta com a aposentadoria compulsória do Conselheiro Sebastião Santana, pela Governadora Ana Júlia Carepa. Natural de Saboeiro, no Estado do Ceará, desenvolveu toda a sua trajetória profissional no Estado do Pará.

Atuou como Advogado e era também Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, Especialista em Instrução Programada e Direito Constitucional pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Foi aprovado em concurso público para Auditor do Tribunal de Contas do Estado (1968) e Sub-Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (1968).

Professor de Direito na Universidade Federal do Pará (UFPA) e na Universidade da Amazônia (UNAMA), casado com Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Iracema Teixeira Braga, não teve sua indicação acusada de nepotismo pois sua esposa é servidora concursada para tal função.

Mesmo com todo o desgaste envolvendo a indicação do seu nome no ano de 2002 na vaga que até então seria de escolha dentre os auditores concursados do TCE, Antônio Erlindo Braga já vinha exercendo interinamente o Cargo de Conselheiro, gozando de muito prestígio tanto no TCE-PA quanto dentre os parlamentares.

Durante a reunião de arguição (28/02/2008), a competência e conhecimento técnico do Dr. Antônio Erlindo Braga foram reconhecidos por todos os deputados presentes, mas sua indicação foi questionada pelo Deputado Adamor Aires. Segundo o registro da ata da reunião arguição estava “preocupado com a sua indicação, devido ao mesmo não preencher o requisito constitucional no que se refere à idade” por ter completado 65 anos.

O arguido respondeu que havia uma resolução do Tribunal de Justiça do Estado que o amparava, pois em 2002, quando da sua primeira candidatura a vaga de Conselheiro, tinha 63 anos completos. Entretanto, quando da indicação do Conselheiro Cipriano Sabino, tal instrumento jurídico perdeu o efeito, pois a vaga pleiteada foi transferida para a indicação da ALEPA e não mais dentre os auditores concursados, caso que seria amparado pela referida decisão judicial.

Houve questionamento sobre a aposentadoria compulsória aos 70 anos, pois segundo alguns parlamentares, mesmo depois dessa idade as pessoas podem

perfeitamente continuar produtivas. Foi questionada também a forma de provimento das vagas para Conselheiro, por se tratar de indicação política, e o indicado sugeriu que os cargos deveriam ser ocupados por concurso público dentre os funcionários de carreira do órgão, para galgar maior isenção no julgamento das contas.

Mesmo diante de todos esses questionamentos, na reunião de votação (18/03/2008), todos 33 deputados que votaram foram favoráveis à indicação, e finalmente aos 69 anos, Antônio Erlindo Braga estava apto a tomar posse como Conselheiro no Tribunal de Contas do Estado do Pará.

O Ministério Público do Estado do Pará moveu uma ação contra a Governadora Ana Júlia Carepa, o então presidente da ALEPA Domingos Juvenil e contra o recém indicado Conselheiro do TCE-PA exigindo a suspensão de sua nomeação e sustando a sua posse no cargo. Entretanto, tal ação foi extinta pelo Tribunal de Justiça do Estado por falta de interesse processual, pois em outra decisão já havia sido considerado que Antônio Erlindo Braga atuava interinamente desde 2003.

Até mesmo o processo de aposentadoria do Conselheiro Antônio Erlindo Braga foi prejudicado por conta de sua posse como Conselheiro ter ocorrido somente após a idade limite de 65 anos, mesmo que ele estivesse exercendo o cargo há cinco anos, com gozo de todas as garantias e prerrogativas que isso representava.

### C. **Ivan Barbosa (2008)**

Ivan Barbosa da Cunha foi indicado para a vaga do TCE ocupada pelo Conselheiro Elias Naif Daibes Hamouche, que se aposentou compulsoriamente aos 70 anos em 13/12/2007. Sua nomeação cumpriu a exigência constitucional da escolha de um membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (Art. 119, § 1º - CE), sendo o primeiro procurador a ter assento na Corte de Contas Paraense.

Tal indicação seria em lista tríplice, mas na lista constavam apenas Ivan Barbosa da Cunha e Antônio Maria Figueiras Cavalcante, ambos aprovados no Plenário do Tribunal de Contas do Estado e encaminhados para a apreciação da governadora Ana Júlia Carepa, que optou pelo Procurador Ivan Barbosa da Cunha.

Bacharel em Direito e Licenciado Pleno em Direito Usual, Legislação Aplicada e Legislação de Terras pela UFPA, Ivan Barbosa da Cunha foi nomeado Subprocurador após aprovação em concurso público para provimento do cargo em 19 de outubro de 1977,

sendo empossado em 21 de outubro de 1977 e promovido ao cargo de Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em 28 de janeiro de 1992.

O Gabinete da Governadora encaminhou sua indicação à ALEPA para a aprovação, dando início a tramitação do projeto de Decreto Legislativo em 10 março 2008. Foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça em 13 de março de 2008, recebendo parecer favorável por unanimidade e seguindo no mesmo dia para a Arguição do indicado ao cargo de Conselheiro do TCE.

Após a aprovação da indicação, a votação ocorreu em seção ordinária realizada em 18 de março de 2008, totalizando apenas oito dias de tramitação, e foi aprovado com 32 votos favoráveis, nenhum contrário e uma abstenção. O novo Conselheiro tomou posse no TCE-PA em seção solene ocorrida em 07 de abril de 2008.

#### **D. Luis Cunha (2010)**

A última indicação ocorrida no Governo Ana Júlia Carepa foi do então Deputado Luis da Cunha Teixeira, pela vacância aberta em virtude da aposentadoria compulsória do Conselheiro Fernando Coutinho Jorge. Seguindo a regra constitucional de que uma vez ocorrido o preenchimento da vaga, ela pertenceria a categoria do primeiro indicado, a prerrogativa da indicação seria do Legislativo.

Natural de Augusto Corrêa, no nordeste paraense, Luis Cunha possui formação de técnico em contabilidade, é licenciado pleno em Letras pela UFPA e especialista em gestão pública pela UNAMA. Foi Deputado Estadual por cinco mandatos consecutivos (1991-2007), além de ter assumido a Secretaria Municipal de Administração e Finanças de Augusto Correa (1989-1990) e a Secretaria executiva de Administração do Governo do Estado do Pará (2003).

Foi vice-presidente do Parlamento Amazônico (2001) e membro da Confederação Parlamentar das Américas (2001-2002). Na ALEPA, foi membro titular de diferentes comissões ao longo de sua carreira parlamentar, presidindo a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (1997-1998) e de Direitos Humanos (2001-2002), além de ter presidido a Frente Parlamentar Pró-Hidroviás e Portos do Pará (2007).

A indicação de Luis Cunha (PDT) para a vaga de Conselheiro do Tribunal de Contas partiu de uma frente parlamentar encabeçada pelas lideranças do PSB, do PRB, do PT e do PDT. Disputaram pela vaga outros parlamentares: o deputado Júnior Hage

(PL), o deputado André Dias (PSDB) e o deputado Martinho Carmona (PMDB) – que retirou sua candidatura ainda na Comissão de Constituição e Justiça da ALEPA (CCJ) em favor da indicação de Luis Cunha.

Antes de serem candidatos à indicação da vaga de Conselheiro do TCE-PA, Luis Cunha e André Dias já haviam passado por processos de indicação para o Tribunal de Contas dos Municípios, mas ambos acabaram não conseguindo a maioria dos votos para preencher a vaga pleiteada.

Júnior Hage é filho da ex-deputada e então Conselheira Rosa Hage - que na época presidia o TCM-PA - e sua candidatura foi questionada pela opinião pública por incorrer em nepotismo, pois caso fosse eleito Conselheiro do TCE-PA teria uma relação de parentesco em primeiro grau com um membro da outra corte de contas. A OAB-PA chegou a se manifestar contrária a indicação de Júnior Hage para o TCE-PA, pois incorreria em nepotismo.

Entretanto, o deputado Júnior Hage teve seu nome aprovado na CCJ para a arguição pública, representando o G8, juntamente com o André Dias, representando a oposição e o Luis Cunha, nome indicado pela base governista da ALEPA. Todos foram considerados aptos a participar da reunião de votação para a escolha do novo Conselheiro do TCE, indicado na vaga da ALEPA.

Passando a seção de votação, Júnior Hage cedeu à pressão externa e retirou a sua candidatura em favor do então deputado Luis Cunha (PDT), que praticamente empatou com André Dias na disputa pela vaga (22 votos a 19). A votação apertada demonstra a fragilidade da coalizão do governo Ana Júlia Carepa na ALEPA, pois se a candidatura de Júnior Hage tivesse persistido, a oposição teria indicado o nome de André Dias para preencher a vaga de Conselheiro do TCE-PA.

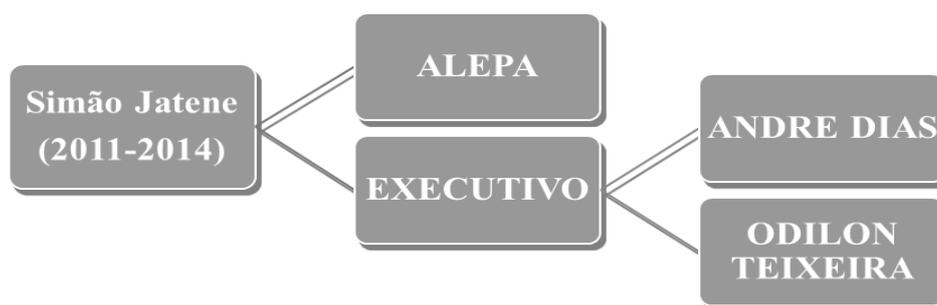
Desde a entrada na CCJ (09/06/2009) à aprovação do Decreto Legislativo (12/05/2010) e publicação no Diário Oficial do Estado (13/05/2010), portanto, entre o início do processo de indicação e sua conclusão, transcorreram onze meses. Desta vez, não houve nenhum impedimento legal à indicação do Conselheiro, e o tempo de tramitação demonstra a ausência de consenso em torno do nome de Luis Cunha e a fragilidade da coalisão de apoio à sua indicação - a base do governo na ALEPA.

O Conselheiro Luis Cunha tomou posse do cargo em 01 de junho de 2010 e é o atual Presidente do TCE-PA.

#### **4.2.3 GOVERNO SIMÃO JATENE (2011-2014)**

A Figura 9 nos mostra que no atual governo de Simão Jatene (2011-2014) foram duas as indicações, ambas provenientes das vagas do Executivo, sendo André Dias por livre escolha e Odilon Teixeira dentre os auditores concursados do TCE-PA.

*Figura 9 - Conselheiros Indicados e Aprovados no Governo Simão Jatene (2011-2014)*



Fonte: Elaborado a partir dos Projetos de Decretos Legislativos de Aprovação e de Indicação de Conselheiros para o TCE.

Na gestão de Simão Jatene iniciada em 2011, o TCE-PA abriu apenas duas vacâncias para o cargo de Conselheiro, ambas indicadas pelo Executivo com aprovação da ALEPA. O ex-deputado André Dias foi indicado no primeiro ano do governo Jatene na vaga de livre escolha do executivo, enquanto Odilon Teixeira foi escolhido para o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado em lista tríplice dentre os auditores concursados do órgão no último ano do governo (2014).

Com essas indicações, pela primeira vez na história da democracia recente, o Tribunal de Contas conta com todas as vagas de Conselheiro preenchidas de acordo com critérios estabelecidos na Constituição Estadual de 1989.

##### **A. André Dias (2011)**

Após ter disputado a indicação para Conselheiro do TCE pela vaga da ALEPA e perdido para Luis Cunha, o então Deputado Federal André Dias foi indicado na vaga de livre escolha do Executivo após a aposentadoria compulsória do Conselheiro Antônio Erlindo Braga. Sua indicação demonstra que André Dias gozava de prestígio dentro de seu partido, o PSDB, e era respeitado por correligionários e opositores dentro da ALEPA.

Bacharel em Ciências Econômicas pelo Centro de Ensino Superior do Pará (CESEP) e em Direito pela UNAMA, começou sua trajetória política no movimento estudantil na década de 1980. Foi Presidente da Paratur (1991-1992), Vereador de Belém (1993-1994) Deputado Estadual por quatro legislaturas entre 1996 e 2010. Em sua intensa atividade parlamentar, destacamos a sua atuação junto ao Conselho Estadual de Educação representando a ALEPA (2006-2009), além de ter sido presidente e vice-presidente da Comissão de Justiça da ALEPA por doze anos.

Concorreu às eleições de 2010 para a vaga de Deputado Federal, tornando-se primeiro suplente de sua coligação. Sua indicação foi aprovada pela CCJ e sua arguição ocorreu em sessão especial realizada no plenário da ALEPA em 09 de novembro de 2011, na qual sua competência técnica e experiência política foram destacadas pelos parlamentares presente.

A votação do Projeto de Decreto Legislativo que aprovava o nome de André Dias para a vaga de Conselheiro do TCE-PA ocorreu em 22 de novembro de 2011, contando com a presença de trinta e sete parlamentares, sendo que todos votaram a favor da indicação do governador Simão Jatene. Tal unanimidade se deu pela manifestação das bancadas do PT, do PMDB, do PR e do PSD sobre o mérito do ex-deputado, que o qualificava a ocupar o cargo em tela.

#### **B. Odilon Teixeira (2014)**

A indicação para a vaga de Conselheiro destinada aos Auditores do Tribunal de Contas do Estado (Art. 119 - CE) ocorreu por escolha do Governador em lista tríplice. Nela constavam os nomes do auditor Julival Silva Rocha, Bacharel em Direito e Especialista em Direito Processual Civil, da auditora Patrícia Sarmiento dos Santos, Bacharel em Ciências Contábeis e Especialista em Direito Público, Auditoria e Perícia, e do auditor Odilon Teixeira, o nome escolhido pelo chefe do executivo estadual.

Odilon Teixeira é Bacharel em Ciências Contábeis e em Direito pela UFSC, Especialista em Auditoria Pública, Direito Material e Processo Civil, Direito Público e Prática Jurídica. Atualmente cursa Mestrado em Gestão Pública no NAEA/UFPA.

Antes de tomar posse no TCE-PA, atuou como advogado e auditor fiscal de controle externo no TCE-SC (1998-2008), e como auditor interno do Poder Executivo na Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (2008-2012). Foi nomeado e

empossado auditor em agosto de 2012, após aprovação em concurso público devido à vacância dos cargos com a aposentadoria dos antigos auditores.

O processo de indicação de Odilon Teixeira foi enviado à ALEPA pelo Governo do Estado em 19 de maio de 2014, sendo recebido na Casa de Leis em 21 de maio de 2014. A Arguição do candidato à Conselheiro do TCE ocorreu em Seção Especial realizada 05 de agosto de 2014, onde o auditor foi sabatinado e muito elogiado pelos Deputados presentes.

O Projeto de Decreto Legislativo foi enviado à CCJ em 07 de agosto de 2014, tendo como Relator o Deputado Raimundo Santos, que emitiu parecer favorável à indicação do auditor. A votação da indicação de Odilon Teixeira ocorreu em 12 de agosto de 2014, com aprovação de todos os vinte e cinco deputados presentes a seção.

O Decreto Legislativo nº 13 de 12/08/2014 foi publicado no DOE e, 14/08/2014 e a posse do novo Cargo se deu em 01 de dezembro de 2014. A data também marcou a primeira vez que o Tribunal de Contas do Estado do Pará teve seus sete Conselheiros indicados conforme a distribuição das vagas expressa na Constituição Estadual de 1989.

A composição completa contava agora com quatro Conselheiros indicados pela ALEPA e três indicados pelo poder executivo - um por livre escolha do Governador, um dentre os Membros do Ministério Público junto ao TCE-PA e um dentre os auditores concursados.

#### **4.3 COMPARATIVOS ENTRE OS PROCESSOS DE APROVAÇÃO E INDICAÇÃO DE CONSELHEIROS DO TCE-PA**

Ao observarmos o conjunto das indicações de Conselheiros para o TCE-PA sob a égide democrática, podemos afirmar que nossa hipótese de interferência das coalizões de apoio ao executivo nas aprovações e nas indicações de Conselheiros para o TCE-PA foi comprovada. Entretanto, as coalizões de governo tiveram maior ou menor força dependendo do governo e da conjuntura política.

No governo de Almir Gabriel, a coalizão governamental que o executivo possuía na ALEPA era forte, permitindo que as indicações realizadas durante o governo Almir Gabriel tramitassem rapidamente e que fossem aprovadas a despeito das insatisfações da oposição e da repercussão na opinião pública. Além disso, os partidos opositores

possuíam poucas vagas no parlamento, o que lhes dava pouca margem de manobra diante da base aliada do governo.

No caso das indicações de Nelson Chaves e Lourdes Lima, a oposição possuía poucas cadeiras e nenhuma força política para lançar uma candidatura concorrente, acabando por acatar e até subscrever o nome indicado pela maior parte dos parlamentares.

No caso de Fernando Coutinho Jorge, a oposição se manifestou em contrariedade à indicação denunciando que a escolha de um representante da casa que não pertencia a ALEPA e nunca havia sido deputado estadual demonstrava claramente a existência de um acordo político entre o governo e a base aliada.

Na polêmica indicação de Lilian Lúcia Cabral Campos, a acusação de nepotismo não impediu que a ALEPA aprovasse o nome da esposa do então Senador Luis Otávio Campos. A pressão da opinião pública impediu a posse de Lilian Lucia Campos no TCE-PA e a corte de contas iniciou o processo de indicação de um dos auditores concursados da casa para preencher a vaga.

Nos dois casos ficou demonstrada a força da coalizão do governo Almir Gabriel na ALEPA, que a despeito dos “alarmes de incêndio” da oposição e da opinião pública<sup>19</sup>, conseguiu a aprovação e a indicação dos nomes de seu interesse para as respectivas vagas de Conselheiro do TCE.

O Governador Almir Gabriel decidiu não enviar a indicação em lista tríplice para a ALEPA e uma crise institucional se instalou entre o Executivo e o TCE-PA. A oposição não teve força nem mesmo para cobrar um posicionamento do governador sobre as razões que levaram ao adiamento da indicação da vaga pertinente aos auditores concursados do TCE.

No primeiro governo de Simão Jatene (2003-2006), o executivo chegou a mobilizar sua coalizão de apoio na ALEPA para alterar as regras de provimento e ordem de indicações (EC 26/2004), permitindo que a ALEPA indicasse quatro conselheiros consecutivos antes de o Executivo fazer suas três indicações, uma por livre escolha, uma dentre os membros do MP de Contas e a última dentre os Auditores do TCE.

Já o mandato de Ana Júlia Carepa foi marcado por um relacionamento complicado com o poder legislativo, devido a fragilidade da coalizão do governo na ALEPA. Os

---

<sup>19</sup> Falamos das denúncias feitas nos jornais da época e que levaram à decisão pessoal de Lilian Lúcia Cabral de não tomar posse no cargo.

reflexos da fragilidade da coalizão nos processos de indicação de Conselheiros para o TCE-PA ficaram claros desde a primeira indicação (Cipriano Sabino) ocorrida logo no primeiro ano do governo.

O PT, partido da governadora, e os partidos mais próximos ao seu campo ideológico ocupavam poucas vagas no legislativo, dificultando a formação de maiorias, e nesta primeira indicação nas vagas da ALEPA acabaram apoiando o nome do deputado Durbiratan “Bira” Barbosa (PMDB). Nos anos que se seguiram, o executivo teve dificuldades em aprovar suas pautas de interesse na ALEPA pela própria configuração da coalizão governamental formada pelo governo do PT.

Nos primeiros anos de mandato, o PMDB foi o principal aliado<sup>20</sup> do governo do PT e compunha a coalizão governamental na ALEPA, entretanto isso mudou nos dois últimos anos do Governo Ana Júlia Carepa.

Somado a isto, temos a constituição do G8 como grupo de deputados independentes e que se posicionavam de acordo com seu interesse na matéria a favor ou contra a coalizão governamental. O G8 foi o fiel da balança na decisão de diversas pautas do executivo na ALEPA e a coalizão de apoio de Ana Júlia Carepa foi obrigada a abrir alguns espaços para que tal grupo atuasse, na casa e no governo, em nome da governabilidade<sup>21</sup>.

Mais próximo do fim do mandato, com a proximidade do calendário eleitoral, o enfraquecimento da coalizão era notório e pode ser observado no caso da indicação do Conselheiro Luis Cunha. Ele que venceu o representante da oposição por um placar apertado e somente pelo fato do representante do G8, deputado Júnior Hage, ter retirado sua candidatura à vaga de Conselheiro em favor do indicado da governadora.

Tal decisão pode ter decorrido dos “alarmes de incêndio” da imprensa e da OAB por ele ser filho da então Conselheira Presidente do TCM-PA, a ex-deputada Rosa Hage,

---

<sup>20</sup> O PMDB apoiou Ana Júlia Carepa no segundo turno das eleições para o governo do Estado ocorridas em 2006, e em troca ficou com 30% da composição do governo.

<sup>21</sup> O artigo de Silva, Favacho e Morbach (2012) apresenta alguns aspectos interessantes da interação entre G8, base aliada e oposição durante a 16ª legislatura, expondo a distribuição partidária de cargos na ALEPA e no governo.

ou por algum acordo com o governo, mas os dados analisados não demonstram a real causa de sua atitude.

Com relação a vida pregressa dos Conselheiros indicados pela ALEPA, o Quadro V apresenta algumas características dos parlamentares que viraram membros do TCE-PA. A maioria dos indicados exerceram cargos na ALEPA, seja na mesa diretora, em comissões ou representando o parlamento em conselhos estaduais.

Todos os indicados possuíam vínculo partidário, sendo que alguns atuaram em cargos do executivo na esfera estadual, municipal e até federal – Lourdes Lima, Fernando Coutinho Jorge e Luis Cunha – enquanto outros exerceram apenas funções parlamentares em nível municipal e estadual – Nelson Chaves e Cipriano Sabino.

As indicações do legislativo para Conselheiros do TCE-PA também evidenciam alguns aspectos interessantes a respeito da força política dos governos na ALEPA. O Quadro 7 apresenta a comparação entre a candidatura à vaga, a votação e o tempo de tramitação dos projetos de Decreto Legislativo das cinco indicações para o TCE-PA originárias do poder legislativo entre 1995 e 2010.

Podemos observar que duas das três indicações ocorridas no governo Almir Gabriel - Nelson Chaves e Lourdes Lima - foram por candidaturas únicas e mesmo aquela em que houve disputa com outro candidato à vaga - Fernando Coutinho Jorge – conseguiu ampla maioria dos votos dos deputados. Já as indicações ocorridas durante o governo Ana Júlia Carepa – Cipriano Sabino e Luis Cunha – disputaram a vaga com outros parlamentares e tiveram placares não tão consensuais.

**Quadro 7 - CARACTERÍSTICAS DOS INDICADOS DO LEGISLATIVO PARA O TCE - PA**

<b>Nome/ Informação</b>	<b>FORMAÇÃO ACADÊMICA</b>	<b>CARGOS ELETIVOS</b>	<b>CARGOS NO EXECUTIVO EST/FED</b>	<b>OCUPOU A VAGA DE:</b>	<b>PARTIDO(S) QUE PERTENCEU</b>	<b>CARGOS NA ALEPA</b>	<b>PROCESSOS NA JUSTIÇA</b>	<b>RELAÇÃO DE PAREN- TESCO</b>
<b>NELSON CHAVES</b>	Engenharia Civil e Sanitarista e Bacharelado em Administração	Vereador de Belém e Deputado Estadual	*****	Conselheiro Manoel Aires	PSDB	Sim	Não	Não
<b>FERNANDO COUTINHO JORGE</b>	Economista, Professor e Coordenador do curso de Economia da UFPA; fundador do NAEA e coordenador do PLADES/NAEA/UFPA	Senador da República, Deputado Federal e Prefeito de Belém	Secretário Estadual Ministro do Meio Ambiente	Conselheiro José Maria Barbosa	PSDB	Não	Não	Não
<b>LOURDES LIMA</b>	Formada em Magistério e Pedagogia	Prefeita de Irituia - 1988 (2.526 votos); Deputada Estadual - 1994 (9.703 votos em 66 municípios) e 1998 (21.718 votos - a mais votada do PSDB)	Prefeita de Irituia	Conselheiro Lucival de Barros Barbalho	PMDB, PTB e PSDB	Sim	Não	Não
<b>CIPRIANO SABINO</b>	Administração e Bacharel em Direito	Vereador de Belém (1988-1990); Deputado Estadual (1991-2006)	*****	Conselheira Eva Andersen	PPB, PFL, PL e DEM	Sim	Não	Não
<b>LUIS CUNHA</b>	Técnico em Contabilidade, Licenciado pleno em Letras, Especialista em Gestão	Deputado Estadual (1991-2007)	Secretário Municipal de Administração e Finanças de Augusto Correa; Secretário Executivo de Administração	Conselheiro Fernando Coutinho Jorge	PDT	Sim	Não	Não

Fonte: Elaborado a partir dos dados coletados no Arquivo da ALEPA

A Tabela 2 apresenta a síntese da tramitação dos projetos de Decreto Legislativo sobre as indicações do executivo na ALEPA, desde a entrada na CCJ até a publicação do Diário Oficial do Estado. Ao compararmos as datas de entrada dos projetos na CCJ com as datas de publicação dos Decretos Legislativos, percebemos que no Governo Almir Gabriel, as indicações eram processadas com maior celeridade que no Governo Ana Júlia Carepa.

No cálculo do tempo médio de tramitação consideramos o período de um ano como 365 dias e 1 mês como 30 dias, e assim somamos os dias de tramitação de cada um dos Projetos de Decreto Legislativo de cada governo e dividimos pelo total de indicações ocorridas em cada gestão.

<b>Tabela 2 - TRAMITAÇÃO DAS INDICAÇÕES DO LEGISLATIVO PARA CONSELHEIROS DO TCE-PA</b>				
<b>GOVERNADOR (A)</b>	<b>INDICAÇÃO</b>	<b>ENTRADA NA CCJ</b>	<b>PUBLICAÇÃO NO DOE</b>	<b>TEMPO DE TRAMITAÇÃO</b>
<b>ALMIR GABRIEL (1995-2002)</b>	<b>NELSON CHAVES</b>	22/02/1995	28/03/1995	36 dias
	<b>COUTINHO JORGE</b>	19/02/1998	24/03/1998	35 dias
	<b>LOURDES LIMA</b>	21/11/2001	05/12/2001	14 dias
<b>TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO</b>				<b>28,3 dias</b>
<b>ANA JÚLIA CAREPA (2007-2010)</b>	<b>CIPRIANO SABINO</b>	07/11/2006	09/08/2007	268 dias
	<b>LUIS CUNHA</b>	09/06/2009	12/05/2010	333 dias
<b>TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO</b>				<b>300,5 dias</b>

Fonte: Elaborado a partir dos dados coletados no Arquivo da ALEPA

Os dados apontam que no governo de Almir Gabriel os processos tramitavam com celeridade, havendo processos que chegaram a tramitar em apenas 14 dias, como no caso da indicação da Conselheira Lourdes Lima, e o tempo médio de tramitação dos Projetos de Decreto Legislativo foi de 28,3 dias.

Quando comparamos esses números com os das indicações ocorridas no governo de Ana Júlia Carepa, fica clara a dificuldade que o governo petista teve para aprovar suas indicações, que tiveram uma média de mais de trezentos dias de tramitação.

Se levarmos em consideração as votações dos Projetos de Decreto Legislativo, teremos reforçada a nossa impressão de um relacionamento mais conflituoso entre o legislativo e o executivo no governo Ana Júlia Carepa do que no governo Almir Gabriel.

A Tabela 3 faz um panorama geral dos placares das votações em plenário, observando que todas as indicações encaminhadas à votação no plenário da ALEPA.

<b>Tabela 3 - VOTAÇÕES DAS INDICAÇÕES DO LEGISLATIVO PARA CONSELHEIROS DO TCE-PA</b>				
<b>NOME/ INFORMAÇÃO</b>	<b>CONCORRENTE(S)</b>	<b>Votos Favoráveis</b>	<b>Votos Contrários</b>	<b>Outros<sup>22</sup></b>
<b>NELSON CHAVES</b>	<b>Candidato Único</b>	37	01	----
<b>COUTINHO JORGE</b>	Geraldo Moraes Lima	28	06	02
<b>LOURDES LIMA</b>	<b>Candidato Único</b>	30	-----	03
<b>CIPRIANO SABINO</b>	Deputado Bira Barbosa	26	15	----
<b>LUIS CUNHA</b>	Deputado André Dias	22	19	---

Fonte: Elaborado a partir dos dados coletados no Arquivo da ALEPA

O governo obteve êxito nas indicações de sua base aliada na ALEPA em todas as indicações ocorridas no governo Almir Gabriel, aprovando-as com rápida tramitação e por placares folgados. Duas das três indicações realizadas no governo tucano ocorreram por candidatura única e com quase totalidade de votos favoráveis à indicação oriunda da coalizão de apoio ao governo.

As votações das indicações de membros da coalizão de apoio ao governo Ana Júlia Carepa mais uma vez demonstram menor influência do Executivo na escolha dos parlamentares, já que das duas indicações feitas durante seu governo, Cipriano Sabino tinha relação histórica com a oposição, sendo indicado inclusive no último ano do governo antecessor, Simão Jatene.

No caso da indicação de Luis Cunha, que compunha a base aliada também do governo do antecessor de Ana Júlia Carepa, quase foi derrotado por seu opositor, André Dias, pertencente ao PSDB.

Quanto às indicações originárias do executivo, os dados demonstram que há menos polêmica do que nas indicações para Conselheiro nas vagas da ALEPA, mesmo considerando toda a polêmica envolvida na tentativa de condução de Lilian Lúcia Campos ao TCE-PA

O Quadro 8 apresenta algumas características dos conselheiros indicados pelo executivo e aprovados na ALEPA, compreendendo os governos de Ana Júlia Carepa

---

<sup>22</sup> Brancos, Nulos e Abstenções

(2006-2010) e da segunda gestão de Simão Jatene (2011-2014). Três delas ocorreram por critérios meritocráticos – Antônio Erlindo Braga, Ivan Barbosa e Odilon Teixeira, pois eram servidores públicos concursados do TCE-PA.

Antônio Erlindo Braga já vinha exercendo a função de Conselheiro interinamente desde o ano de 2003 e sua indicação pela vaga de livre escolha do poder executivo representou uma premiação pelos serviços prestados na condução do TCE-PA e uma compensação pela usurpação do seu direito de ser indicado na vaga dos auditores.

Já a indicação de André Dias mais uma vez demonstra uma inclinação do seu partido, o PSDB, em indicar para o TCE deputados que tiveram destaque na condução dos interesses dos governos tucanos na ALEPA, como já havia ocorrido com o ex deputado Nelson Chaves e a ex deputada Lourdes Lima.

A indicação de Lilian Lúcia Campos representou uma tentativa do PSDB de manter a aproximação com o então Senador Luis Otávio Campos, esposo da indicada, com vistas ao apoio eleitoral do partido dele, o PMDB, que se encontrava em um relacionamento conflituoso com o comando do governo. Entretanto, como vimos, apesar de a indicação ter seguido todo o trâmite e ter sido aprovada, Lilian Lúcia Campos não tomou posse no cargo de Conselheira.

De todas as indicações de origem do executivo aprovadas pela ALEPA no período analisado neste trabalho - entre 1989 e 2014 - apenas André Dias ocupou cargos políticos: foi vereador de Belém, deputado estadual e compôs o governo do Estado na administração da PARATUR.

**Quadro 8 – CARACTERÍSTICAS DOS INDICADOS DO EXECUTIVO AO TCE**

<b>NOME/ INFORMAÇÃO</b>	<b>LILIAN LÚCIA CAMPOS</b>	<b>ANTÔNIO ERLINDO BRAGA</b>	<b>IVAN BARBOSA DA CUNHA</b>	<b>ANDRÉ DIAS</b>	<b>ODILON TEIXEIRA</b>
<b>FORMAÇÃO</b>	Bacharel em Ciências Contábeis	Advogado, é Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, Especialista em Instrução Programada e Direito Constitucional pela UFPA	Bacharel em Direito e Licenciado Pleno em Direito Usual, Legislação Aplicada e Legislação de Terras pela UFPA	Bacharel em ciências econômicas (CESEP) e em Direito (UNAMA)	Bacharel em Ciências Contábeis e em Direito (UFSC); Especialista em Auditoria Pública, Direito Material e Processo Civil, Direito Público e Prática Jurídica. Atualmente cursa Mestrado em Gestão Pública no NAEA/UFPA
<b>ATUAÇÃO PROFISSIONAL</b>	Contadora no setor de Controladoria da Empresa Rodomar LTDA (1982-1995); Assistente Técnica da Liderança e Técnica Parlamentar na ALEPA (1996-1997).	Foi advogado antes de empossado como Auditor concursado do Tribunal de Contas do Estado (1968), passando a Sub-Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (1968-2002).	Subprocurador concursado do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (1977-1991), passando a Procurador (1992-2008)	Não consta no processo nenhuma experiência anterior, apenas os cargos públicos que ocupou	Advogado e auditor fiscal de controle externo no TCE-SC (1998-2008), Auditor interno do Poder Executivo na Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (2008-2012)
<b>PERFIL DA VAGA</b>	Vaga de livre indicação do Governador (mas não tomou posse).	Vaga de livre indicação do Governador	Vaga de indicação de membro do MP junto ao TCE	Vaga de livre indicação do Governador	Vaga de indicação de membro da auditoria do TCE
<b>CARGOS PÚBLICOS E ELETIVOS QUE OCUPOU</b>	*****	Assumiu interinamente a vaga de Conselheiro do TCE-PA em 2003 e nela permaneceu até ser formalizado e se aposentar.	*****	Presidente da Paratur (1991-1992), Vereador de Belém (1993-1994) Deputado Estadual (1996- 2010)	*****
<b>PARECER DO RELATOR</b>	Favorável	Favorável	Favorável	Favorável	Favorável

Fonte: Elaborado a partir dos dados coletados no Arquivo da ALEPA

As indicações de Ivan Barbosa e de Odilon Teixeira seguiram a previsão constitucional de preenchimento das vagas do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e dos auditores concursados do TCE-PA, respectivamente, não estando relacionadas à questões políticas, por isso transcorreram sem ressalvas ou polêmicas.

Na Tabela 4 sintetizamos a tramitação das indicações de origem do executivo na ALEPA, e fica evidente que estes processos passam por todo o tramite regimental e constitucional com muito mais celeridade que as indicações do próprio legislativo.

<b>Tabela 4 - VOTAÇÕES DAS APROVAÇÕES DAS INDICAÇÕES DO EXECUTIVO PARA CONSELHEIROS</b>				
<b>GOVERNADOR (A)</b>	<b>NOME/ INFORMAÇÃO</b>	<b>ENTRADA NA ALEPA</b>	<b>PUBLICAÇÃO NO DOE</b>	<b>TEMPO DE TRAMITAÇÃO</b>
<b>ALMIR GABRIEL (1995-2002)</b>	<b>LILIAN LUCIA CAMPOS</b>	28/06/2002	19/08/2002	51 dias
<b>TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO</b>				<b>51 dias</b>
<b>ANA JÚLIA CAREPA (2007-2010)</b>	<b>ANTONIO E. BRAGA</b>	12/12/2007	19/03/2008	97 dias
	<b>IVAN BARBOSA</b>	10/03/2008	19/03/2008	09 dias
<b>TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO</b>				<b>52,3 dias</b>
<b>SIMÃO JATENE (2011-2014)</b>	<b>ANDRÉ DIAS</b>	27/10/2011	23/11/2011	26 dias
	<b>ODILON TEIXEIRA</b>	21/05/2014	14/08/2014	83 dias
<b>TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO</b>				<b>54,5 dias</b>

Fonte: Elaborado a partir dos dados coletados no Arquivo da ALEPA

O tempo médio das tramitações em todos os governos observados foi semelhante, 51 dias no Governo Almir Gabriel, 52,3 dias no Governo Ana Júlia Carepa e 54,5 dias no governo Simão Jatene, demonstrando certo equilíbrio na apreciação das indicações pelos parlamentares.

A indicação de Antônio Erlindo Braga representa o maior tempo de permanência na casa legislativa, 97 dias, pois foram solicitadas informações que comprovassem que não haveria problema em sua indicação ocorrer após ter completado 65 anos, idade limite estabelecida na Constituição Estadual de 1989.

Como vimos anteriormente, ele já havia sido indicado pela vaga dos auditores concursados durante o governo Almir Gabriel, e a recusa do então governador em nomeá-lo gerou uma série de indisposições e até mesmo a disputa judicial para manutenção de sua indicação.

O menor tempo de tramitação ocorreu na indicação de Ivan Barbosa pela vaga dos membros do Ministério Público de Contas, com a permanência do Projeto de Decreto Legislativo na ALEPA por apenas nove dias.

A Tabela 5 apresenta os resultados das votações das aprovações das indicações do poder executivo para as vagas de Conselheiro do TCE-PA, podemos perceber que os resultados são bem mais consensuais do que os das votações das indicações do legislativo. Em nenhum dos casos o nome enviado por um governador foi rejeitado na ALEPA.

<b>Tabela 5 - VOTAÇÕES DAS APROVAÇÕES DAS INDICAÇÕES DO EXECUTIVO PARA CONSELHEIROS</b>				
<b>NOME/ INFORMAÇÃO</b>	<b>TIPO DE INDICAÇÃO</b>	<b>VOTOS FAVORÁVEIS</b>	<b>VOTOS CONTRÁRIOS</b>	<b>OUTROS</b>
<b>LILIAN LUCIA CAMPOS</b>	Livre escolha do Governador	30	02	----
<b>ANTONIO E. BRAGA</b>	Livre escolha do Governador	33	----	----
<b>IVAN BARBOSA</b>	Membro do MP junto ao TCE-PA	32	----	01
<b>ANDRÉ DIAS</b>	Livre escolha do Governador	37	----	----
<b>ODILON TEIXEIRA</b>	Auditor Concursado do TCE-PA	25	----	----

Fonte: Elaborado a partir dos dados coletados no Arquivo da ALEPA

Em recente publicação, o Portal da Transparência Brasil (Paiva e Sakai, 2014), realizou uma análise de quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas do Brasil, e tal estudo indicou que grande parte dos membros das cortes de contas já foram políticos de carreira, e destes, um número significativo era parente direto de membros do alto escalão dos governos estaduais quando foram indicados.

O mesmo estudo aponta que dos Conselheiros que hoje estão à frente do controle externo dos estados, a maioria já foi condenada pela justiça ou responde a processos judiciais ou mesmo nos Tribunais de Contas Estadual e da União, alguns por improbidade administrativa, outros por lavagem de dinheiro e ainda há quem seja condenado por ser mandante de assassinatos (Paiva e Sakai, 2014).

No caso paraense, o Portal da Transparência Brasil não encontrou nenhuma destas irregularidades dentre os atuais Conselheiros do TCE-PA, nem relações de parentesco direto com membros do governo, nem envolvimento em problemas com a justiça.

Os dados analisados neste trabalho são compatíveis com as informações contidas no estudo de Paiva e Sakai (2014), pois também não encontramos conselheiros indicados com relações de parentesco direto com políticos locais ou respondendo a processos na esfera penal, administrativa ou no próprio Tribunal de Contas.

Nos projetos de Decreto Legislativo contém os currículos de cada um dos indicados acompanhados de certidões de nada consta do poder judiciário. Nas duas ocasiões em que houve a ventilação de relações de nepotismo – no caso de Lilian Lúcia Campos e de Júnior Hage – os indicados ou não tomaram posse ou não seguiram para a votação em plenário.

Isto nos leva a crer que tal condição foi interpretada pelos deputados como componente da “idoneidade moral”, prescrita nos critérios de provisão da vaga de Conselheiro do TCE-PA na Constituição estadual. Quanto aos “notórios saberes”, as informações contidas nos currículos dos conselheiros também demonstram que todos possuem curso superior ou especialização nas áreas jurídica, contábil, econômica ou administrativa, também se enquadrando na exigência legal.

Estes critérios de qualificação para a vaga são vagos e de difícil verificação e somados às vantagens da ocupação do cargo de Conselheiro - vitaliciedade, inamovibilidade, prerrogativa de indicar funcionários comissionados e altos salários - tornam a composição dos Tribunais de Contas um grande atrativo para os políticos que desejam se beneficiar das prerrogativas e da influência ligadas à função de controle do Estado (Paiva e Sakai, 2014).

Segundo denúncia do Ministério Público do Estado do Pará, os Conselheiros aposentados Antônio Erlindo Braga, Lauro Sabbá e a Conselheira Lourdes Lima possuem salários superiores ao da Presidente da República Dilma Rousseff. Existem ainda os casos de nepotismo cruzado, que não são alvo deste estudo, mas são uma prática comum e conhecida na cena política local, onde os parentes dos Conselheiros são nomeados para cargos de segundo escalão no governo.

O caso paraense comprova a afirmação do estudo do portal Transparência Brasil, de que “a indicação política é regra na escolha dos conselheiros” (Paiva e Sakai, 2014) – excetuando-se os casos em que a previsão legal obriga a indicação de um auditor concursado e de um membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas - e o

processo de aprovação dessas indicações do executivo e das indicações das vagas do legislativo representa “um jogo de cartas marcadas” (*Idem*, 2014).

Dos Conselheiros indicados que tomaram posse no TCE-PA, Nelson Chaves, Fernando Coutinho Jorge, Lourdes Lima e André Dias foram filiados no PSDB, enquanto Cipriano Sabino passou pelo PPB, PFL, PL e DEM, e Luis Cunha pertenceu ao PDT - partidos que compuseram a base aliada do governo Almir Gabriel e do primeiro governo de Simão Jatene.

Os Conselheiros Antônio Erlindo Braga, Ivan Barbosa e Odilon Teixeira não possuíam filiação partidária, sendo indicado dentre servidores efetivos do TCE-PA. Tais agentes foram os responsáveis pela análise das contas do executivo estadual, e emissão dos Pareceres Prévios enviados à ALEPA pelo TCE-PA entre 1989 e 2013.

## **CAPÍTULO V - CONSIDERAÇÕES SOBRE A VOTAÇÃO DOS PARECERES PRÉVIOS DO TCE-PA NA ALEPA: ENTRE A *ACCOUNTABILITY* E AS COALIZÕES**

Os princípios constitucionais circunscrevem que a administração pública deve se basear na legalidade e gerir os recursos oriundos dos impostos sob a boa governança, de acordo com o interesse público. Para que isso seja possível, a própria estrutura governamental dispõe de mecanismos de controle, correção e orientação para a gestão dos entes estatais, como os órgãos de controle interno e as agências de controle externo: os Tribunais de Contas.

Como já afirmamos anteriormente, o poder legislativo é a instância governamental que exerce *accountability* por excelência e os Tribunais de Contas são órgãos responsáveis por dar suporte ao parlamento nos processos de controle externo sobre os demais poderes.

Neste capítulo, discutiremos o processo de apreciação dos relatórios e pareceres prévios emitidos anualmente pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) entre 1989 e 2013. Nos interessa aspectos do jogo político envolvendo base aliada e oposição evidenciados na tramitação e na votação das contas do poder executivo na Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA).

Inicialmente, pretendíamos observar como as atividades de controle conduzidas pelo TCE-PA enquanto *accountability* estatal eram utilizados pelos parlamentares da ALEPA para fiscalização e responsabilização do Executivo Estadual. Entretanto, há um único registro da utilização de uma diligência investigativa sobre as contas do ex-governador Hélio Gueiros do exercício financeiro de 1989 e mesmo assim, sem o registro dos resultados obtidos.

As demais ferramentas de controle que a Constituição Estadual (1989) disponibilizou ao legislativo, como realização de inspeções, auditorias e solicitação de informações técnicas, foram demandadas pela ALEPA para apuração da legalidade das contas do executivo apenas em um dos vinte exercícios financeiros analisados neste estudo.

Ademais, o relacionamento entre a ALEPA e o TCE-PA tem ocorrido pelas ações rotineiras de controle e orientação para a qualidade da gestão, por meio de programas

específicos de controle externo e interno, além da verificação da regularidade das contas anuais do próprio legislativo, do judiciário e do executivo.

Com relação ao controle das atividades do executivo, a Assembleia Legislativa conta com o TCE-PA para análise do relatório anual das contas do governo estadual, emitindo parecer prévio quanto a regularidade da gestão em cada exercício financeiro<sup>23</sup>.

A discussão sobre a eficácia dos pareceres prévios dos Tribunais de Contas enquanto instrumento de *accountability* tem pelo menos duas variáveis a serem consideradas. A primeira é que os Conselheiros responsáveis pela emissão dos pareceres são conduzidos ao TCE por um processo político que envolve o Executivo e o Legislativo, a segunda é a existência de uma coalizão de apoio ao governo na Assembleia Legislativa que tende a aprovar as pautas de interesse do governo.

Como vimos no Capítulo III, o nosso federalismo e o nosso sistema político possuem especificidades que impactam diretamente na gestão governamental, tais como múltiplas instâncias de poder estatal - união, estados, municípios e distrito federal – associadas ao multipartidarismo e a representação proporcional que tornam o legislativo fragmentado e conflituoso, exigindo que o executivo seja habilidoso para conseguir governar.

Nosso presidencialismo impõe ao executivo a necessidade de formar coalizões governamentais no legislativo para aprovar processos de seu interesse e possibilitar uma gestão mais produtiva, já que um conflito entre estes poderes tende a gerar crises que engessam a ação governamental.

No plano regional, o poder é marcado por antigas relações coronelistas<sup>24</sup>, que conferiram aos gestores dos Estados amplos poderes em nível local até mesmo após a nova fase democrática brasileira. Isto deriva da formação social brasileira, pois em nosso passado colonial os proprietários de terras eram também os agentes do Estado

---

<sup>23</sup> O exercício financeiro representa o ano da gestão a que a prestação de contas se refere.

<sup>24</sup> Coronelismo representa a rede de relações existentes entre o governo e os proprietários locais características da “República Velha”, onde a distribuição de cargos, de recursos e até a ação da lei passam pelo domínio do coronel, que em troca hipoteca seu apoio político aos seus aliados (Carvalho, 1997).

responsáveis pela realização de benfeitorias, pela coleta de impostos e até mesmo pela aplicação da lei (Franco, 1997).

Em diferentes conjunturas, os governadores representaram entraves à expansão do poder ao governo Federal, pois detinham o controle dos agentes políticos e mantinham redes de relacionamento capazes até de neutralizar o poder de fiscalização das Assembleias Legislativas dos Estados por meio de cooptação dos parlamentares para agirem de acordo com os interesses dos governos (Abrucio, 1998).

Numa visão clássica, o parlamento deveria estabelecer um freio à burocracia do Estado por meio de mecanismos de controle e condução política do aparelho estatal, para evitar a usurpação dos processos políticos. O parlamento ideal atuaria para possibilitar o equilíbrio democrático por meio da ação política e evitar o monopólio da ação governamental pela racionalidade instrumental da administração pública (Weber, 1980).

A natureza política do parlamento o tornaria um contrapeso eficaz ao poder da burocracia, assegurando a manutenção da democracia competitiva, para que as decisões políticas possam ser legitimadas pelo voto do povo. Transitaria entre a “política negativa”, caracterizada pela representação de interesses e pela fiscalização do executivo, e a “política positiva”, com atuação das lideranças na definição de políticas, participação efetiva na condução do governo (Weber, 1980).

O parlamento, na democracia brasileira, é auxiliado pelo Tribunal de Contas, órgão que deve oferecer subsídio técnico ao julgamento dos legisladores sobre a eficiência e eficácia das políticas públicas implementadas pelo governo, realizando continuamente o processo de *accountability* sobre os demais poderes.

Os Tribunais de Contas são responsáveis por avaliar os relatórios sobre a situação das contas de governo e de gestão do Executivo em cada exercício financeiro, verificando a compatibilidade da gestão fiscal e da execução dos programas governamentais. Os pareceres prévios são as peças técnicas elaboradas pelos Tribunais de Contas contendo a análise das contas de um ente governamental compreendendo um exercício financeiro, servindo de suporte para o julgamento delas no poder legislativo.

Sobre a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os governos são avaliados pelo cumprimento das metas fiscais, orçamentárias, financeiras, os balanços patrimoniais e contábeis. Também devem estar em consonância com o Plano Plurianual (PPA) a Lei

de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), de acordo com os objetivos dos programas e políticas desenvolvidas em cada ano do mandato do governador.

Este tipo de controle relacionado aos procedimentos rotineiros representaria a “patrulha policial” proposta na classificação de McCubbins e Schwarz (1984), pois representam informações técnicas apreciadas de acordo com normas preestabelecidas. O uso da produção dos Tribunais de Contas com o objetivo de gerar fato político para obter algum tipo de ganho representaria um “alarme de incêndio” (*idem*, 1984), seja para pressionar o governo e obter vantagem, seja para projeção de um nome para o cenário eleitoral.

Considerando a existência das coalizões de apoio ao governo e a composição política dos Tribunais de Contas, supomos que a aprovação das contas do executivo sofre interferência de variáveis políticas, tendo sua aprovação com maior ou menor celeridade e facilidade de acordo com a força da bancada governista no legislativo.

Passaremos a observação dos processos de apreciação e votação das contas do executivo estadual pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará com base nos pareceres prévios emitidos pelo TCE-PA entre 1989 e 2013.

### **5.1 O JULGAMENTO DAS CONTAS DOS GOVERNOS DO ESTADO DO PARÁ (1989-2013)**

O TCE-PA auxilia o poder legislativo na apreciação das contas do executivo estadual a partir da análise dos relatórios contendo o balanço geral do governo para cada exercício financeiro. Tal documento contém dados dos órgãos da administração pública direta e indireta, elaborados a partir dos controles internos em conformidade com a previsão legal (CE, seção II art. 23 a 27) e coordenados pela Auditoria Geral do Estado.

Ao TCE-PA cabe a análise e a emissão de parecer prévio no prazo de sessenta dias da data do recebimento do balanço geral do Estado. A regularidade contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado é verificada e a manifestação do TCE-PA é enviada à ALEPA para o julgamento sobre a aprovação ou rejeição das contas de acordo ou em contrariedade com a manifestação da corte de contas.

Uma vez encaminhados à ALEPA, os pareceres prévios passam por um processo de revisão e discussão na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO).

A relatoria escolhida pela comissão exerce um papel importante no julgamento das contas do executivo, posto que o parecer emitido pelo relator orienta a votação em plenário.

O relacionamento entre o TCE-PA e a ALEPA obedece a um rito legal que passa pela tramitação das contas do governo nos dois órgãos de acordo com os prazos previstos na Constituição Estadual de 1989. A Figura 7 sintetiza as fases da tramitação dos relatórios e pareceres prévios no TCE-PA e na ALEPA.

No entanto, as previsões legais são operacionalizadas tanto no TCE-PA quanto na ALEPA por estes agentes políticos, sujeitos à cooptação para atender as demandas dos governos que deveriam fiscalizar, seja por questões de afinidade política e ideológica, por pertencimento a coalizão governamental ou ainda por interesses em cargos na composição da estrutura do governo.

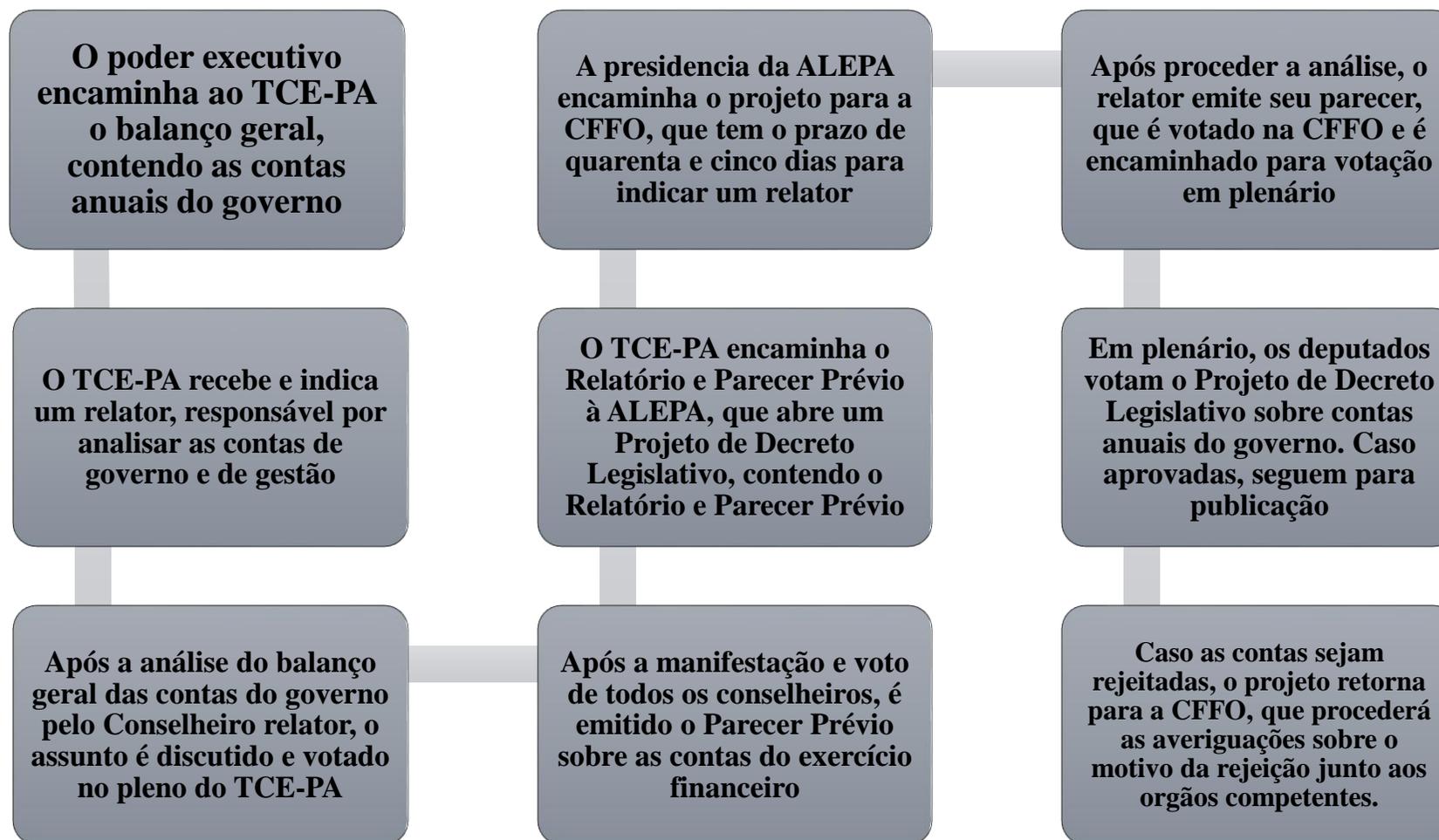
Como vimos no capítulo anterior o Tribunal de Contas do Estado do Pará é composto em quase sua totalidade por antigos políticos, basicamente por ex-deputados, que foram indicados para o cargo a partir de um processo político envolvendo o poder executivo e o poder legislativo.

De outro lado, as Assembleias Legislativas são compostas por parlamentares movidos pelo interesse de atender as suas bases eleitorais, que apresentam interesses heterogêneos que demandam recursos disponíveis apenas no orçamento dos governos, sem os quais a manutenção do mandato fica praticamente impossível.

Para observar como se deu julgamento das contas do executivo na ALEPA entre 1989 e 2013, consideraremos alguns fatores como a compatibilidade partidária entre o relator da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentário e o partido do governo, a compatibilidade entre o parecer prévio do TCE-PA e o parecer da relatoria da CFFO e o tempo de permanência dos processos na Comissão e na Casa.

A Figura 10 ilustra as fases de tramitação das prestações de contas do governo no Tribunal de Contas do Estado e na Assembleia Legislativa do Estado do Pará, de acordo com as normas previstas no Regimento Interno da ALEPA e a previsão da Constituição Estadual de 1989.

Figura 10 - Esquema Explicativo - Tramitação das Contas do Executivo no TCE-PA e na ALEPA



Fonte: Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Pará.

Nesta representação gráfica, evidenciamos a existência de prazos fixados para algumas das fases de tramitação deste tipo de matéria no Regimento Interno da ALEPA. O prazo para análise do balanço financeiro, fiscal e patrimonial enviado ao TCE-PA pelo governo do Estado, onde o Conselheiro relator tem 45 dias para proceder a auditoria do relatório e emitir o seu parecer.

A observação destes prazos é relevante para a avaliação da variável tempo de tramitação das matérias na casa, posto que acreditamos que a celeridade na apreciação das matérias reflete maior coesão e consenso em torno dos Projetos de Decreto Legislativo que tratam da aprovação ou rejeição das contas anuais do poder executivo, considerando a existência de uma coalizão de apoio ao governo do Estado na ALEPA.

A relevância da medição do tempo de tramitação dos projetos de Decreto Legislativo sobre as contas anuais do executivo na ALEPA, acreditamos que quanto maior a permanência de uma matéria de interesse do governo na casa legislativa, menor a força da coalizão governamental. Para testar nossa hipótese, medimos separadamente o tempo médio de permanência na CFFO e o tempo médio de permanência de cada projeto de Decreto Legislativo na casa legislativa de modo geral.

A Tabela 6 apresenta a síntese da tramitação das prestações de contas entre 1989 e 2013, com as datas pertinentes a cada fase da tramitação. Podemos observar que os prazos estipulados no Regimento Interno da casa e na Constituição do Estado para as fases do processo de julgamento das contas do governo na ALEPA não são cumpridos rigorosamente.

Supomos que o tempo de permanência da matéria na CFFO tem interferência no tempo total de permanência dos projetos de Decreto Legislativo na ALEPA, considerando que o papel da comissão é verificar as informações que constam no Relatório enviado pelo executivo e no parecer prévio emitido anualmente pelo TCE-PA sobre a regularidade das contas do governo.

<b>Tabela 6 - Síntese da Tramitação dos Relatórios e Pareceres Prévios enviado à ALEPA pelo TCE – Exercícios 1989 a 2013</b>						
<b>Exercício Financeiro</b>	<b>Saída/TCE</b>	<b>Entrada ALEPA</b>	<b>Entrada CFFO</b>	<b>Data da Votação</b>	<b>Data Decreto</b>	<b>Data DOE</b>
<b>1989<sup>25</sup></b>	11/06/1990	18/06/1990	25/06/1990	-----	-----	-----
<b>1990</b>	21/05/1992	27/05/1992	27/05/1992	09/06/1992	09/06/1992	15/06/1992
<b>1992</b>	14/06/1993	17/06/1993	20/06/1993	09/02/1994	09/02/1994	03/03/1994
<b>1993</b>	01/06/1994	03/06/1994	16/06/1994	01/08/1995	16/10/1995	19/10/1995
<b>1996</b>	10/04/1997	16/04/1997	25/04/1997	15/09/1997 <sup>26</sup>	11/09/1997	11/09/1997
<b>1998</b>	11/06/1999	14/06/1999	15/06/1999	09/11/1999	13/11/1999	13/11/1999
<b>1999</b>	13/04/2000	15/04/2000	03/08/2000	12/12/2000	12/12/2000	13/12/2000
<b>2000</b>	07/06/2001	07/06/2001	19/06/2001	26/10/2001	26/09/2001	02/10/2001
<b>2001</b>	05/06/2002	06/06/2002	20/08/2002	12/12/2002	12/12/2002	18/12/2002
<b>2002</b>	12/06/2003	27/08/2003	25/10/2005	06/12/2005	06/12/2005	09/12/2005
<b>2003</b>	09/06/2004	17/06/2004	09/03/2006	22/03/2006	28/03/2006	29/03/2006
<b>2004</b>	10/06/2005	28/06/2005	13/03/2006	07/06/2006	07/06/2006	09/06/2006
<b>2005</b>	08/06/2006	16/08/2006	29/11/2006	19/12/2006	19/12/2006	21/12/2006
<b>2006</b>	06/06/2007	12/06/2007	21/06/2007	26/06/2007	26/06/2007	29/06/2007
<b>2007</b>	09/06/2008	09/06/2008	05/11/2008	25/08/2009	25/08/2009	09/09/2009
<b>2008</b>	22/05/2009	27/05/2009	11/08/2009	15/12/2010	15/12/2010	23/12/2010
<b>2009</b>	26/05/2010	01/06/2010	10/11/2010	05/11/2012	06/11/2012	08/11/2012
<b>2010</b>	25/05/2011	23/08/2011	29/08/2011	09/12/2014	18/12/2014	11/02/2015
<b>2011</b>	22/05/2012	24/05/2012	11/06/2012	09/12/2014	18/12/2014	11/02/2015
<b>2012</b>	28/05/2013	05/06/2013	10/06/2013	09/12/2014	18/12/2014	11/02/2015
<b>2013</b>	29/05/2014	29/05/2014	16/06/2014	09/12/2014	18/12/2014	11/02/2015

Fonte: Projetos de Decreto Legislativo sobre a Prestação de Contas do Governo do Estado

Quando observamos as informações contidas na Tabela, percebemos que entre a entrada dos processos na ALEPA e seu envio a comissão transcorreu muito tempo, como os quase dois anos no exercício financeiro de 2003. Algo semelhante já havia ocorrido com a prestação de contas do exercício financeiro de 2002, último ano Governo de Almir Gabriel, que passou também quase dois anos para ser encaminhado a CFFO.

Não obtivemos em nossa pesquisa uma resposta para essa retenção dos processos da entrada na ALEPA ao encaminhamento à comissão, mas podemos supor que haja alguma movimentação dos presidentes da casa em reter tais documentos, já que são

<sup>25</sup> Houve juntada dos processos dos exercícios financeiros de 1989 e 1990.

<sup>26</sup> Há incompatibilidade entre a data da votação registrada na ata da seção ordinária de 15/09/1997 e a data da publicação no DOE de 11/09/1997.

encaminhados pelo TCE-PA diretamente ao gabinete da presidência do Legislativo conforme preconiza o Regimento Interno da casa<sup>27</sup>.

Poderíamos supor que esse tempo permite que o presidente da casa, membro da base aliada do governo, alerte ao executivo sobre possíveis problemas encontrados na prestação de conta, e esse período serviria para corrigir a documentação antes de ser enviada à comissão, onde a oposição teria acesso às informações contidas no Relatório e Parecer Prévio do TCE-PA, que poderia usar delas para soar “alarmes de incêndio” no parlamento.

Mas tais questões são de difícil comprovação empírica ou científica, muito menos aparecem registradas nos Projetos de Decreto Legislativo analisados para esta dissertação, restando apenas nosso registro hipotético de nossa impressão pessoal.

Alguns projetos de Decreto Legislativo sobre a prestação de contas do governo, como os referentes aos exercícios financeiros de 1990 e de 2005, passam pela ALEPA cumprindo todo o trâmite em menos de um mês. Em outros casos, como dos processos referentes aos exercícios financeiros 1989, 2002, 2003, 2009, 2010 e 2011, chegam a tramitar por anos até uma definição sobre a aprovação ou rejeição.

Notamos que os exercícios financeiros cujas prestações de contas mais demoraram para tramitar na ALEPA referem-se aos últimos anos do mandato de um governo, sendo apreciadas no governo subsequente (1989, 2002, 2009, 2010) ou referem-se aos primeiros anos de uma nova gestão (2003 e 2011).

A comparação entre as datas de entrada dos projetos na ALEPA e a publicação da decisão dos parlamentares sobre a aprovação ou rejeição das contas no Diário Oficial do Estado demonstra que projetos que não apresentam pontos polêmicos tendem a tramitar com maior celeridade do que aqueles que geram divergências maiores divergências, em especial entre a base aliada do governo e a oposição.

Outro dado interessante é que nos primeiros anos do mandato de um Governador, suas prestações de contas tramitam e são aprovadas com muito mais rapidez que nos

---

<sup>27</sup> Ver Figura 10.

últimos anos do governo, podendo ter relação com o início da movimentação dos partidos com a proximidade do calendário eleitoral.

Nos chamou a atenção sobretudo a importância da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária para a apreciação das contas anuais do governo, posto que o parecer do relator é seguido em quase a totalidade das votações no plenário da ALEPA.

Na seção de Apêndice desta dissertação encontra-se o Quadro 12, que traz tabuladas as informações sobre a composição desta importante comissão entre 1989 e 2014, como por exemplo, a coincidência entre o nome de alguns dos membros da CFFO se tornaram Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado - como André Dias, Cipriano Sabino, Lourdes Lima e Luis Cunha - e também do Tribunal de Contas dos Municípios – Rosa Hage.

Os dados nos apontaram até mesmo a necessidade de um estudo mais profundo sobre as relações políticas que se estabelecem dentro desta comissão e sua relação com a aprovação ou rejeição das contas de governo no legislativo.

Em nosso planejamento de pesquisa não nos atentamos para tal importância, e por isso não fizemos sequer uma revisão de literatura sobre comissões, por isso, deixaremos esta análise para trabalhos posteriores e nos deteremos apenas ao tempo de permanência dos projetos na comissão como parte de nossa análise sobre a tramitação geral dos relatórios e pareceres prévios no legislativo paraense.

Calculamos o tempo médio da tramitação das contas do governo em cada uma das gestões do Executivo Estadual, separando o tempo de permanência na CFFO e o da tramitação geral dos Projetos de Decreto Legislativo na ALEPA. Somamos todos os dias de trâmite das contas de governo de cada um dos exercícios financeiros (EF), depois somamos o total dos dias dos vinte exercícios financeiros analisados<sup>28</sup> e dividimos por vinte ( $EF + 20 EF/20$ ).

A Tabela 7 apresenta o tempo médio de permanência de cada uma das prestações de contas do executivo tramitadas referente aos exercícios financeiros de seis gestões

---

<sup>28</sup> Considerando que os anos de 1989 e 1990 contam como um único exercício financeiro e os processos referentes aos exercícios financeiros de 1991, 1994, 1995 e 1997 simplesmente não constam nos arquivos da ALEPA.

diferentes: Hélio Gueiros (1989-1990), Jader Barbalho (1992-1994), Almir Gabriel (1996-2002), Simão Jatene (2003-2006), Ana Júlia Carepa (2007-2010) e novamente Simão Jatene (2011-2013).

<b>Tabela 7 – Tempo Médio de Tramitação dos Relatórios e Pareceres Prévios na CFFO e na ALEPA – Exercícios 1989 a 2013</b>			
<b>Governo</b>	<b>Exercício Financeiro</b>	<b>Tempo/CFFO</b>	<b>Tempo Total/ALEPA</b>
<b>Hélio Gueiros (PMDB)</b>	<b>1989<sup>29</sup></b>	-----	-----
	<b>1990</b>	13 dias	24 dias
	<b>Média de Tempo</b>	<b>13 dias</b>	<b>24 dias</b>
<b>Jader Barbalho (PMDB)</b>	<b>1992</b>	229 dias	257 dias
	<b>1993</b>	410 dias	503 dias
	<b>Média de Tempo</b>	<b>319,5 dias</b>	<b>380 dias</b>
<b>Almir Gabriel (PSDB)</b>	<b>1996</b>	140 dias	151 dias
	<b>1998</b>	145 dias	152 dias
	<b>Média de Tempo</b>	<b>142,5 dias</b>	<b>151,5 dias</b>
	<b>1999</b>	129 dias	240 dias
	<b>2000</b>	127 dias	146 dias
	<b>2001</b>	112 dias	193 dias
	<b>2002</b>	41 dias	907 dias
	<b>Média de Tempo</b>	<b>102,2 dias</b>	<b>371,5 dias</b>
<b>Simão Jatene (2003-2006)</b>	<b>2003</b>	13 dias	652 dias
	<b>2004</b>	85 dias	365 dias
	<b>2005</b>	20 dias	193 dias
	<b>2006</b>	05 dias	23 dias <sup>30</sup>
	<b>Média de Tempo</b>	<b>30,7 dias</b>	<b>308,2 dias</b>
<b>Ana Júlia Carepa (2007-2010)</b>	<b>2007</b>	290 dias	455 dias
	<b>2008</b>	489 dias	211 dias
	<b>2009</b>	720 dias	982 dias
	<b>2010</b>	1.195 dias	1.351 dias
	<b>Média de Tempo</b>	<b>673,5 dias</b>	<b>749,7 dias</b>
<b>Simão Jatene (2011-2013)</b>	<b>2011</b>	908 dias	991 dias
	<b>2012</b>	545 dias	617 dias
	<b>2013</b>	173 dias	252 dias
	<b>Média de Tempo</b>	<b>542 dias</b>	<b>620 dias</b>

Fonte: Elaborado a partir dos Projetos de Decreto Legislativo sobre a Prestação de Contas do Governo do Estado

<sup>29</sup> Houve juntada dos processos dos exercícios financeiros de 1989 e 1990.

<sup>30</sup> O menor tempo de tramitação de todo o período analisado.

De acordo com o resultado do cálculo, o tempo médio de permanência dos Projetos de Decreto Legislativo das contas do governo na CFFO variou de governo para governo, apresentando valores significativamente pequenos no governo de Hélio Gueiros: 13 dias. Discutiremos mais adiante este caso especificamente, pois havia um consenso entre os parlamentares da comissão em rejeitar as contas, e o relator, membro do mesmo partido, recomendou primeiramente uma diligência e depois a rejeição<sup>31</sup>.

Na primeira gestão de Simão Jatene o tempo médio na CFFO foi de 30,7 dias, mas os projetos que tratavam da prestação de contas do governo permaneceram na ALEPA por um período dez vezes maior, 308,2 dias - disparidade que pode estar relacionada a questões políticas, como discutimos ainda a pouco.

Mesmo assim, de todos os exercícios financeiros analisados excetuando-se os do governo Hélio Gueiros, o de menor tramitação foi o de 2006, último ano da primeira gestão de Simão Jatene, que ficou só cinco dias na CFFO e 23 dias na casa de modo geral.

Os governos com maior tempo de permanência das prestações de contas na comissão foram o de Ana Júlia Carepa, 673,5 dias, e o primeiro mandato da atual gestão de Simão Jatene, 542 dias.

Ao longo desta dissertação, várias informações nos levaram a afirmar que o governo de Ana Júlia Carepa tinha uma relação conflituosa com os parlamentares e apresentou muita dificuldade em formar e manter uma base aliada que garantisse a aprovação dos projetos do interesse do executivo na ALEPA<sup>32</sup>.

Já havíamos afirmado anteriormente que o governador Simão Jatene teve maior tranquilidade para formar uma maioria de parlamentares governistas no legislativo, principalmente após conseguir o apoio do PMDB, que compôs a administração direta e indireta desde 2011, mesmo que próximo às eleições de 2014 este partido tenha se tornado de oposição e disputado acirradamente o comando do governo com o PSDB.

Esta, aliás, romper com o governo próximo ao calendário eleitoral é uma característica do PMDB, que sempre compôs as gestões do governo do Estado, seja

---

<sup>31</sup> Ver Quadro 9.

<sup>32</sup> Ver Quadro 6.

chefiando o executivo com Hélio Gueiros e Jader Barbalho, seja à frente de cargos chave da administração direta e indireta, como nos governos de Almir Gabriel, Simão Jatene e Ana Júlia Carepa.

A apreciação dos dados nos leva a crer a composição das coalizões governamentais interfere diretamente na celeridade da tramitação dos projetos de Decreto Legislativo, e na maioria dos processos analisados, o tempo de permanência das prestações de contas na CFFO se dá em função de questões políticas.

Com relação a compatibilidade dos pareceres dos relatores da CFFO com as recomendações constantes do relatório e parecer prévio do TCE-PA, supomos que a coalizão governamental interfere na escolha do relator e conseqüentemente na elaboração do parecer da comissão, que por sua vez orienta a aprovação ou rejeição das contas em plenário de acordo com o interesse do governo.

O Quadro 9 apresenta uma comparação entre o partido do governo e o partido do relator, assim como entre o Parecer Prévio do TCE-PA e o parecer da CFFO.

<b>Quadro 9– Compatibilidade entre os Pareceres do Relator da CFFO e o Parecer Prévio do TCE sobre as Contas de Governo (1989-2013)</b>				
<b>Exercício Financeiro<sup>33</sup></b>	<b>Governador(a)</b>	<b>Parecer do TCE-PA</b>	<b>Relator(a)</b>	<b>Parecer do Relator</b>
<b>1989</b>	<b>Hélio Gueiros (PMDB)</b>	Rejeitou as contas	Dep. José Priante (PMDB)	Solicitou diligencia
<b>1990<sup>34</sup></b>		Rejeitou as contas	Dep. José Priante (PMDB)	Recomenda a Rejeição
<b>1992</b>	<b>Jader Barbalho (PMDB)</b>	Recomenda a Aprovação	Dep. José Priante (PMDB)	Recomenda a Aprovação
<b>1993</b>		Recomenda a Aprovação	Dep. Herundino Moreira (PMDB)	Recomenda a Aprovação
<b>1996</b>	<b>Almir Gabriel (PSDB)</b>	Recomenda a Aprovação	Dep. André Dias (PSDB)	Recomenda a Aprovação
<b>1998</b>		Recomenda a Aprovação	Dep. Faisal Salmen (PSDB)	Recomenda a Aprovação
<b>1999</b>		Recomenda a Aprovação	Dep. Rosa Hage (PPB)	Recomenda a Aprovação
<b>2000</b>		Recomenda a Aprovação	Dep. André Dias (PSDB)	Recomenda a Aprovação
<b>2001</b>		Recomenda a Aprovação	Dep. Ivanildo Alves (PSB)	Recomenda a Aprovação
<b>2002</b>		Recomenda a Aprovação	Dep. Bosco Gabriel (PSDB)	Recomenda a Aprovação
<b>2003</b>		<b>Simão Jatene (PSDB)</b>	Recomenda a Aprovação	Dep. Tete Santos (PSDB)
<b>2004</b>	Recomenda a Aprovação		Dep. Bosco Gabriel (PSDB)	Recomenda a Aprovação

<sup>33</sup> Os processos referentes as prestações de contas dos governos referentes aos exercícios financeiros de 1991, 1994, 1995 e 1997 não foram encontrados nos arquivos da ALEPA.

<sup>34</sup> Houve juntada de processos e a tramitação das prestações de contas de 1989 e 1990 passaram a compor a mesma matéria.

2005		Recomenda a Aprovação	Dep. Ana Cunha (PSDB)	Recomenda a Aprovação
2006		Recomenda a Aprovação	Dep. Alexandre Von (PSDB)	Recomenda a Aprovação
2007	<b>Ana Júlia Carepa (PT)</b>	Recomenda a Aprovação	Dep. Carlos Martins (PT)	Recomenda a Aprovação
2008		Recomenda a Aprovação	Dep. Simone Morgado (PMDB)	Recomenda a Rejeição
2009		Recomenda a Aprovação	Dep. Carlos Bordalo (PT)	Recomenda a Aprovação
2010		Recomenda a Aprovação	Dep. Pio X (PDT)	Recomenda a Aprovação
2011	<b>Simão Jatene (PSDB)</b>	Recomenda a Aprovação	Dep. Martinho Carmona (PMDB)	Recomenda a Aprovação
2012		Recomenda a Aprovação	Dep. Ana Cunha (PSDB)	Recomenda a Aprovação
2013		Recomenda a Aprovação	Dep. Megale (PSDB) <sup>35</sup>	Recomenda a Aprovação

Fonte: Elaborado a partir dos Projetos de Decreto Legislativo sobre a Prestação de Contas do Governo do Estado

Em relação ao exercício financeiro de 1989, o relator da matéria na CFFO, Deputado Priante, solicitou esclarecimentos das Secretaria da Fazenda, da Secretaria de Planejamento e da Coordenação Geral do governo, bem como baixou processo de diligencia para apuração das informações constantes no Parecer Prévio do TCE-PA, que apontavam diversas dispensas de licitação injustificadas pelo ex-governador Hélio Gueiros (1985-1991).

O Deputado Priante também foi o relator da prestação de contas do exercício financeiro de 1990, que teve o processo juntado com o de 1989, e este foi o único caso de rejeição das contas todos os exercícios financeiros observados em nossa pesquisa<sup>36</sup>.

Com relação às contas do governo Jader Barbalho (1991-1995), a oposição demonstrou-se contrária a aprovação das contas do exercício financeiro de 1993, pois os deputados Zé Geraldo (PT) e Zé Carlos (PT) apresentaram na CFFO substitutivo do Projeto de Decreto Legislativo, cobrando esclarecimentos do governo sobre como foi feita a contabilidade das contas do executivo e sobre os gastos com obras e serviços.

<sup>35</sup> O Deputado Megale não concorreu à reeleição no pleito de 2014 para coordenar a campanha do Governador Simão Jatene que o reconduziu ao Governo do Estado. Megale foi um dos suspeitos de envolvidos no “Caso ALEPA”, e segundo a investigação do Ministério Público do Pará, o deputado teria liberado o pagamento de licitações fraudulentas, fraudes na folha de pagamento da ALEPA e outras irregularidades (Fonte: site do Ministério Público do Estado do Pará).

<sup>36</sup> Discutiremos mais adiante as razões da rejeição e as providencias tomadas pela ALEPA e pelo TCE-PA quanto à rejeição das contas.

Entretanto, a despeito desta manifestação, a comissão aprovou o projeto e o enviou para votação em plenário.

Durante o Governo de Almir Gabriel (1995-2012), o Deputado Mario Cardoso (PT) compôs a CFFO e tentou fazer oposição ao governo com relação aos processos de prestação de contas. Votou em separado na comissão contra a aprovação das contas do governo dos exercícios financeiros de 1998 e 2000. Neste último, solicitou que o TCE-PA acompanhasse e fiscalizasse as obras da Alça Viária, Estação das Docas, Macrodrenagem, primeira etapa do Aeroporto Internacional de Belém, do Planetário e da Avenida Júlio César.

Com relação ao exercício financeiro de 2002, o Deputado Mario Cardoso (PT) pediu vistas do processo e em sua análise votou contra a aprovação das contas do governo, que em sua opinião apresentavam irregularidades que não permitiriam que a ALEPA as aprovasse. Tais manifestações da oposição não ecoavam nas votações ocorridas no interior da comissão, que aprovou e enviou para votação este projeto também.

As recomendações de aprovação ou rejeição de contas do governo constantes nos Pareceres Prévios do TCE-PA tendem a serem seguidos tanto no posicionamento da CFFO quanto nas votações em plenário. A CFFO parece como o local de decisão dos parlamentares sobre a aprovação ou rejeição das contas do Executivo Estadual, pois em quase todos os casos observados, a votação do plenário acompanhou o parecer do relator da comissão.

Em alguns processos chegam a constar os nomes de até quatro relatores diferentes, enquanto outros são alvos de polêmicas entre a base aliada do governo e a oposição, manifestados por pedidos de vista e até voto em separado rejeitando a manifestação do relator da matéria.

Observando os partidos dos governadores e dos relatores, vemos que na maior parte dos casos o deputado responsável por analisar o Parecer Prévio do TCE sobre as contas dos governos é do mesmo partido do chefe do poder executivo – PMDB, PSDB ou PT. Em outros casos, mesmo não sendo do mesmo partido, o relator fazia parte da coalizão de apoio ao governo na ALEPA.

Dos seis governos analisados, apenas a gestão de Hélio Gueiros teve suas contas rejeitadas pela ALEPA e pelo TCE, com a recomendação para a rejeição presente no Parecer prévio do TCE-PA e do Relator da CFFO. A recomendação da não aprovação só volta a ocorrer no exercício financeiro de 2008, já no governo de Ana Júlia Carepa.

Havia uma crise instalada entre o partido da governadora Ana Júlia Carepa (PT) e o da relatora Simone Morgado (PMDB), que ameaçava deixar a base aliada na ALEPA e se tornar oposição caso o governo não ampliasse os espaços de composição destinados ao partido nos órgãos do governo. Nos demais casos, a ligação dos relatores com o governo fica clara, evidenciando falta de isenção para proceder a análise dos relatórios e pareceres prévios do TCE, ou mesmo das contas do executivo estadual.

Quanto ao restante dos exercícios financeiros analisados, compreendidos entre 1989 e 2013, a recomendação do parecer prévio do TCE-PA foi seguida pela relatoria da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, que conseqüentemente foi seguida pelo plenário da ALEPA nas votações das contas do poder executivo.

O único caso de incompatibilidade se deu no processo referente ao exercício financeiro 2008, onde o parecer da relatora Simone Morgado recomendando a não aprovação não foi compatível com o resultado da deliberação dos deputados, que aprovaram as contas da Governadora Ana Júlia, mas como já expomos anteriormente, tal parecer tinha como intuito pressionar politicamente o governo para que ampliasse a participação do PMDB na composição do governo.

O Quadro 10 apresenta os resultados das votações das contas do executivo na ALEPA em todos os casos analisados. Percebemos que o único caso de rejeição ocorreu nas contas do Governador Hélio Gueiros, conforme recomendou o deputado José Priante (PMDB), relator da matéria na CFFO. Nos demais casos, a matéria foi aprovada.

No caso das contas do exercício financeiro 1993, ocorreu empate entre os votos favoráveis e contrários à aprovação das contas, e pelo encaminhamento regimental ocorreu outro processo de votação. Em outros casos, a aprovação ocorreu por votação

simbólica, e a oposição justificou sua posição afirmando que “se o TCE-PA já aprovou as contas, é nosso dever seguir essa recomendação”<sup>37</sup>.

<b>Quadro 10 – Resultados das Votações de Aprovação ou Rejeição das Contas do Governo</b>					
<b>Exercício Financeiro</b>	<b>Governador(a)</b>	<b>Data da Votação</b>	<b>Votos Favoráveis</b>	<b>Votos Contrários</b>	<b>Branco/ Nulos/ Abstencões</b>
1989/1990	Hélio Gueiros (PMDB)	09/06/1992	03	26	01 (bco)
1992	Jader Barbalho (PMDB)	09/02/1994	19	08	2 (bco)
1993		01/08/1995 <sup>38</sup>	16	16	1 (abs) + 1 (nulo)
		01/08/1995	18	13	2 (bco) + 1 (nulo)
1996	Almir Gabriel (PSDB)	15/09/1997	23	2	1
1998		09/11/1999	22	06	---
1999		12/12/2000	26	04	---
2000		26/10/2001	26	---	03
2001		12/12/2002	31	04	---
2002		06/12/2005	24	06	02
2003		Simão Jatene (PSDB)	22/03/2006	22	03
2004	07/06/2006		24	06	---
2005	19/12/2006		36 <sup>39</sup>	---	---
2006	26/06/2007		25	14	---
2007	Ana Júlia Carepa (PT)	25/08/2009	39 <sup>40</sup>	---	---
2008		15/12/2010	27	01	03
2009		05/11/2012	25	01	---
2010		09/12/2014	27	---	---
2011	Simão Jatene (PSDB)	09/12/2014	27	---	---
2012		09/12/2014	27	---	---
2013		09/12/2014	27	---	---

Fonte: Elaborado a partir dos Projetos de Decreto Legislativo sobre as Contas do Governo.

A maioria dos exercícios financeiros apresentou votação expressiva pela aprovação das contas do governo na ALEPA, mesmo em casos em que houvesse destaques da oposição sobre a matéria. A CFFO aparece como o principal fórum do julgamento das contas do executivo estadual na ALEPA.

<sup>37</sup> Observação feita pelo então Deputado André Dias (PSDB) na seção de votação das contas da Governadora Ana Júlia Carepa (PT) do exercício financeiro 2007.

<sup>38</sup> O Regimento Interno da ALEPA preconiza que em caso de empate, seriam procedidas quantas votações fossem necessárias para acabar com o impasse.

<sup>39</sup> A ata de votação não especifica o placar da votação, indicando que a votação foi simbólica, onde são computados favoráveis os votos de todos os deputados presentes.

<sup>40</sup> O placar da votação indica que a votação foi simbólica.

Quanto ao tempo de permanência dos processos na comissão, podemos intuir que os processos mais consensuais tramitam com maior rapidez, o que evidencia que todas as discussões, polêmicas e até mesmo os acordos políticos são encaminhados na CFFO antes que o processo passe a fase de votação.

### **5.1.1 A REJEIÇÃO DAS CONTAS DE HÉLIO GUEIROS: UM CASO À PARTE**

As contas do governo Hélio Gueiros dos exercícios financeiros dos anos de 1989 e 1990 foram rejeitadas pelo o Parecer Prévio do TCE-PA, pelo Parecer do Relator da CFFO e por votação no plenário da ALEPA. A principal justificativa seria a comprovação da “ilegal dispensa de licitação em compras realizadas pela Ação Social do Governo do Estado”, referentes ao programa “Caminhando com o Povo” - denunciado pela oposição de ser instrumento assistencialismo para fins eleitorais.

O Regimento Interno da ALEPA versa sobre o trâmite dos processos em caso de reprovação das contas do governo, estabelecendo que os autos devem ser encaminhados à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) para que sejam tomadas as devidas providências<sup>41</sup>. A rejeição das contas é um ato político mas implica em “consequências de natureza fiscal, penal e eleitoral” (Parecer Prévio do TCE-PA), por isso, devem ser encaminhadas ao poder judiciário e ao Ministério Público do Estado.

O Quadro 11 apresenta um panorama das manifestações de todas as relatorias realizadas sobre as contas do Governo Hélio Gueiros, indicando o tempo de Permanência do processo com cada um dos relatores.

Mesmo com toda a morosidade da CCJ em tomar as providencias a respeito das informações contidas no Parecer Prévio do TCE-PA e referendadas pelo Plenário da ALEPA com a rejeição das contas dos exercícios financeiros 1989-1990, o caso foi amplamente difundido nos meios de comunicação. Diante da inércia do poder Legislativo, Hélio Gueiros respondeu à inquéritos policiais e sofreu denuncia por parte do Ministério Público do Estado.

---

<sup>41</sup> O Regimento Interno da ALEPA vigente à época para indicar tais providencias em Decreto Legislativo, mas não estipula prazo (art. 287), mas o novo Regimento prevê o prazo de dez dias (art. 240 § 7º).

<b>Quadro 11 - Relatorias das Contas do Governo Hélio Gueiros (1989-1990) na CCJ</b>			
<b>Relator</b>	<b>Período</b>	<b>Dias</b>	<b>Manifestação</b>
<b>Sem Relator</b>	16/06/1992 a 16/06/1993	365 dias	----
<b>Zeno Veloso(PPB)</b>	17/06/1993 a 15/09/1993	90 dias	Declarou-se suspeito <sup>1</sup>
<b>Joércio Barbalho (PMDB)</b>	16/09/1993 a 07/12/1994	447 dias	Não se manifestou
<b>Gérvasio Bandeira(PMDB)</b>	08/12/1994 a 16/04/1996	495 dias	Não se manifestou
<b>Procuradoria da ALEPA</b>	17/04/1996 a 02/07/1996	76 dias	Não se manifestou
<b>Sem Relator</b>	03/07/1996 a 24/02/1997	236 dias	Não se manifestou
<b>Zeno Veloso</b>	25/02/1997 a 20/05/1997	84 dias	Sugeriu o arquivamento <sup>1</sup>
<b>Total de Dias na CCJ</b>	4 anos, 11 meses e 4 dias		1799 dias

Fonte: Parecer do Deputado André Dias (PSDB) à CCJ-ALEPA

O ex-governador impetrou ação na Justiça questionando a não aprovação de suas contas e o poder judiciário, por sua vez, procedeu sua análise com amplo direito de defesa do réu. Mesmo respondendo pelas irregularidades de suas contas, foi considerado elegível por seus processos estarem “sub judice”, concorreu às eleições municipais de 1992, foi eleito prefeito e cumpriu o mandato integralmente.

Curiosamente, todos os processos contra Hélio Gueiros foram arquivados nas instâncias superiores do poder judiciário - Superior Tribunal de Justiça (STJ), Ministério público Federal (MPF) e Procuradoria Geral da República (PGR). Já na ALEPA, o arquivamento foi rejeitado pelos vinte e sete deputados presentes a votação do Decreto Legislativo proposto pelo então deputado Zeno Veloso (PPB), ocorrida em 24 de junho de 1997.

O processo retornou para a CCJ no mesmo dia e foi enviado para arquivamento em 01 de julho de 1997, a despeito do posicionamento contrário votado em plenário. Até hoje tais prestações de contas geram polêmicas na ALEPA, e no processo físico não constam diversos documentos importantes para o entendimento do que ocorreu e algumas questões ficam evidentes diante da análise das contas do governo Hélio Gueiros:

1. A ALEPA foi *accountable*, jugando as contas de acordo com a gravidade das denúncias apresentadas no Parecer Prévio do TCE-PA;

2. A coalizão de apoio do governo na ALEPA não teve força para garantir a aprovação de suas contas, que tiveram sua irregularidade agravada pelas notícias publicadas nos jornais de grande circulação durante todo o período;

3. Ainda assim, Hélio Gueiros teve força para se lançar candidato à prefeitura de Belém, ser eleito prefeito e manter o seu mandato até o fim;

4. As denúncias feitas ao judiciário foram arquivadas nas instâncias superiores, e até hoje a sociedade paraense não presenciou nenhum tipo de punição para a improbidade administrativa cometida pelo Governo Hélio Gueiros.

Aprofundaremos a discussão sobre o papel das coalizões na aprovação das contas do governo na ALEPA e a sua relação com a realização da *accountability* sobre as ações do executivo estadual na seção seguinte.

## **5.2 A *accountability* e as coalizões governamentais no legislativo paraense**

Durante todo este trabalho, discutimos a existência e a importância das coalizões de apoio ao governo no legislativo, enfatizando que são características do sistema político fazem parte da tradição republicana brasileira, portanto, atuam na estabilidade da própria democracia vivida no país após 1989.

Estudiosos como Abranches (1988) observaram que nossa configuração democrática é caracterizada pelo multipartidarismo, pela fragmentação das representações, pelo federalismo, pela representação proporcional e pelo presidencialismo, e que as coalizões seriam um subproduto da coexistência de todos estes fatores.

A colaboração de parlamentares com o governo decorre dos processos de negociação entre os partidos com maior representação no legislativo e o executivo, que concentra o planejamento e a execução de políticas públicas, de cargos na administração direta e indireta, além a distribuição dos recursos estatais.

Além disso, o governo também detém poderes constitucionalmente circunscritos que o permitem controlar a agenda parlamentar e influenciar a atuação do legislativo, como é o caso das Medidas Provisórias, das leis de iniciativa exclusiva do poder executivo e do pedido de urgência.

A construção de maiorias no legislativo seria a fórmula para a estabilidade necessária dos governos no presidencialismo brasileiro, e no plano subnacional, essa lógica se repete, e as coalizões são a solução encontrada para promover a governabilidade e a estabilidade das gestões estaduais.

Fazer parte da coalizão governamental representa a sobrevivência política do parlamentar no nível estadual, já que o governo estadual controla a destinação dos recursos capazes de atender às bases eleitoral dos deputados estaduais (Abrucio, 1998).

Abrucio (1998) teorizou que competição entre as elites locais para a disputa dos governos estaduais leva a pelo menos quatro partidos terem condições reais de chefiar o poder executivo, e no caso do executivo paraense, as gestões do governo desde a reabertura da democracia têm se concentrado em três partidos políticos: PMDB (1987-1994), PSDB (1995-2006), PT (2007-2010) e novamente PSDB (2011-2015).

Na Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), as representações partidárias são consideravelmente heterogêneas e a renovação parlamentar a cada legislatura é muito grande<sup>42</sup>. A reeleição é uma das principais preocupações dos deputados estaduais durante o mandato, o que os direciona ao atendimento dos interesses imediatos de seus redutos eleitorais para garantir a competitividade diante dos adversários políticos.

O pluralismo de representações e de interesses a serem pactuados a cada gestão governamental conduz naturalmente à negociação entre os partidos representados na Assembleia Legislativa e o partido do governo para a composição da coalizão de apoio, que irá garantir a governabilidade durante o mandato do Governador.

A coalizão governamental não inicia com a gestão do governo, mas deriva da coligação dos partidos em torno de uma candidatura majoritária que, ao sagrar-se vitoriosa, consolida a parceria entre os parlamentares e o governo eleitos. Os acordos de composição do governo se iniciam juntamente com o anúncio do candidato majoritariamente eleito para o cargo de Governador e dos deputados eleitos proporcionalmente para a Assembleia Legislativa.

---

<sup>42</sup> Ver Quadro 6.

O PMDB vivenciou as primeiras gestões do executivo estadual e participou todas as gestões que se seguiram como principal agente de estabilização e de governabilidade, já que invariavelmente atuou como “fiel da balança” nas coalizões governamentais, em troca de um percentual de cargos na composição dos governos.

O grande número de gestões do PSDB no governo do Estado do Pará após a consolidação da ordem democrática atual proporcionou o fortalecimento do partido também na representação do partido na Assembleia Legislativa. Os interlocutores tucanos foram os principais responsáveis pela força da coalizão governamental dos doze anos consecutivos em que o PSDB governou e a atual gestão segue a mesma lógica ao controlar 21 dos 41 deputados da ALEPA.

Ao compararmos as diferentes gestões, a de Ana Júlia Carepa foi a mais conflituosa em sua relação com a ALEPA, evidenciada pela dificuldade em aprovar suas pautas de interesse no legislativo. Seus aliados históricos e o próprio PT não detinham sequer um terço das cadeiras do legislativo, tornando a gestão sujeita a adversidades na relação com a oposição e possibilitando até o surgimento do G8, que atuava contra ou a favor do governo, de acordo com a conveniência de seus membros.

Isto nos mostra o quanto há necessidade de eleição de deputados que façam parte do mesmo espectro ideológico do partido do governo para a formação de uma coalizão de apoio mais coesa. Vale lembrar que mesmo na base aliada, podem haver situações de indisciplina dos parlamentares em relação aos líderes partidários e ao líder do governo, como discutimos no terceiro capítulo desta dissertação.

Nos processos observados ao longo deste trabalho – a aprovação e indicação de Conselheiros para o TCE-PA e o julgamento das contas do governo estadual – ficou comprovada nossa hipótese inicial, de que as coalizões governamentais interferem na condução da *accountability* sobre as ações do executivo.

Primeiramente, porque os agentes responsáveis pela análise do balanço patrimonial, financeiro, orçamentário e fiscal de cada exercício financeiro são conduzidos aos TCE-PA mediante um processo político envolvendo o poder executivo e o poder legislativo, que na prática acaba efetivando na corte de contas um grande número de correligionários do governo.

Vale lembrar que PMDB, PSDB e PT tem se alternado nas gestões do executivo estadual e que os demais partidos têm participado do governo compondo a base aliada e até mesmo em cargos de confiança, no qual atuam para manter suas estruturas partidárias. Se muitos dos Conselheiros tem passado político, logo tem ligação com os partidos que os indicaram direta ou indiretamente, e seu julgamento pode ser afetado por esses vínculos pré-existentes com o governo que deveriam fiscalizar.

Os dados expostos no quarto capítulo apontaram que as indicações de Conselheiros originadas no poder executivo são aprovadas na ALEPA tramitando até com mais celeridade do que as indicações pertinentes ao legislativo. As atas das seções de arguição pública dos indicados do governo para o TCE-PA nos mostram que todos são considerados “muito competentes e conhecedores das funções de controle do Tribunal de Contas”, e por isso considerados aptos a se tornarem membros do órgão.

Com relação aos indicados para o TCE-PA pelas vagas da ALEPA, todos são políticos de carreira que integram ou integraram a base aliada da gestão em que foram indicados (PSDB/PT/PSDB). Na maior parte dos casos, tais indicações tramitam rapidamente pela ALEPA, passando pela Comissão de Constituição e Justiça, seguindo para a seção de arguição e posteriormente para a votação, com algumas diferenças apenas no número de candidaturas concorrendo a vaga de Conselheiro.

Na prática, todos os indicados para o TCE-PA que passaram pela arguição receberam uma chuva de elogios dos parlamentares presentes em vez de serem inquiridos sobre as qualificações para o preenchimento da vaga de Conselheiro segundo os critérios previstos na Constituição Estadual de 1989. Nas seções de votação, as indicações de origem do executivo são aprovadas quase por maioria ou unanimidade, e absolutamente todas indicações do legislativo referendam um nome ligado a base aliada do governo.

A composição do Tribunal de Contas do Estado do Pará, órgão auxiliar do poder legislativo na promoção da *accountability* sobre o poder executivo, responsável por emitir pareceres prévios sobre a regularidade das contas anuais do governo estadual, é realizada desta forma.

Se não há isenção do TCE-PA, muito menos no legislativo, já que os pareceres prévios são julgados numa ALEPA composta por uma maioria governista, que como

vimos, em nenhum dos casos observados se posicionou em contrariedade a recomendação da corte de contas e quase nunca contrariou o parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO).

Nestas condições, o controle externo exercido pelo legislativo sobre o poder executivo no Estado do Pará parece ser meramente procedimental, cumprindo apenas o que determina a Constituição do Estado sem promover de fato ações de *accountability*. Neste caso, a força da coalizão governamental determina o grau de consenso e a rapidez da tramitação dos projetos de Decreto Legislativo cuja finalidade é apreciar as contas anuais do poder executivo nas instancias da ALEPA.

Em um sentido mais amplo, não só a *accountability* é prejudicada, mas o próprio princípio da separação e independência entre os poderes, que norteia a configuração republicana das instituições políticas no plano estadual. Se o controle na esfera estatal é prejudicado por questões políticas, que por sua vez são inerentes à configuração da democracia brasileira, qual o caminho para garantir a responsabilização dos gestores estaduais por seus atos e omissões?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização da *accountability* na esfera estatal talvez seja um dos principais desafios dos governos em países de democracia recente como o Brasil, pois o sistema político brasileiro apresenta características muito singulares, tais como a fusão do sistema presidencialista com o multipartidarismo e a representação proporcional.

Equilibrar a diversidade de interesses oriundos de uma sociedade heterogênea é o maior desafio que a nossa democracia tem enfrentado desde o fim do regime autoritário, principalmente quando consideramos nossa formação histórica, fundada no clientelismo e com tendência à instabilidade.

O grande desafio das instituições políticas que compõem o Estado é manter um relacionamento baseado na igualdade, posto que suas prerrogativas e estruturas as tornam conflitantes em seus objetivos. As coalizões governamentais são a forma encontrada pelo sistema político para garantir a estabilidade institucional e a governabilidade, por meio da formação de maiorias no legislativo que cooperem as iniciativas de interesse do executivo.

Os partidos que compõem uma coalizão de apoio ao governo no legislativo possibilitam aos seus parlamentares melhores condições de atendimento das demandas de suas bases eleitorais, por meio da destinação de recursos e da execução de políticas públicas. Isso significa que ser governista significa acesso à recursos, cargos e prioridades nas ações do Estado e, conseqüentemente, a manutenção dos mandatos dos deputados da base aliada.

As coalizões governamentais são características do modelo institucional brasileiro e estão presentes no nível nacional e no nível subnacional, e as relações entre executivo e legislativo direcionam a ação estatal em vários aspectos, inclusive na realização da *accountability*. O próprio relacionamento entre os poderes é afetado por estes condicionantes políticos, inclusive a harmonia e o equilíbrios dos entes estatais.

Como auxiliar auxiliares do poder legislativo na realização do controle externo das atividades do poder executivo, os Tribunais de Contas são órgãos autônomos e independentes, sendo responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, patrimonial do

Estado, além de observarem a compatibilidade do planejamento estatal com as ações executadas pelos governos.

Em todos os Estados do país existem Tribunais de Contas, sejam eles dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e que tem atribuições, prerrogativas, direitos e deveres inspirados no Tribunal de Contas da União. São compostos por Ministros ou Conselheiros indicados pelo legislativo e pelo executivo, observando os critérios legais de indicação, que compreendem livre escolha, membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e Auditores concursados.

Se o relacionamento entre o poder executivo e o poder legislativo é permeado por questões políticas, a atuação dos Tribunais de Contas também sofre o reflexo destas questões, principalmente pela forma de provimento de seus Membros, o que num plano geral interfere na qualidade do controle exercido sobre as ações governamentais, principalmente no plano subnacional.

O sistema de controle do Estado do Pará é composto pelo Tribunal de Contas do Estado e pelo Tribunal de Contas dos Municípios, além da Auditoria Geral do Estado e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, mas neste trabalho, dissertamos apenas sobre o Tribunal de Contas do Estado, o TCE-PA.

Nos detivemos sobre dois aspectos relacionados a promoção da *accountability* entre o poder executivo e o poder legislativo na nova ordem democrática vigente após a promulgação da Constituição Federal de 1988: a respeito à composição do Tribunal de Contas do Estado do Pará e o cumprimento de sua missão institucional, de fornecer os instrumentos utilizados pelos parlamentares para o julgamento das contas anuais do governo.

Observamos, primeiramente, os processos de aprovação das indicações de origem do poder executivo e da condução dos indicados do poder legislativo para as vagas de Conselheiros para o Tribunal de Contas do Estado do Pará ocorridos entre 1995 e 2014.

Posteriormente, analisamos a apreciação e o julgamento que a Assembleia Legislativa realizou sobre a regularidade das contas do poder executivo referentes aos exercícios financeiros compreendidos entre 1989 e 2013, com base nos pareceres prévios

sobre a regularidade da gestão governamental, enviados anualmente pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará à Assembleia Legislativa.

A questão norteadora de nossa pesquisa foi: *a relação entre o governo e a base aliada interfere nos processos de votação das contas do Executivo na ALEPA, bem como na aprovação e na indicação de conselheiros para o Tribunal de Contas do Estado do Pará?*

Nossa hipótese central era que as coalizões de apoio ao governo garantiriam a maioria dos votos para aprovar as pautas de interesse do governo, e o mesmo ocorria no caso das aprovações e indicações de Conselheiros para o Tribunal de Contas do Estado do Pará ou na apreciação e julgamento das contas do executivo estadual com base no parecer prévio da corte de contas.

Secundariamente, supomos que havia prevalência de critérios políticos - como o apoio da coalizão às matérias de interesse do governo na ALEPA - sobre critérios técnicos - como a observância das normas legalmente estabelecidas - na aprovação e nas indicações de Conselheiros para o TCE-PA e no julgamento da regularidade das contas do executivo estadual.

Os dados obtidos confirmaram nossa impressão inicial com apenas uma ressalva: os parlamentares, de um modo geral, atentam para os critérios legalmente estabelecidos para a indicação de Conselheiros, e isto por si só já é uma vantagem diante dos Tribunais de Contas de outros Estados.

Os indicados no Pará sempre que tinham trajetórias políticas e profissionais voltadas ao direito, à administração pública ou mesmo à área contábil, não tinham relações de parentesco direto com membros do primeiro escalão do governo quando tomaram posse e não tinham sido processados, nem tinham condenações judiciais ou respondiam por improbidade nos órgãos de controle.

De um modo geral, podemos afirmar que alcançamos o principal objetivo de nosso estudo: *identificar a interferência da relação entre o governo e a base aliada na apreciação das prestações de contas e nos processos de aprovação e de indicação de conselheiros para o Tribunal de Contas do Estado do Pará.*

Quanto aos objetivos específicos, cumprimos a tarefa de descrever os processos de indicação e de aprovação de Conselheiros para o Tribunal de Contas do Estado do Pará ocorridos entre 1989-2014, e da mesma forma, os aspectos políticos do processo de apreciação e de julgamento das contas do executivo estadual na Assembleia Legislativa, a partir da tramitação e votação dos nos pareceres prévios enviados ao legislativo pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará entre 1989-2013.

Nossas hipóteses foram testadas pela medição do tempo de tramitação dos projetos de Decreto Legislativo de indicação e de aprovação de Conselheiros para o TCE-PA, bem como de apreciação dos relatórios e pareceres prévios pelos parlamentares. Isto porque relacionamos a rapidez da tramitação com a força da coalizão governamental para aprovar matérias de interesse do governo. Assim, quanto menor tempo médio de permanência de uma matéria na ALEPA, mais forte a coalizão.

Para calcular o tempo médio de permanência de uma matéria na ALEPA, consideramos ano como 365 dias e 1 mês como 30 dias, somando todos os dias de trâmite de um projeto de decreto legislativo na ALEPA, individualmente e na totalidade dos casos analisados, depois dividimos pelo número total dos processos que compunham a amostra.

Em se tratando da indicação de Conselheiros de origem do legislativo, o resultado do nosso cálculo apontou que o governo em que os processos tramitavam com celeridade foi o de Almir Gabriel (PSDB). Considerando todas as indicações ocorridas neste governo, o tempo médio de tramitação dos Projetos de Decreto Legislativo de foi de 28,3 dias, com o tempo recorde de 14 dias no caso da indicação da Conselheira Lourdes Lima.

Quando comparamos este resultado com a média de tempo do governo de Ana Júlia Carepa (PT), que foi de mais de 300,5 dias de tramitação, temos uma pista da fragilidade que este governo teve em seu relacionamento com o legislativo.

Discutimos ao longo do trabalho a fragilidade da coalizão de apoio formada durante o governo petista, que contava com poucos deputados do partido e de aliados históricos, alguns outros partidos sem identidade com gestão de Ana Júlia Carepa, e ainda com o G8, um grupo de deputados que votava ou não com o governo de acordo com a conveniência dos seus componentes.

As indicações de origem do executivo que tramitaram na ALEPA tiveram semelhanças no tempo médio das tramitações dos projetos de Decreto Legislativo, considerando todos os governos: 51 dias no Governo Almir Gabriel (PSDB), 52,3 dias no Governo Ana Júlia Carepa (PT) e 54,5 dias no governo Simão Jatene (PSDB).

Nossa interpretação a este respeito foi que esta é uma questão menos conflituosa até mesmo pelos critérios legais destas indicações, posto que só uma é de livre escolha do governador e as outras são de membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e dos auditores concursados e efetivados na corte de contas. Na prática, todas as indicações de origem do poder executivo foram mais consensuais e tramitaram mais rapidamente na ALEPA do que as indicações pelas vagas do poder legislativo.

Ao identificarmos o perfil dos indicados para o Tribunal de Contas do Estado, pela observação das informações disponíveis nos projetos de Decreto Legislativo e os resultados das votações das indicações no plenário da ALEPA, para conseguir elementos que evidenciarão a relação entre o governo e a base aliada nestes processos.

No caso das indicações do poder legislativo, todas conduziram ao TCE-PA políticos de carreira, dos quais alguns eram filiados no partido do Governador e outros em partidos da base aliada. A única exceção foi a indicação de Cipriano Sabino, que era o candidato da oposição aliado histórico do PSDB, mas que foi indicado ao TCE-PA logo no primeiro ano do governo Ana Júlia Carepa.

No governo de Almir Gabriel foram indicados os então deputados estaduais filiados ao PSDB Nelson Chaves e Lourdes Lima, e o ex senador também filiado ao PSDB, Fernando Coutinho Jorge, que sofreu críticas da oposição por não pertencer à ALEPA.

O caso mais escandaloso foi a indicação de Lilian Lúcia Campos, esposa do então Senador Luis Otávio Campos – mas mesmo assim foi aprovada na arguição e recebeu votação expressiva em plenário, e só não tomou posse no TCE-PA devido a pressão da opinião pública.

A força da coalizão de apoio de Almir Gabriel contrasta com a fragilidade da base de apoio de Ana Júlia Carepa na ALEPA, onde as indicações não foram tão consensuais. Considerando que duas das indicações transcorreram sem polêmicas por apresentarem

nomes de servidores concursados do TCE-PA - Antônio Erlindo Braga e Ivan Barbosa – restou a nossa análise às indicações de Cipriano Sabino e Luis Cunha, ambos deputados estaduais e políticos de carreira.

Como vimos, Cipriano Sabino pertencia ao campo político oposto ao partido da governadora e Luis Cunha já havia feito parte da coalizão de apoio dos governos anteriores e foi eleito por um placar apertado após uma intensa disputa política que envolveu a candidatura de André Dias do PSDB e de Júnior Hage, representando o G8 – grupo de deputados independentes na ALEPA.

O governo de Simão Jatene indicou apenas dois nomes, o ex deputado André Dias e o auditor concursado do TCE-PA Odilon Teixeira, ambos pelas vagas pertinentes ao executivo e sem que transcorresse nenhum tipo de problema.

Dos dez Conselheiros indicados para o TCE-PA, seis ainda permanecem como membros da corte de contas, dos quais cinco tiveram ligações políticas com o atual governador – André Dias, Lourdes Lima e Nelson Chaves foram filiados ao PSDB, enquanto Cipriano Sabino e Luis Cunha compuseram a base aliada do seu primeiro governo.

No caso do julgamento das contas anuais do governo, consideramos duas outras variáveis: a compatibilidade entre o parecer prévio do TCE-PA e o parecer do relator da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, e os resultados das votações da matéria em plenário.

De acordo com o resultado do cálculo, o tempo médio de permanência dos Projetos de Decreto Legislativo das contas do governo na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO) sofreu variações ao longo dos exercícios financeiros e das diferentes gestões do governo do Estado. O menor valor encontrado foi referente aos anos de 1989 e 1990 no governo de Hélio Gueiros (PMDB), julgados conjuntamente e que tramitaram por apenas 13 dias.

A rápida análise das contas de Hélio Gueiros se deu devido a graves denúncias de corrupção, desvio de verbas e improbidade administrativa, causando reação por parte da opinião pública e pressionando os parlamentares da comissão a seguir a recomendação

do Tribunal de Contas e rejeitar as contas do governador, inclusive com votos de membros do seu próprio partido, o PMDB.

Nos outros governos, a tramitação foi bastante variada, como na primeira gestão de Simão Jatene (PSDB), cuja média de tempo de permanência da matéria na CFFO foi de 30,7 dias, contrastando com um tempo médio dos projetos no legislativo de 308,2 dias. De toda sua primeira gestão, o menor tempo de tramitação referiu-se ao exercício financeiro de 2006, já que dos 23 dias transcorridos da entrada à saída do legislativo, somente por cinco dias sendo apreciado e votado na comissão.

Suspeitamos que a disparidade entre a permanência das matérias na casa e na comissão ocorreu numa tentativa de corrigir possíveis erros nas prestações de contas antes do envio dos pareceres prévios para a comissão, já que constam o registro da permanência destes no gabinete da presidência da ALEPA por longos períodos. Contudo, não pudemos realizar uma análise mais aprofundada por não haver documentos que registrassem o motivo de tanto tempo de estada das matérias na presidência da casa.

Os governos seguintes contaram com maior tempo de permanência das prestações de contas na CFFO, sendo que na gestão de Ana Júlia Carepa (PT) a média da permanência na comissão foi de 673,5 dias, enquanto no primeiro mandato da atual gestão de Simão Jatene (PSDB) foi de 542 dias.

Os dados demonstraram ainda que na quase totalidade dos casos, o parecer do relator da CFFO segue as recomendações do Tribunal de Contas, e as votações em plenário referendam o trabalho da comissão. Isto evidencia que o *locus* do julgamento das contas anuais do governo é a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, cuja composição obedece a disposição das forças políticas representadas na ALEPA, com uma maioria governista garantindo a aprovação do parecer da relatoria mesmo sob os protestos da oposição.

Apesar da importância da composição desta comissão para entendermos o papel das coalizões na aprovação ou rejeição de contas, não conseguimos registros sobre a dinâmica da atuação dos parlamentares na CFFO, o que impossibilitou uma análise mais profunda sobre o que motiva a recomendação dos pareceres dos relatores sobre a regularidade das contas do governo.

O que conseguimos foi identificar os componentes da comissão, como está tabulado nos apêndices deste trabalho, e curiosamente, muitos dos presidentes da comissão acabaram se tornando membros dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, como: André Dias, Cipriano Sabino, Lourdes Lima, Luis Cunha e Rosa Hage.

Como supomos, tanto a composição do Tribunal de Contas do Estado do Pará quanto o julgamento das contas anuais do poder executivo sofrem interferência da presença de coalizões de apoio ao governo na Assembleia Legislativa do Estado, implicando ainda na qualidade do controle exercido entre os poderes. Nestas condições, a realização da *accountability* na esfera estatal paraense é prejudicada pela possibilidade de intervenção do poder executivo sobre as decisões do legislativo.

É claro que existem outras variáveis a serem observadas neste processo, no entanto, tivemos tanta dificuldade na coleta dos dados que nosso tempo para análise do relacionamento entre o executivo e o legislativo estadual ficou prejudicada. Podemos destacar a falta de simetria entre as informações contidas nos processos observados como a principal dificuldade no desenvolvimento de nosso trabalho.

Os projetos de Decreto Legislativo sobre as aprovações e as indicações dos Conselheiros para o TCE-PA apresentam disparidades nos pareceres da relatoria da Comissão de Constituição e Justiça, posto que enquanto uns relatores fazem descrições importantes sobre o cargo a ser preenchido outros são vagos e somente exaltam as qualidades dos indicados.

Os projetos de Decreto Legislativo sobre as contas do poder executivo foram nosso “calcanhar de Aquiles”, posto que alguns nem sequer foram encontrados nos arquivos da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, como os referentes aos exercícios financeiros de 1991, 1994, 1995 e 1997, enquanto outros não continham uma ordem formal de documentações e os detalhes da tramitação.

Absolutamente todos encontram algum tipo de falha nas informações, como por exemplo algumas datas que aparecem nas tramitações dos processos na ALEPA e que na verdade não coincidem com os dias úteis, referindo-se à feriados, sábados e domingos. A falta folhas de registro de expediente em outros processos, muitos documentos ilegíveis

e outros tantos que são citados nos autos, mas que não estavam nas pastas de arquivo representaram limitações à qualidade da análise realizada.

Não há dúvidas que a discussões sobre as limitações e possibilidades dos mecanismos de *accountability* existentes no âmbito institucional do Estado do Pará merecem uma análise mais detida, com a consideração de outros aspectos. Poderíamos destacar a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário como variáveis de controle ao processo político, bem como a contribuição da Auditoria Geral do Estado e dos controles internos dos órgãos e entidades do governo.

Em outro plano, poderíamos ainda investigar a existência de redes de relacionamento e relações de parentesco entre os titulares do Tribunal de Contas e o segundo escalão do governo estadual e a interferência destes fatores na autonomia da decisão dos Conselheiros sobre a aprovação ou rejeição das contas do governo.

Todavia, tais aspectos merecem um tempo de pesquisa e análise muito superior ao que temos para o desenvolvimento de uma dissertação de mestrado, podendo ser melhor explorados em trabalhos posteriores, a título de complementação ou questionamento dos dados aqui apresentados.

Certamente o controle social e a transparência das informações seriam um caminho para a melhor qualidade da *accountability*, mas necessitam de um nível de cidadania que poucos países no mundo experimentam e que no caso brasileiro, e especificamente no Estado do Pará, ainda vai levar algumas décadas para ser alcançado.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. (1988). **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, v. 31, n.1, p. 5-38.
- ABRUCIO, F. L. & LOUREIRO, M. R. (2005) **Finanças Públicas, Democracia e Accountability: Debate Teórico e o Caso Brasileiro**. In: BIDERMAN, C. e ARVATE, P. (orgs.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier.
- \_\_\_\_\_. (1994). **Os Barões da Federação**. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, nº 33, p. 165-183.
- \_\_\_\_\_. (1998). **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/USP.
- ALBUQUERQUE, C. C. B. OLIVEIRA, A. G. de (2013). **A Accountability em Pareceres Prévios do Tribunal de Contas do Estado do Paraná: Possíveis Consequências para o Desenvolvimento Local**. RBPD – Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, v. 2, n. 2, p. 43-57, JUL./DEZ.
- ALMEIDA MELLO, L. I. (2001). **Clássicos da Política, v.1. e v. 2**, organizado por Francisco C. Weffort. São Paulo: Ática.
- ARISTÓTELES. (2007). **Política**. São Paulo: Martin Claret.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ, Lei nº 379, de 23 de janeiro de 1951.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ, Lei nº 381 de 02 de abril de 1951.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ, Lei nº 603 de 20 de maio de 1953.
- BARBOSA, L. A. de A. (2012). **História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- BOBBIO, N. MATEUCCI, N. PASQUINO, G. (1998). **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 11a ed.
- BONAVIDES, Paulo. (2010). **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Coleção das Leis do Império do Brasil, v.1, p. 7.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Diário do Congresso Nacional, Rio de Janeiro, 24 fev. p. 523.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 16 jul. Supl., p. 1.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 10 nov. p. 22359.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 19 set. Seção 1, p. 13059.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília-DF. 24 jan. Seção 1, p. 953.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 5 out. Seção 1. p. 1.

BRASIL. Constituição (1992). **Emenda Constitucional nº 2, de 25/08**. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 1º set.

CAMPANTE, R. G. (2003). **O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira**. DADOS –Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, n° 1, pp. 153 a 193.

CARVALHO, J. M. de. (2004). **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_ (1987). **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia da Letras.

\_\_\_\_\_ (1997). **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Dados vol. 40 n°. 2 Rio de Janeiro.

CARVALHO, M. (2008). **Simulando por meio da dinâmica de sistemas a influência dos tribunais de contas estaduais na qualidade da gestão pública e na atração de investimentos privados**. Cad. EBAPE.BR vol.6 no.1 Rio de Janeiro.

CASTRO, C. R. S. (1997). **A atuação do Tribunal de Contas em face da separação de Poderes do Estado**. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ano 18, n. 38, p. 44-51, out./dez.

CASTRO, F. R. X. de M. e. (2003). **O novo Tribunal de Contas: visão sistêmica das leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos estados e municípios do Brasil**. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. v.46. p. 127-166.

COX, G. & MCCUBBINS, M. (2001). **The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes**. In: HAGGARD, S. & MCCUBBINS, M. (eds.). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge (UK): Cambridge University.

CUNHA, R. B. da. QUINTAL, R. S. ALVES, F. J. dos S. SANTOS, W. J. L. dos. (2012). **A Atuação dos Tribunais de Contas Estaduais na Correção das Demonstrações Contábeis dos Processos de Prestação de Contas dos Governadores**. VIII CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO.

DAHL, R. A. (1997). **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

ESTADO DO PARÁ. (1935). **Constituição do Estado do Pará**. Diário Oficial do Estado, 1º ago.

ESTADO DO PARÁ. (1947). **Constituição do Estadual do Pará**. Diário Oficial do Estado, 8 jul.

ESTADO DO PARÁ. (1967). **Constituição do Estado do Pará**. Diário Oficial do Estado, 15 mai.

ESTADO DO PARÁ. (2012). **Constituição do Estado do Pará de 1989 e Emendas Constitucionais de 01 a 53**. Diário Oficial do Estado, 25 mar.

ESTADO DO PARÁ. (2010). **Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Pará**. Resolução nº 02/94 – revisto e atualizado pelo Ato da Mesa nº 96/2007.

FERNANDES, J. U. J. (2003). **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum.

FIGUEIREDO, A. C e LIMONGE, F. (1998). Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova* nº 44 (p. 97-215).

FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGE, F. (1999). **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. In *As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão*. Editora FGV. Rio de Janeiro (p. 19-72).

FIGUEIRÊDO, C. M. C. (2002). **Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco**. In: CONGRESSO

INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002. Lisboa, Portugal, Anais... Lisboa, 8-11 oct.

FRANCO, M. S. C. (1997). **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. 4.ed. São Paulo: Fundação Editora da Unesp.

GOMES, A. M. B. (2002). **A trajetória dos Tribunais de Contas: estudos sobre a evolução do controle externo da administração pública**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

HAMILTON, MADSON E JAY. (2003). **O Federalista**. Tradução. Hiltomar Martins Oliveira. Livraria Líder e Editora Líder Ltda. Barro Preto. Belo Horizonte- BH.

KANT, I. (1993). **A paz perpétua e outros opúsculos**. Trad. A. Mourão. Lisboa: Eds. 70.

KIEWIET, R. & MCCUBBINS, M. (1991). **The Logic of Delegation: Congressional Parities and the Appropriation Process**. Chicago: University of Chicago.

LEMOS, L. (2005). **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. Tese de doutorado apresentada ao Centro de Estudos e Programa de Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC). Universidade de Brasília - UNB: Brasília.

LIMONGE, F. (2006). **A democracia Brasileira: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos Estudos – CEBRAP. São Paulo, nº 36.

LOCKE, J. (2003). **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Trad. Alex Marins, São Paulo. Martin Claret.

LOUREIRO, M. R. TEIXEIRA, M. A. C. MORAES, T. C. (2009). **Democratização e Reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil recente**. RAP – Rio de Janeiro 43(4): 739-72, JUL./AGO.

MAINWARING, S. (1990). **Presidencialism in Latin America**. Latin America Reserch Review, 25 nº 1.

MAINWARING, S. (1993). **Presidencialism, Multiartidarism and Democracy: The Difficult Combination**. Comparative Political Studies, 26 nº 2.

MAINWARING, S. (1999). **Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro, FGV.

MAINWARING, S. WELMA, C (eds.). (2003). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization).

MALDONADO, Maurílio. (2003). **Separação dos Poderes e Sistema de Freios e Contrapesos: Desenvolvimento no Estado Brasileiro**. Mestrado Acadêmico em Direito Político e Econômico: Universidade Presbiteriana Mackenzie-SP.

MCCUBBINS, M. & SCHWARTZ, T. (1984). **Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms**. *American Journal of Political Science*, Bloomington, v. 28, n. 1, p. 165-179, Feb.

MENEZES, M. (2012). **O Papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na Fiscalização das Agências Reguladoras: Abdicação ou Delegação de Poderes?** *Revista Debates*, Porto Alegre, v.6, n.3, p. 29-52, SET.-DEZ.

\_\_\_\_\_. (2012). **O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços**. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 107-125, out.

MONTESQUIEU, Barão de. (2007) **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret.

NICOLAU, Jairo. (2000). **Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)**. *Dados*, Rio de Janeiro, v.43, nº4.

O'DONNELL, G. (1998). **Accountability horizontal e novas poliarquias**, in *Lua Nova*, n.44.

OLIVIERI, C. (2007). **Política, Burocracia e Redes Sociais: As Nomeações para o Alto Escalão do Banco Central do Brasil**. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 29, p. 147-168, nov.

OMMATI, F. (1977). **Dos Freios e Contrapesos entre os Poderes do Estado**, *Revista de Informação Legislativa*. A. 14. N. 55 (jul/set).

PAIVA, N. SAKAI, J. (2014). **Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Portal Transparência Brasil – [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)

PNUD (2004). **A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. Tradução: Mônica Hirts. Santana do Parnaíba, SP: LM&X.

PRZEWORSKI, A. (2001). “**Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**”, in: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora da FGV.

\_\_\_\_\_ (2003). **States and Markets: A Primer in Political Economy**. Cambridge (UK): Cambridge University.

ROCHA, A. C. (2013) **A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(4): 901-25, JUL./AGO.

SANTOS, F. (1997). **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. Dados vol. 40 nº 3 Rio de Janeiro.

SANTOS, W. G. (1986). **Sessenta e Quatro: a anatomia da crise**. São Paulo: Vértices.

SARTORI, G. (1996). **Engenharia Constitucional. Como mudam as constituições**. Trad. Sérgio Bath. Editora Universidade de Brasília-UNB. Brasília-DF.

\_\_\_\_\_ (1994). **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. v. 1, [s. l.], Editora Ática.

SCHUMPETER, J. (1984). **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1984.

SILVA, M. D. FAVACHO, D. MORBACH, M. (2012). **O Governo do PT no Pará e sua relação com a Assembleia Legislativa**. In Peças e Engrenagens dos jogos políticos no Brasil. SANTOS, A.M. GRILL, I. G. SEIDL, E. SOUZA, C. A. S. (ORG). São Leopoldo: Oikos; São Luís: EDUFMA.

SKIDMORE, T. E. (2010). **Brasil: de Getúlio a Castello (1930-1964)**. Tradução Berilo Vargas. - São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_ (1988). **Brasil: de Castello a Tancredo (1964-1985)**. Tradução Mario Salviano Silva - Rio de Janeiro: Paz e Terra.

TSEBELLIS, G. (1997). **Processo decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 12 (34).

VIANNA, L. W. (org.). (2003). **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG.

VIANNA, O. (1987). **Instituições Políticas Brasileiras**. Terceira parte. Culturologia do Estado. P. 137- 160. Editora Universidade de São Paulo. São Paulo-SP; Editora Universidade Federal Fluminense. Niterói- RJ.

WEBER, M. (1980) **Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária**. In: Os Pensadores. Tradução de Maurício Tragtenberg. São Paulo: Abril.

\_\_\_\_\_. (1999) **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora da UNB; São Paulo: Imprensa Oficial.

\_\_\_\_\_. (2001) **Ciência e Política: duas vocações**. 13 ed. Prefácio de Manoel T. Berlinck. Trad. Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix.

#### **Sites visitados:**

Assembleia Legislativa do Estado do Pará - <http://www.alepa.pa.gov.br> – acesso: 21/04/2013 a 15/04/2015.

Ministério Público do Estado do Pará - <http://www.mppa.mp.br> – acesso: 02/02/2015.

Museu da Corrupção - <http://www.muco.com.br> – acesso: 21/03/2015.

Presidentes do Brasil - <http://presidentes-do-brasil.info> – acesso: 21/03/2015.

Tribunal de Contas da União – [portal.tcu.gov.br/contas-publicas](http://portal.tcu.gov.br/contas-publicas) - acesso: 12/05/2013 a 15/04/2015.

Tribunal de Contas do Estado do Pará – [www.tce.pa.gov.br](http://www.tce.pa.gov.br) - acesso: 12/05/2013 a 15/04/2015.

Tribunal Superior Eleitoral – [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br) – acesso: 15/08 a 25/09/2015.

## **APENDICES**

**Quadro 12 - Composição da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (1989-2014)**

<b>GOVERNADOR(A)</b>	<b>LEGISLATURA (ANOS)</b>	<b>PRESIDENTE DA ALEPA</b>	<b>PRESIDENTE DA CFFO</b>	<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTEs</b>	
<b>HÉLIO MOTA GUEIROS</b>	<b>10<sup>a</sup></b>	MÁRIO CHERMONT (1989-1990)	INFORMAÇÕES NÃO ENCONTRADAS	INFORMAÇÕES ENCONTRADAS	NÃO	INFORMAÇÕES ENCONTRADAS	NÃO
<b>JADER FONTENELLE BARBALHO</b>	<b>11<sup>a</sup></b>	RONALDO PASSARINHO (1991-1992)	INFORMAÇÕES NÃO ENCONTRADAS	INFORMAÇÕES ENCONTRADAS	NÃO	INFORMAÇÕES ENCONTRADAS	NÃO
		BIRA BARBOSA (1993-1994)	JOSÉ PRIANTE (PMDB)	JOSÉ PRIANTE (PMDB)	ANTÔNIO ARMANDO (PMDB)		
				FRANCISCO PALHETA (PPR)	JOERCIO BARBALHO (PPR)		
				BOSCO MOISÉS (PL)	NONATO GUIMARÃES (PT)		
				BENEDITO GUIMARÃES (PPR)	LUIZ SEFFER (PL)		
				RAIMUNDO SANTOS (PRN)	CIPRIANO SABINO (PPR)		
				HERUNDINO MOREIRA (PMDB)	WALDOLY VALENTE (PRN)		
				JOSÉ CARLOS (PT)	MÁRIO COUTO (PMDB)		
	VICE PRESIDENTE FRANCISCO PALHETA (PPR)						

<b>ALMIR JOSÉ DE OLIVEIRA GABRIEL</b>	<b>12<sup>a</sup></b>	ZENALDO COUTINHO (1995-1996)	NIVALDO PEREIRA (PMDB)	NIVALDO PEREIRA (PMDB)	ALOÍSIO CHAVES (PMDB)
			VICE PRESIDENTE JOSÉ CARLOS (PT)	JOSÉ CARLOS (PT)	GERVÁSIO BANDEIRA (PMDB)
				BIRA BARBOSA (PMDB)	MÁRIO COUTO (PMDB)
				ISANE MONTEIRO (PMDB)	FERNANDO BAHIA (PPB)
				ELZA MIRANDA (PSD)	RONALDO PASSARINHO (PPB)
				LUIS OTÁVIO CAMPOS (PFL)	LIRA MAIA (PFL)
				HERUNDINO MOREIRA (PMDB)	LUIS ARAÚJO (PT)
				NOÉ PALHETA (PTB)	LUIZ SEFFER (PL)
				SEBASTIÃO OLIVEIRA (PL)	MATILDO DIAS (PSDB)
				HAROLDO TAVARES (PPB)	
MÁRIO MOREIRA (PDT)					

		LUIS OTÁVIO CAMPOS (1997-1998)	INFORMAÇÕES NÃO ENCONTRADAS	INFORMAÇÕES NÃO ENCONTRADAS	INFORMAÇÕES NÃO ENCONTRADAS
<b>ALMIR JOSÉ DE OLIVEIRA GABRIEL</b>	<b>13ª</b>	MARTINHO CARMONA (1999-2000)	CIPRIANO SABINO (PPB)  VICE PRESIDENTE PIO X (PTB)	CIPRIANO SABINO (PPB)	ANTENOR BARARÚ (PPB)
				PIO X (PTB)	BOSCO BRASIL (PPB)
				ANDRÉ DIAS (PSDB)	CÉZAR COLARES (PSDB)
				BIRA BARBOSA (PMDB)	CLAUDINEY FURMAN (PTB)
				CARLOS DE JESUS (PFL)	DUCIOMAR COSTA (PSB)
				CELSO SARUB (PSD)	FRANCISCO VICTER (PDT)
				FAISAL SALMEN (PSDB)	GABRIEL GUERREIRO (PMDB)
				HAROLDO MARTINS (PMDB)	JOSÉ LIMA (PMDB)
				JOSÉ SOARES (PL)	LOURDES LIMA (PSDB)
				MÁRIO CARDOSO (PT)	MARIA DO CARMO (PT)
				ZEQUINHA MARINHO (PDT)	MURILO FOCA (PFL)
					NADIR NEVES (PL)

					ROSA HAGE (PPB)
					ZÉ GERALDO (PT)
		MARTINHO CARMONA (2001- 2002)	IVANILDO ALVEZ (PPB)	IVANILDO ALVEZ (PPB)	ANDRÉ DIAS (PSDB)
			VICE-PRESIDENTE PIO X (PTB)	PIO X (PTB)	BOSCO BRASIL (PPB)
				BIRA BARBOSA (PMDB)	DUCIOMAR COSTA (PSB)
				CARLOS DE JESUS (PFL)	FRANCISCO VICTER (PDT)
				CELSO SARUB (PSD)	GABRIEL GUERREIRO (PMDB)
				CÉZAR COLARES (PSDB)	HERUNDINO MOREIRA (PMDB)
				HAROLDO MARTINS (PMDB)	JOSÉ LIMA (PMDB)
				JOSÉ SOARES (PL)	MARIA DO CARMO (PT)
				LUIS CUNHA (PDT)	MURILO FOCA (PFL)
				MÁRIO CARDOSO (PT)	NADIR NEVES (PL)
				TETÊ SANTOS (PSDB)	ZÉ GERALDO (PT)

					ZEQUINHA MARINHO (PDT)
<b>SIMÃO ROBSON DE OLIVEIRA JATENE</b>	<b>14ª</b>	<b>MÁRIO COUTO</b> (2003-2004)	<b>HELDER BARBALHO</b> (PMDB)  <b>VICE-PRESIDENTE</b> <b>ANA CUNHA</b> (PMDB)	<b>HELDER BARBALHO</b> (PMDB)	<b>ANDRÉ DIAS</b> (PSDB)
				<b>ANA CUNHA</b> (PMDB)	<b>ANAICE</b> (PMDB)
				<b>ALESSANDRO NOVELINO</b> (PL)	<b>ARACELI LEMOS</b> (PT)
				<b>ANTÔNIO ROCHA</b> (PMDB)	<b>CÉZAR COLARES</b> (PSDB)
				<b>BOSCO BRASIL</b> (PPB)	<b>FAISAL SALMEN</b> (PSDB)
				<b>CIPRIANO SABINO</b> (PL)	<b>LUIS AFONSO SEFFER</b> (PFL)
				<b>EDUARDO COSTA</b> (PV)	<b>MÁRCIO MIRANDA</b> (PFL)
				<b>ELZA MIRANDA</b> (PSDB)	<b>SUZANA LOBÃO</b> (PSDB)
				<b>EULINA REBELO</b> (PTB)	<b>REGINA BARATA</b> (PT)
				<b>MÁRIO CARDOSO</b> (PT)	<b>ZÉ CARLOS ANTUNES</b> (PL)
				<b>TETÊ SANTOS</b> (PSDB)	
					<b>ANA CUNHA</b> (PMDB)

		MÁRIO COUTO (2005-2006)	ANA CUNHA (PMDB)	JOAQUIM PASSARINHO (PTB)	ANAICE (PMDB)
			VICE-PRESIDENTE JOAQUIM PASSARINHO (PTB)	BIRA BARBOSA (PMDB)	ARACELI LEMOS (PT)
				BOSCO BRASIL (PPB)	CÉZAR COLARES (PSDB)
				DELEY SANTOS (PSDB)	ELZA MIRANDA (PSDB)
				EDUARDO COSTA (PV)	LUIS AFONSO SEFFER (PFL)
				EULINA REBELO (PTB)	MÁRCIO MIRANDA (PFL)
				FAISAL SALMEN (PSDB)	REGINA BARATA (PT)
				JÚNIOR FERRARI (PTB)	
				MÁRIO CARDOSO (PT)	
				TETÊ SANTOS (PSDB)	
ANA JÚLIA CAREPA	15 <sup>a</sup>	DOMINGOS JUVENIL (2007- 2008)	CÉZAR COLARES (PSDB)	CÉZAR COLARES (PSDB)	ADAMOR AIRES (PR)
			VICE-PRESIDENTE JÚNIOR HAGE (PR)	JÚNIOR HAGE (PR)	AIRTON FALEIRO (PT)
				ALEXANDRE VON (PSDB)	ANA CUNHA (PMDB)
				CARLOS MARTINS (PT)	ANTÔNIO ROCHA (PMDB)

				CÁSSIO ANDRADE (PSB)	ARNALDO JORDY (PPS)
				DELEY SANTOS (PSDB)	GABRIEL GUERREIRO (PV)
				JOAQUIM PASSARINHO (PTB)	JÚNIOR FERRARI (PTB)
				LUIS AFONSO SEFFER (PFL)	MÁRCIO MIRANDA (DEM)
				PARSIFAL PONTES (PMDB)	MARTINHO CARMONA (PMDB)
				SIMONE MORGADO (PMDB)	REGINA BARATA (PT)
					SULEIMA PEGADO (PSDB)
		DOMINGOS JUVENIL (2009-2010)	SIMONE MORGADO (PMDB)	SIMONE MORGADO (PMDB)	ALEXANDRE VON (PSDB)
			VICE-PRESIDENTE	HAROLDO MARTINS (DEM)	ANTÔNIO ROCHA (PMDB)
			HAROLDO MARTINS (DEM)	ANA CUNHA (PMDB)	ARNALDO JORDY (PPS)
				CARLOS BORDALO (PT)	BERNADETE TEM CATEN (PT)
				CARLOS MARTINS (PT)	BIRA BARBOSA (PSDB)

				EDUARDO COSTA (PV)	CÁSSIO ANDRADE (PSB)
				GABRIEL GUERREIRO (PV)	DELEY SANTOS (PSDB)
				JÚNIOR HAGE (PR)	JÚNIOR FERRARI (PTB)
				MANOEL PIONEIRO (PSDB)	JOSÉ SOARES (PMDB)
				PARSIFAL PONTES (PMDB)	MÁRCIO MIRANDA (DEM)
				SULEIMA PEGADO (PSDB)	TETÊ SANTOS (PSDB)
<b>SIMÃO ROBSON DE OLIVEIRA JATENE</b>	<b>16ª</b>	MANOEL PIONEIRO (2011-2012)	MARTINHO CARMONA (PMDB)  VICE-PRESIDENTE ANA CUNHA (PMDB)	MARTINHO CARMONA (PMDB)	ALEXANDRE VON (PSDB)
				ANA CUNHA (PMDB)	
				AIRTON FALEIRO (PT)	CILENE COUTO (PSDB)
				ALESSANDRO NOVELINO (PMN)	CÁSSIO ANDRADE (PSB)
				CARLOS BORDALO (PT)	EDUARDO COSTA (PTB)
				JOSÉ MEGALE (PSDB)	ELIEL FAUSTINO (PR)
				LUZINEIDE FARIAS (PSD)	FERNANDO COIMBRA (PSD)
				RAIMUNDO BELO (PR)	GABRIEL GUERREIRO (PV)

			TIÃO MIRANDA (PTB)	MACARRÃO (PMDB)	
			PARSIFAL PONTES (PMDB)	OZÓRIO JUVENIL (PMDB)	
			PIO X (PTB)	VALDIR GANZER (PT)	
				ZÉ MARIA (PT)	
		MÁRCIO MIRANDA (2013- 2014)		ANA CUNHA (PSDB)	JOSEFINA CARMO (PMDB)
				SIMONE MORGADO (PMDB)	PARSIFAL PONTES (PMDB)
				AIRTON FALEIRO (PT)	CARLOS BORDALO (PT)
				ZÉ MARIA (PT)	VALDIR GANZER (PT)
				JOSÉ MEGALE (PSDB)	TETÊ SANTOS (PSDB)
				ZÉ FRANCISCO (PMN)	CILENE COUTO (PSDB)
				JÚNIOR HAGE (PR)	HILTON AGUIAR (PSC)
				LUZINEIDE FARIAS (PSD)	HAROLDO MARTINS (DEM)
				TIÃO MIRANDA (PTB)	FERNANDO COIMBRA (PSD)
RAIMUNDO BELO (PSB)	EDUARDO COSTA (PTB)				

					CÁSSIO ANDRADE (PSB)
<b>SIMÃO ROBSON DE OLIVEIRA JATENE</b>	<b>17<sup>a</sup></b>	MÁRCIO MIRANDA 2015/2016		AIRTON FALEIRO (PT)	CARLOS BORDALO (PT)
				CORONÉL NEIL (PSD)	CÁSSIO ANDRADE (PSB)
				ELIEL FAUSTINO (SD)	CEILSO SABINO (PSDB)
				HAROLDO MARTINS (DEM)	CHIICÃO (PMDB)
				IRAN LIMA (PMDB)	EDUARDO COSTA (PTB)
				JÚNIOR HAGE (PR)	ELIANE LIMA (PSDB)
				LUTH REBELO (PSDB)	HILTON AGUIAR (SD)
				MILTON CAMPOS (PSDB)	JÚNIOR FERRARI (PSD)
				OZÓRIO JUVENIL (PMDB)	LÉLIO COSTA (PC DO B)
				SIDNEY ROSA (PSB)	MARTINHO CARMONA (PMDB)
				TIÃO MIRANDA (PTB)	RENATO OGAWA (PR)

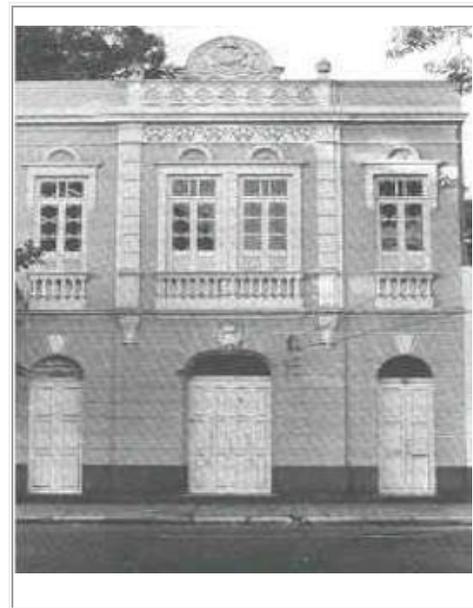
FONTE: Diário do Legislativo, Livros Ata e Relatórios da CFFO/ALEPA.

## **ANEXOS**

**Anexo I** - Galeria dos Prédios onde funcionou o Tribunal de Contas do Estado do Pará de 1953 até a os dias atuais.



Primeira instalação do Tribunal de Contas do Estado do Pará, instalada em 1953 (a dependência ocupada pelo Tribunal de Contas era a sala de canto à esquerda, no pavimento superior), onde atualmente funciona a Universidade do Estado do Pará. Fonte: Site do TCE-PA



Edifício sede do Tribunal de Contas em 1954, onde funciona atualmente o Teatro Alexandre Rodrigues Ferreira do Museu Paraense Emilio Goeldi. Fonte: Site do TCE-PA



Palácio "SERZEDELLO CORRÊA", edifício sede do Tribunal de Contas do Estado do Pará desde 21.10.1970 até os dias atuais. Fonte: Site do TCE-PA

**Anexo II - Galeria de Conselheiros que exerceram a Presidência do Tribunal de Contas do Estado do Pará no decorrer de sua existência.**



Alberto Engelhard - 1951 a 1953.



Benedito de Castro Frade - 1954 a 1955.



Adolfo Burgos Xavier - 1956 a 1957.



Lindolfo Marques Mesquita - 1957 a 1958;  
1967 a 1968.



Mário Nepomuceno de Souza - 1959 a 1960;  
1965 a 1966;  
1974 a 1976.



Elmiro Gonçalves Nogueira - 1961 a 1962.



José Maria de Vasconcelos Machado - 1963 a  
1964.



Eva Anderson Pinheiro - 1968 a 1970;  
1995 a 1996.



Elias Naif Daibes Hamouche - 1971 a 1973;  
1981 a 1982;  
1983 a 1984;  
1993 a 1994.



José Maria de Azevedo Barbosa - 1977 a 1980.



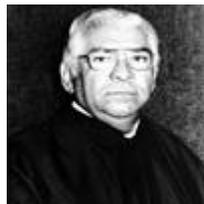
Sebastião Santos de Santana – 1985 a 1986;  
1999 a 2000;  
2001 a 2002.



Lauro de Belém Sabbá - 1987 a 1988;  
2003 a 2006.



Manuel Ayres - 1989 a 1990.



Lucival Barbalho - 1991 a 1992.



Nelson Luiz Teixeira Chaves - 1997 a 1998.



Fernando Coutinho Jorge - 2007 a 2009.



Maria de Lourdes Lima de Oliveira - 2009 a 2010.



Cipriano Sabino Junior - 2011 a 2014.



Luis da Cunha Teixeira  
(2015)

**Anexo III - Galeria de Conselheiros que integraram e integram o Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Pará.**



Synval da S. Coutinho



Emilio Uchôa Lopes Martins



Ivan Barbosa Cunha



Augusto B. de Araujo



Clóvis S. de Moraes Rego



Luis da Cunha Teixeira



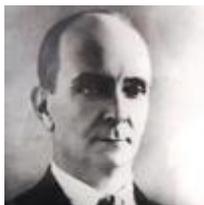
João Camargo



Arnaldo Correa Prado



André Teixeira Dias



Anibal D. D'Oliveira



Antonio Erlindo Braga



Odilon Inácio Teixeira

