

GOVERNABILIDADE E DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DO JULGAMENTO DAS CONTAS MUNICIPAIS NO ESTADO DO PARANÁ

*Governability and Local Development: The Case of the Trial of
Municipal Accounts in the State of Paraná*

Cristhian Carla Bueno de Albuquerque
Marcus Vinicius Gonçalves da Silva
Antonio Gonçalves de Oliveira

GOVERNABILIDADE E DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DO JULGAMENTO DAS CONTAS MUNICIPAIS NO ESTADO DO PARANÁ

Governability and Local Development: The Case of the Trial of Municipal Accounts in the State of Paraná

*Cristhian Carla Bueno de Albuquerque
Marcus Vinicius Gonçalves da Silva
Antonio Gonçalves de Oliveira*

Resumo: Este estudo tem por escopo analisar o julgamento das contas anuais dos prefeitos municipais do Estado do Paraná, desde a emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado até o efetivo julgamento pelo Plenário das Casas Legislativas, a fim de apurar quais os fundamentos que levam algumas Câmaras Municipais Paranaenses a rejeitarem o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas quando este sugere a desaprovação das contas. O método de pesquisa utilizado segue a taxionomia empregada por Vergara (2004), que propõe dois critérios: a) quanto aos fins e b) quanto aos meios. Com relação aos fins, pode ser classificada em pesquisa exploratória e explicativa e, relativamente aos meios, em pesquisa bibliográfica e documental. Como resultado da pesquisa, verifica-se que a rejeição dos pareceres prévios se dá por questão de natureza política, com preponderância da influência da governabilidade, ocasionando em consequências negativas ao desenvolvimento dos municípios.

Palavras-chave: desenvolvimento local, controle externo, julgamento das contas anuais, governabilidade.

Abstract: This study has the purpose to analyze the judgment of the annual accounts of the Municipal Mayors of the State of Paraná, since the issuance of the preliminary opinion by the Court of Accounts of the State of Paraná until the actual trial by the Plenary of the Legislative Houses, in order to determine which grounds that lead some Municipalities of Paraná reject the prior opinion of the Court of Accounts when suggesting disapproval of accountability. The research methodology follows the taxonomy used by Vergara (2004), which proposes two criteria: a) about the purposes and b) as to the means. With regard to the purposes, can be classified as exploratory and explanatory research and, for the media, in bibliographic and documentary research. As a result of the research, it appears that the rejection of the previous advice is given for the sake of a political nature, with preponderance of the influence of the governability, Resulting in negative consequences for the development of municipalities.

Keywords: local development, external control, judgment of annual accounts, Governability

JEL: H76.

Introdução

Este trabalho é o resultado do estudo dos processos de julgamento das contas anuais dos prefeitos municipais do Estado do Paraná que obtiveram parecer prévio pela desaprovação de suas contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, referente aos exercícios de 2007 a 2011. No Estado Democrático de Direito o gestor público deve observar princípios basilares, que deverão nortear a tomada de suas decisões no âmbito público, dentre eles: o princípio da constitucionalidade; sistema dos direitos fundamentais; princípio da legalidade; da segurança jurídica; da proteção jurídica e das garantias processuais; garantia de acesso ao judiciário e o princípio da divisão de poderes.

Para salvaguarda desses preceitos, faz-se necessária a existência de um sistema de controle que fiscalize os atos dos administradores públicos, visando à garantia das boas práticas de governança pública e à transparência da gestão, como uma forma de prestação de contas à população, pois o controle é uma atividade inerente a qualquer tipo de instituição ou organização, principalmente em se tratando da esfera pública, num sistema representativo de governo. Ademais, observa-se que é por intermédio de técnicas de controle efetivas e eficazes que se garante a concretização de políticas públicas, o atingimento de metas, o cumprimento dos planos de governo previstos nas leis de planejamento público, que são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Diante das previsões constitucionais, da abrangência das três esferas do federalismo brasileiro e da necessidade de solidificação de instrumentos de gestão eficazes, que subsidiem a tomada de decisões dos gestores e garantam a implementação das políticas públicas, a implantação deste controle no âmbito da administração pública ocorre de forma sistêmica, interna e externamente, com a finalidade precípua de atuarem paralela e complementarmente, assegurando a concretização dos preceitos da boa governança pública, da lisura e transparência dos atos públicos. Assim, cada poder está sujeito à fiscalização por órgãos externos do próprio poder, que é o chamado controle externo, exercido pelo Poder Legislativo – que, em determinados casos, terá o auxílio dos Tribunais de Contas –, pelo Judiciário e pela sociedade.

Em relação ao controle externo parlamentar exercido sobre o Poder Executivo, a Constituição Estadual e a Constituição Federal preveem que ele será exercido pelo legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, órgão autônomo que fiscalizará os gastos do Poder Executivo, nos termos e competências fixados taxativamente na Carta Constitucional. As competências, atribuições e limites no exercício dos atos de controle executados por essas Cortes de Contas constam em seus Regimentos Internos e Leis Orgânicas, a exemplo do Estado do Paraná pela Lei Complementar 113/2005. Neste diapasão, no âmbito municipal, o controle externo parlamentar dos atos do prefeito compete à Câmara Municipal, que o faz em se tratando de julgamento das contas anuais, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

O gestor público tem o dever de prestar contas de forma responsável (accountability) para fins de ver suas contas aprovadas e o interesse público satisfeito, devendo fazê-lo da forma mais inteligível e clara possível. Diante de tal complexidade e do conteúdo dessas prestações de contas anuais, o Tribunal de Contas do Estado, órgão técnico, faz a análise prévia dos dados, emitindo, assim, parecer prévio recomendando a regularidade, a regularidade com ressalva ou a irregularidade das contas, recomendação esta que poderá auxiliar o Legislativo Municipal quando do efetivo julgamento das mencionadas contas anuais dos prefeitos municipais. Após emissão de parecer prévio pelo TCE/PR, o processo é encaminhado para a Câmara

Municipal para fins de efetivo julgamento, o processo será incluído em pauta para deliberação, cuja decisão, fundamentada, aprovará ou desaprovará as referidas contas, seguindo o opinativo técnico do Tribunal de Contas do Estado ou, observado o quórum qualificado (2/3), rejeitando-o.

O presente estudo mostra que os motivos que levam algumas Câmaras Municipais Paranaenses a rejeitarem o parecer prévio pela desaprovação das contas emitido pelo Tribunal de Contas Estadual, são de natureza política, desprovidos de fundamentos técnicos e legais.

No entanto, observa-se que essas rejeições são em número menor que o daqueles julgamentos que mantêm o opinativo exarado pela corte de contas, o que leva a concluir, mediante a análise dos dados coletados, que a influência política da governabilidade no julgamento das contas dos prefeitos municipais no Estado do Paraná ocorre de forma indireta, uma vez que, na maioria dos processos, não está presente no julgamento propriamente dito, mas sim, durante o trâmite processual dos processos, contribuindo para a inércia do legislativo em colocar os processos na pauta de julgamentos.

O método de pesquisa aqui utilizado seguiu a taxionomia empregada por Vergara (2004), podendo a pesquisa ser classificada em exploratória, explicativa, bibliográfica e documental, ressaltando-se que, para a análise dos dados, foi empregada a metodologia qualitativa de análise de conteúdo.

Administração Pública Contemporânea

No Estado Democrático de Direito o agir do gestor público é balizado pelo conjunto de normas editadas pelo Poder Legislativo, sendo seu dever agir de acordo com estas normas, obedecendo e observando as leis e os princípios vigentes no país (Garcia & Alves, 2002). Assim, partindo deste conceito de Estado é na Administração Pública que está concentrada todo funcionamento e organização referentes à prestação de serviços públicos à população. Deste modo, conforme o tipo de Estado, a Administração Pública possui características peculiares.

Atualmente, o Brasil está aderindo novas práticas de gestão pública, conhecidas como nova gestão pública (NPM) ou administração pública gerencial, vários conceitos e práticas tiveram que ser revistos para adaptar os serviços públicos ao novo conceito de gestão, para fins de torná-los mais eficientes e eficazes em sua atividade finalística, atendendo tempestivamente e com qualidade aos anseios da população. Conforme bem ponderado por Matias-Pereira (2010, p. 49), esta mudança de paradigma não é tão fácil de ocorrer, uma vez que os instrumentos de políticas de gestão públicas existentes, como planejamento, organização governamental, serviço civil, entre outras, ainda não funcionam de forma adequada no país, o que dificulta a concretização de políticas públicas finalísticas no Brasil.

Essa reforma dos anos 1990, indubitavelmente, avançou quanto à utilização do termo governança e em relação aos princípios da participação, transparência pública, controle social e *accountability*, sendo que teve como principal objetivo manter equilibradas as contas públicas, e, paralelamente, aumentar a capacidade da ação do Estado, com a substituição do modelo burocrático pelo gerencial.

Como leciona Matias-Pereira (2012, p.190), a implantação da NPM no Brasil procurou delinear um novo padrão de gestão pública, a denominada administração gerencial, apoiada nos princípios da flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente e controle social. Deste modo, em 1998 foi editada a Emenda Constitucional (EC) n. 19/98, a qual apontou um caráter de irreversibilidade, propiciando mudanças não apenas em curto prazo, mas também a médio e longo prazo, introduzindo várias

mudanças no texto constitucional, sendo uma das principais, a inserção do princípio da eficiência no caput do art. 37, orientando-se pela busca da efetividade nos resultados da Administração Pública.

Por óbvio que a reforma da administração pública não se concretiza apenas com a alteração dos dispositivos constitucionais, embora esta seja necessária, mas sim com a inclusão da sociedade e dos servidores públicos nesse processo para que se torne algo eficaz e legítimo, cultura esta que só se desenvolve com o passar dos anos. Por esta razão, a EC 19/98 representou sem dúvida a última grande reforma, a qual vem sendo lapidada ao longo do tempo, visando à melhoria na prestação dos serviços públicos, com um enfoque menos burocrático e mais gerencial da administração pública.

Partindo desta evolução que se pretende aperfeiçoar as técnicas de controle e conscientizar os gestores públicos dos seus deveres, dentre eles o de prestar contas de forma responsável, não apenas aos órgãos de controle, mas a população.

Controle na Administração Pública

A ideia de controle está diretamente ligada à noção de poder, pois, como assevera Montesquieu *apud* Fernandes (2003, p. 226) temos a experiência eterna de que todo homem que tem em mãos o poder é sempre levado a abusar dele, e assim irá seguindo, até que encontre algum limite. Desse modo, que para se assegurar a legitimidade do Estado Democrático de Direito é necessária a existência de um sistema de controle que fiscalize os atos de gestão do administrador público, visando à garantia de boas práticas de governança para a implementação de políticas públicas e satisfação do interesse público de forma mais econômica e eficiente. Como argumenta Matias-Pereira (2010, p. 167) o controle é uma atividade inerente a qualquer tipo de instituição ou organização, compreendendo além dos aspectos administrativos e financeiros todo o conjunto de métodos e ações realizados dentro de determinado órgão administrativo.

Por meio desse *sistema de controle*, com suas variadas facetas, é que se pode garantir o cumprimento das normas e o atingimento das metas essenciais do ente público, ou seja, a criação e execução eficiente de políticas de governo, assegurando a continuidade do Estado em direção ao bem comum, nos moldes apregoados por Justen Filho (2011) quando afirma ser o Estado uma organização de bens e pessoas para a realização dos direitos fundamentais.

Destaque-se que, em outubro de 1977, na Cidade de Lima ocorreu o IX Congresso da INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*), organização internacional ligada à ONU dedicada ao desenvolvimento e divulgação de conhecimento na área de controle externo, momento em que foi aprovada a Declaração de Lima, que informa os objetivos do controle externo, cujo teor, nos termos consignados por Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011, p.132), mostra o seguinte:

A instituição do controle é inerente à administração das finanças públicas, a qual constitui uma gestão fiduciária. O controle das finanças públicas não é um fim em si, mas um elemento indispensável de um sistema regulador, que tem por fim assinalar em tempo útil os desvios relativos à norma ou o desrespeito dos princípios da conformidade com as leis, de eficiência, de eficácia e de economia da gestão financeira de modo a que se possa, em cada caso, tomar medidas corretivas, precisar a responsabilidade das partes em questão, obter a reparação ou tomar medidas para impedir, ou pelo menos tornar mais difícil, perpetrar atos desta natureza.

Estes objetivos perseguidos pelo Controle se materializam sob a atuação de órgãos que atuam de forma sistêmica nos âmbitos interno e externo considerando

o espectro de abrangência nas três esferas do federalismo brasileiro, e as previsões do texto constitucional.

Neste matiz, observa-se que a finalidade do controle administrativo nas últimas décadas, conforme leciona Fernandes (2003, p. 125) passou a ser compreendido em sua visão mais nobre, que é a busca do redirecionamento das ações programadas, ou, como quer em outros, ser o vetor no processo decisório. Denota-se, deste modo, que a noção de controle, sua conceituação e finalidade estão evoluindo, ampliando suas atribuições e aperfeiçoando suas práticas.

O dever de prestar contas (*accountability*)

É indiscutível, nos dias atuais, a importância dos órgãos de controle e do controle em si dos atos de gestão pública, visando à maior efetividade e economicidade dos gastos públicos e à garantia de execução de políticas e dos programas que fazem parte da agenda governamental. Afinal, cada vez mais a sociedade está indo à procura de informações e exigindo a efetiva atuação dos órgãos de controle em geral, buscando respostas concretas e fundamentadas às suas indagações e os resultados prometidos por seus mandatários em período eleitoral. Nesse contexto insere-se o dever dos gestores públicos de prestarem suas contas de forma responsável, com o maior número de informações e maior clareza possível, pois esta atividade é inerente a quem possui o exercício do poder, uma vez que quem o exerce o faz em nome de outrem, ou seja, da coletividade. O dever de prestação de contas tem matriz constitucional, eis que o parágrafo único do art. 70 da CF/88 prevê que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (Brasil, 1988).

Deve-se, entretanto, asseverar que a satisfação da gestão do administrador público não está subsumida na simples apresentação da prestação de contas, dado que ele só se exonerará de responsabilidade administrativa e político-administrativa com a aprovação de suas contas como regulares (Castro, 2003, p.13). Esse dever de prestar contas já estava previsto muito antes da edição da Constituição Federal de 1988, pois o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, já previa que quem quer que utilize dinheiro público terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes (Brasil, 1967).

Observa-se que a preocupação com as finanças públicas e aplicação do dinheiro público remontam à década de 1960, uma vez que não apenas o Decreto-Lei 200 de 1967, mas também a Lei 4.320 de 17 de março de 1964, já demonstravam toda esta preocupação em relação à prestação de contas, ao responsável por ela, etc.

Certo é que, embora essas duas normas ainda estejam em vigor, muitas outras foram editadas posteriormente, de forma a aperfeiçoar as técnicas de controle e a responsabilização dos gestores, incluindo nos dias atuais a transparência da gestão pública, com o dever de disponibilização do maior número de informações da gestão para a sociedade. Desse modo, para a satisfação destes anseios é necessário que os gestores se submetam à *accountability*.

A *accountability* revela-se um instrumento importantíssimo de gestão pública, uma vez que se traduz em meios democráticos de monitorar e controlar a conduta dos governantes, por prevenir concentrações de poder e por aumentar a capacidade de aprendizado e a efetividade da administração pública (Bovens, 2006, p. 25). Afinal, como leciona Castro (2011, p. 512), a *accountability* configura-se numa proteção ao cidadão contra as práticas da má gestão administrativa, estando, assim, diretamente ligada à democracia, pois quanto mais avançado o estágio democrático, maior é o

interesse pela *accountability*, que tende a acompanhar os avanços dos valores democráticos da igualdade, dignidade humana, participação, representatividade, etc.

Matias-Pereira (2012, p. 78) enfatiza que o termo *accountability* induz os gestores públicos a prestarem contas de seus atos à sociedade, garantindo grau mais elevado de transparência e a execução das políticas de governo. Quanto maior for a possibilidade de a sociedade poder discernir se as ações de governo estão em conformidade com o interesse da coletividade e puder sancioná-lo, mais *accountable* é um governo.

Controle externo *stricto sensu*

O controle externo é realizado por órgãos que não pertencem ao poder no qual o controle será realizado. Deste modo, qualquer órgão pode exercer o controle externo, desde que tenha a incumbência de controlar a atividade desenvolvida por outro órgão pertencente a outro poder (Aguiar, Albuquerque & Medeiros, 2011, p. 141).

Guerra (2011, p. 108), ao conceituar controle externo, afirma que ele tem como finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes. Assim, ele compreende o controle parlamentar, o controle exercido pelo tribunal de contas e o controle judicial, sendo que no Brasil o controle externo, em sentido estrito, é entendido apenas como aquele exercido diretamente pelo Poder Legislativo e por meio do Tribunal de Contas sobre as administrações dos outros poderes (Guerra, 2011, p. 8-9).

Di Pietro (2005, p. 649) ressalta que o mesmo deve se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que, sua atuação implica a interferência de um poder na esfera do outro, não podendo, desta forma, legislações complementares ou ordinárias, e as Constituições Estaduais, preverem outras hipóteses além daquelas previstas na Constituição Federal, sob a ofensa ao princípio da tripartição dos poderes. A Constituição Federal vigente consagrou o controle parlamentar por meio de fiscalizações político-administrativas (controle político) e financeiro-orçamentárias (controle financeiro), sendo que a primeira consiste na prerrogativa do poder legislativo de questionar os atos do executivo quanto ao mérito e legalidade, podendo, assim, fazer uma análise da gestão e tomar as medidas necessárias para correção ou punição dos infratores por meio das comissões de inquérito e processante (Moraes, 2005, p. 257).

A segunda forma de fiscalização é a financeiro-orçamentária, que consiste no controle financeiro, orçamentário, contábil, operacional e patrimonial da administração pública direta e indireta, englobando não apenas as contas das entidades públicas, mas também de todas as contas de pessoas físicas ou jurídicas que arrecadem, utilizem, gerenciem, guardem ou administrem bens, dinheiros e valores públicos (Moraes, 2005, p. 258).

Observa-se que a Constituição Federal confere ao Poder Legislativo a titularidade do controle externo quando menciona em seu artigo 70 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional (Brasil, 1988).

Esta previsão constitucional consagra dispositivos da Lei n. 4.320/64 - Lei de Contabilidade Pública (recepcionada pela Carta Constitucional de 1988), que previa, no artigo 81, a atribuição do Poder Legislativo como órgão de controle externo: O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar

a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento (Brasil, 1964). Deste modo, a Constituição Federal e a lei geral de Contabilidade Pública evidenciam que as questões centrais de interesse do controle externo são os aspectos legais ligados à arrecadação e aplicação do dinheiro público e à observância dos limites financeiros consignados no orçamento (Giacomoni, 2010, p. 340).

Ainda, a Carta Republicana dispõe, em seu art. 75, que as normas estabelecidas na seção IX, que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária (art. 70 a 75 da CF/88), serão aplicadas no que couber à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados (BRASIL, 1988). Assim, a fiscalização das administrações públicas municipais (poder executivo municipal) do Estado do Paraná ocorre na forma preconizada pela Constituição Federal, sendo que, nesta atividade de controle, o Legislativo Municipal e o Tribunal de Contas do Estado, órgão técnico auxiliar, possuem as funções de fiscalização financeira, de consulta, de informação, de julgamento, sancionatórias, corretivas e de ouvidoria (Di Pietro, 2005, p.651-653). No que tange aos municípios, o art. 31 da Constituição Federal prevê que a fiscalização será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas do Estado ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. Tratando-se deste órgão auxiliar de controle externo (art. 71 da CF/88), Chaves (2009, p. 94) define Tribunal de Contas como órgão de extração constitucional, autônomo e independente – cuja previsão de existência e competências básicas consta da própria Lei Magna.

Sobre a autonomia dessas Cortes de Contas, o Supremo Tribunal Federal, decidindo a ação direta de inconstitucionalidade (ADIN n.º 1.140-5 de 26.09.2003), de relatoria do Ministro Sidney Sanches, posicionou-se da seguinte forma: Não são, entretanto, as cortes de contas órgãos subordinados ou dependentes do Poder Legislativo, tendo em vista que dispõe de autonomia administrativa e financeira, nos termos do artigo 73, caput, da Constituição Federal, que lhes confere as atribuições previstas em seu artigo 96, relativas ao Poder Judiciário (Brasil, 2003). Esses Tribunais de Contas receberam, a partir da Carta Constitucional de 1988, aparato legal que lhes permite vastas condições de promover a *accountability*, sendo certo que eles devem sempre buscar expandir seu âmbito de atuação de forma a não se limitarem apenas à análise dos aspectos contábeis e orçamentários, pois, como assevera Campos (1990, p.45), além da questão da autonomia, a própria natureza do controle constitui uma limitação: enquanto a Corte se limitar a aspectos contábeis e orçamentários, a burocracia não se moverá no sentido da *accountability*.

Neste contexto, evidencia-se que houve uma evolução dessas Cortes de Contas ao longo dos tempos, dado que, contemporaneamente, as atividades de controle passaram a englobar amplas atividades, com objetivos diversos, e embora o seu papel de assegurar que os recursos públicos sejam arrecadados e aplicados de acordo com as leis e regulamentos consista ainda em sua função primordial, verifica-se que houve progresso em relação ao controle dos resultados, deixando estes órgãos de se pautarem apenas aos aspectos de legalidade como eram em seus primórdios (Giacomoni, 2010, p.337).

É fato que esses Tribunais de Contas exercem funções imprescindíveis de fiscalização, controle e orientação, e para este mister baseiam-se não apenas nos dispositivos constitucionais, mas em todo aparato legal e normativo existente em matéria de gastos públicos, contabilidade e controle, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Contabilidade Pública, seus Regimentos Internos e Leis Orgânicas. Assim, as “questões centrais de interesse do controle externo

são os aspectos ligados à arrecadação e aplicação do dinheiro público e à observância dos limites financeiros consignados no orçamento” (Giacomoni, 2010, p.340).

Neste contexto, tem-se o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), que teve sua origem seminal em 2 de junho de 1947, o qual, nos moldes das demais Cortes de Contas, em seus primórdios tinha a preocupação única de atuar como órgão de fiscalização *a posteriori*, cuja visão evoluiu paulatinamente, ao longo dos anos, de forma a aprimorar suas técnicas fiscalizatórias, englobando maior número de entidades e órgãos a serem controlados, bem como expandindo a sua atuação como órgão de orientação e controle *a priori* (Paraná, 2005).

Na década de 1980, após o advento da Carta Constitucional de 1988, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná regulamentou a participação da população frente aos atos de controle, normatizando o direito de denúncia. Fato este que, somado ao aparato eletrônico desenvolvido, fez com que esta Corte de Contas ganhasse credibilidade por parte da população e o título, em âmbito nacional, de Tribunal de Contas pioneiro no processo eletrônico e na preocupação de normatização para fins de possibilitar o exercício do controle social (Paraná, 2006).

Dentre as suas atribuições encontra-se a de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado nos prazos gerais previstos na Constituição Estadual, na Lei de Responsabilidade Fiscal e nos prazos específicos previstos na Lei Orgânica (Paraná, 2005).

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas quando da apreciação das contas anuais do chefe do Poder Executivo é uma peça técnica, instrumento de apreciação das contas que dará suporte para o julgamento delas pelo Poder Legislativo (Guerra, 2005, p.172). Verifica-se que a definição de parecer prévio, atribuída por Guerra (2005), nada mais é que uma síntese do que prevê a legislação nacional sobre a matéria, pois o Art. 75, inciso I, da Constituição do Estado do Paraná dispõe que o controle externo realizado pela Assembleia Legislativa será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete a apreciação das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio (Paraná, 1989).

Corroborando, Castro (2003, p.26) enfatiza que:

O Supremo Tribunal Federal mantém o entendimento, quanto a forma de apreciação e seus aspectos, de que: “A apreciação das contas anuais da chefia do executivo constitui uma das mais elevadas atribuições do Tribunal de Contas, a quem compete examiná-las de forma global, mediante parecer prévio, no que concerne aos seus aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade”. Destaca, ainda, que o parecer prévio se trata de “[...] pronunciamento técnico, sem conteúdo deliberativo, consubstanciado em parecer prévio, destinado a subsidiar o exercício das atribuições fiscalizadoras do Poder Legislativo”.

No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Art. 56, dispõe que as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo receberão parecer prévio da respectiva Corte de Contas, acrescentando, em seu Art. 58, que nela deverão constar as questões atinentes à arrecadação, sua previsão, as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos e demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições (Brasil, 2000). Alicerçado nos dispositivos legais citados e na Constituição Estadual, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, da mesma forma, elenca em sua Lei Orgânica,

Lei Complementar 113/2005, como primeira atribuição, a de apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes dos poderes executivos, regulamentando o dispositivo na seção II de seu Regimento Interno (RI), que trata “Das Contas dos Prefeitos Municipais” (Paraná, 2005). Nesta seção II resta definida (arts. 215 e 216) a abrangência da matéria analisada na prestação de contas anual, a qual inclui a gestão orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e operacional, bem como a atuação do controle interno. Essa mesma seção do RI autoriza, ainda, a edição de Instruções Normativas (IN) pela Corte de Contas Estadual com o fito de definir a forma da prestação de contas, a sua composição e a instituição da agenda de obrigações municipais, que consolida prazos e compromissos, cujos critérios são tratados como escopo de análise da prestação de contas anual (Paraná, 2006).

Nos termos do *caput*, do art. 23, da Lei Complementar 113/2005 (Paraná, 2005), o Tribunal de Contas emitirá parecer, no prazo máximo de um ano, a contar do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas do Poder Executivo Municipal, e, conforme a redação do art. 17 da Lei Complementar 113/2005, ao apreciar estas contas, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio recomendando a regularidade, a regularidade com ressalva ou irregularidade delas, definindo, quando for o caso, a responsabilidade patrimonial dos gestores, ordenadores de despesas e demais responsáveis pelos bens e valores públicos (Paraná, 2005).

Irregularidade, conforme entendimento de Chaves (2009, p. 356) quando ocorre: i) omissão no dever de prestar contas; ii) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; iii) dano ao erário decorrente de gestão ilegítimo ou antieconômico; e, iv) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Observa-se que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná prevê ainda, em seu art. 16, §3º, que as contas poderão ser julgadas irregulares no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas (Paraná, 2005).

Feitas estas considerações sobre os pareceres prévios (técnico) pelo Tribunal de Contas do Estado, cumpre, na seção seguinte, verificar como realmente se processa o efetivo julgamento das contas municipais anuais dos prefeitos junto às Câmaras Municipais.

O julgamento das contas municipais

As atividades do Tribunal de Contas do Estado fundamentalmente se expressam em funções técnicas opinativas, verificadoras e de assessoramento, sendo que, em relação à prestação de contas anual dos chefes do Poder Executivo, suas contas são julgadas pelas próprias Câmaras de Vereadores, apenas com o auxílio desta Corte, cujo parecer prévio deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (Meirelles, 2005, p. 700-701).

Guerra (2005, p. 174) observa que, empiricamente, muitas Câmaras Municipais realizam erroneamente um julgamento sobre o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, quando, contudo, deveria julgar as contas propriamente ditas, ou seja, analisar a execução global do orçamento e demais aspectos legais e de legitimidade da gestão, utilizando o referido parecer como opinativo técnico.

Sendo assim, a Câmara Municipal, nesta sua função específica de julgar as contas do executivo, deve observar as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, devendo, ainda, esta decisão ser regularmente motivada, sob pena de nulidade por cerceamento de defesa (Castro, 2003, p. 28 e 34).

Ressalte-se que este posicionamento é seguido também por Meirelles (2005, p. 701). Como descreve Castro (2003, p. 34), a simples fundamentação legal não desincumbe as Câmaras Municipais de especificar e expor as principais razões que levaram o órgão a tomar a decisão no julgamento das contas, pois, como enfatiza o autor, a motivação [...] são as razões fundamentais explicitadas no ato, em virtude das quais o órgão tomou esta ou aquela decisão. Porque a decisão se pode revelar danosa ou lesiva a qualquer direito fundamental, tem-se aí a possibilidade de se estabelecer o contraditório. A simples fundamentação legal não é motivação.

Transcorrido o prazo de 30 dias para consulta pelos cidadãos do processo de prestação de contas (art. 31, §3.º da CF/88), dado ciência ao gestor das contas analisadas para exercício do contraditório, tendo as comissões parlamentares emitido os seus respectivos pareceres, o processo será incluído em pauta para deliberação, cuja decisão, fundamentada, aprovará ou rejeitará as referidas contas, seguindo o opinativo técnico do Tribunal de Contas do Estado ou, observado o *quórum* qualificado (2/3), rejeitando-o. Há certa preocupação da doutrina quanto ao julgamento ficto das contas anuais dos prefeitos municipais, pois em alguns Regimentos Internos do Legislativo Municipal há previsão de que, decorrido o prazo legal sem que tenha sido realizado o julgamento das contas do prefeito pela Câmara Municipal, tal fato enseja o “julgamento” das contas nos termos do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado (Castro, 2003, p. 46).

Castro (2003, p. 47) abomina o julgamento ficto das contas anuais dos prefeitos argumentando o que segue:

Não há julgamento ficto de contas, como não há aprovações fictas. Se a Câmara Municipal detinha prazo para julgar as contas de Prefeito, e não o fez no prazo, não significa a hipótese que se tem como recomendada – portanto julgada – a manifestação (parecer prévio) do TC pela rejeição. Impõe-se o julgamento material, efetivo e real, das contas pela Câmara, o único órgão constitucionalmente autorizado a julgar as contas do Poder Executivo, após a emissão do parecer prévio do TC, que é apenas pronunciamento técnico, não deliberação.

Assim, não é permitido que a Câmara, por omissão, delegue ao Tribunal de Contas a competência que constitucionalmente lhe é intrínseca, pois, como exposto anteriormente, o Legislativo, nesta função constitucional, não deve julgar o parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas, mas sim a gestão anual do prefeito municipal, quanto aos seus aspectos legais e de mérito (conveniência e oportunidade), realizando o efetivo controle sobre as contas públicas e, como representante do povo, dando o retorno almejado pela sociedade (Guerra, 2005).

Com efeito, o desafio deste estudo consubstancia-se justamente em investigar a efetividade desses julgamentos junto às Câmaras Municipais Paranaenses, e, para este fim, foi utilizada a metodologia descrita no próximo tópico.

Método de Pesquisa

O método de pesquisa utilizado neste recorte, em consonância com a taxionomia empregada por Vergara (2004, p. 46-50), fundamenta-se em dois critérios: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa pode ser classificada em exploratória e explicativa. Destaca Vergara (2004) que a investigação exploratória não deve ser confundida com uma simples leitura exploratória, pois a investigação exploratória é empregada em pesquisas que envolvem áreas que estão em constante evolução frente às vicissitudes e transformações da sociedade e que, em face da sua

natureza de sondagem, não comportam hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa.

Desse modo, a pesquisa é exploratória, uma vez que o estudo do julgamento das contas anuais dos prefeitos municipais pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas Estadual (*pareceres prévios*) é uma matéria pouco estudada na Administração Pública, na Ciência Política e no Direito, estando em constante evolução. Ela também é explicativa porque visa demonstrar quais são os fatores que motivam o não acompanhamento pelos membros das Câmaras Municipais dos pareceres prévios (parecer técnico) emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, quando sugere a desaprovação das Contas Anuais dos prefeitos municipais; pois, como leciona Vergara (2004, p. 47), o principal objetivo da investigação explicativa é tornar algo inteligível justificando-lhe os motivos. Visa, portanto, esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno.

Quanto aos meios, a investigação é bibliográfica e documental, sendo que a diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico. Foram consultadas produções de diversas áreas, com ênfase à Administração Pública, Ciência Política e Direito, disponíveis em revistas técnicas, livros, artigos científicos, dissertações e teses, tendo como pano de fundo a ampliação dos conhecimentos acerca dos temas relacionados com o processo legislativo de julgamento das Contas Anuais dos Prefeitos., bem como, pesquisas de Leis, Decretos, documentos internos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e das Câmaras Municipais, incluindo os seus Regimentos Internos.

Universo da pesquisa

O universo da pesquisa é formado por 67 (sessenta e sete) Câmaras Municipais do Estado do Paraná, cujas contas dos exercícios de 2007 a 2011, dos prefeitos municipais, foram apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A escolha desse período ocorreu levando-se em consideração o prazo necessário para a emissão do opinativo pelo TCE/PR, do encaminhamento dos autos para as Câmaras Municipais e do seu efetivo julgamento nestas Casas de Leis; e, também, porque o período engloba, em tese, dois mandatos distintos de presidência nas Casas Legislativas.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, neste período, emitiu 94 (noventa e quatro) pareceres prévios recomendando a desaprovação das Contas dos Prefeitos Municipais, conforme registros fornecidos pela Diretoria de Contas Municipais (DCM), departamento responsável pela análise técnica das prestações de contas anuais, naquele órgão. A escolha da amostra pautou-se nas informações obtidas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, registrando-se que neste estudo a amostra é o próprio universo de pesquisa, selecionado por conveniência a partir de resultados dos pareceres prévios pela desaprovação emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), os quais são personalíssimos em relação ao município analisado.

Sendo assim, justifica-se o entendimento da unificação amostra/universo, visto que os resultados obtidos com a pesquisa não podem ser extrapolados (inferidos) a outros municípios não contemplados no levantamento.

Análise dos dados coletados

Para responder à questão problema da pesquisa acerca de quais os fundamentos que levam algumas Câmaras Municipais do Estado do Paraná a rejeitarem o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas no julgamento das contas anuais dos prefeitos, iniciou-se a pesquisa junto ao Tribunal de Contas do Estado com a coleta do rol de municípios cujas contas relativas aos exercícios de 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 obtiveram parecer prévio sugerindo a sua desaprovação. Estas totalizaram um montante de 94 prestações de contas anuais. Foram pesquisadas 67 Câmaras Municipais do Estado do Paraná, as quais englobaram 94 prestações de contas de prefeitos. Constatou-se que 29 delas (31%) encontram-se paradas, aguardando julgamento nas Câmaras Municipais; 20 (21,2%) estão em grau de recurso junto ao TCE/PR; 27 (28,7%) foram efetivamente julgadas nas Casas Legislativas; 10 (10,6%) foram reformadas em sede recursal pela Corte de Contas, razão pela qual foram excluídas da análise do presente estudo, e 8 (8,5%) não responderam à pesquisa e, portanto, não há como afirmar se foram efetivamente julgadas no legislativo.

Tabela 1 - Resumo do escopo de análise do estudo realizado.

<i>Status das Contas</i>	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>
Paradas no Legislativo aguardando julgamento	29	31,0
Em grau de recurso no TCE/PR	20	21,2
Sem resposta da Câmara	8	8,5
Efetivamente julgadas	27	28,7
Aprovadas no TCE/PR em sede recursal - excluídas da análise	10	10,6
TOTAL	94	100

Fonte: dados de pesquisa.

A análise de conteúdo é realizada tomando-se por base o teor dos documentos fornecidos pelas Câmaras Municipais pesquisadas, cujas peças fazem parte do processo legislativo do julgamento das contas, bem como da pesquisa bibliográfica realizada.

Organizados os dados levantados na pesquisa de campo, passa-se à análise descritiva e exploratória dos mesmos, visando à obtenção de informações que permitam responder à questão norteadora deste estudo.

As prestações de contas pendentes de julgamentos

Constata-se, pela pesquisa realizada, que um número significativo de prestações de contas anuais dos prefeitos com parecer prévio pela desaprovação, 49 (52,1%) do total de 94 (noventa e quatro), não foi julgado pelas respectivas Câmaras Municipais, as quais, somadas às 08 (9%) Câmaras que não responderam à pesquisa, e das quais, portanto, não se pode afirmar se houve o efetivo julgamento, totalizam o montante de 57 (60,6%), conforme demonstrado na tabela 2.

Tabela 2 - Motivos para o não julgamento das prestações de contas anuais do prefeito.

<i>Paradas nas Câmaras</i>	<i>Ano</i>	<i>Recurso no TCE</i>	<i>Ano</i>	<i>Não Houve Resposta</i>	<i>Ano</i>
Boa Esperança do Iguaçu	2008	Altônia	2007	Bom Sucesso	2008
Cambará	2010	Bom Sucesso	2007	Cerro Azul	2011
Cambira	2010	Cafezal do Sul	2008	Guaratuba	2007

Campina da Lagoa	2007	Campina da Lagoa	2010	Miraselva	2007
Cândido de Abreu	2009	Cerro Azul	2008	Nova Fátima	2008
Carlópolis	2010	Cruzeiro do Sul	2010	Nova Tebas	2007
Cascavel	2008	Engenheiro Beltrão	2010	Paranapoema	2007
Doutor Ulysses	2007	Fênix	2010	Miraselva	2011
Figueira	2008	Figueira	2007		
Figueira	2011	Floresta	2011		
Engenheiro Beltrão	2008	Formosa do Oeste	2007		
Itaperuçu	2009	Grandes Rios	2009		
Japira	2009	Iretama	2009		
Mandirituba	2007	Morretes	2011		
Mandirituba	2011	Paçandu	2010		
Santa Cecília do Pavão	2008	Palmital	2009		
Paranapoema	2010	Piraí do Sul	2011		
Paranapoema	2011	Rio Bonito do Iguaçu	2007		
Presidente Castelo Branco	2008	Siqueira Campos	2011		
Presidente Castelo Branco	2011	Santa Cecília do Pavão	2010		
Rio Branco do Ivaí	2008				
Rio Branco do Ivaí	2010				
Rio Branco do Ivaí	2011				
Rio Branco do Sul	2007				
Santa Mariana	2008				
Santa Mariana	2011				
Santa Mariana	2009				
São Jerônimo da Serra	2009				
São Jerônimo da Serra	2010				
TOTAL	29 (31% de 94)	20 (21% de 94)		08 (9% de 94)	

Fonte: dados de pesquisa.

Em que pese essas 57 prestações de contas, a princípio, não fazerem parte do objeto de estudo, haja vista não terem sido efetivamente julgadas, no transcorrer da pesquisa realizada, de posse das informações prestadas pelas Câmaras Municipais, verificou-se que algumas contas não foram julgadas até o momento não apenas por questões de natureza técnica/processual, mas, também, por questões políticas, pois algumas permanecem paradas no Legislativo em face da influência da governabilidade. A percepção de influência da governabilidade em relação a essas prestações de contas, paradas no Legislativo, decorre das conversas informais realizadas com servidores das Câmaras pesquisadas e das respostas obtidas por meio de correio eletrônico, havendo declarações explícitas de que as contas não foram julgadas em plenário, até o momento, pelo fato de o gestor ter solicitado a suspensão dos atos de julgamento. Para verificar o tempo em que elas se encontram pendentes de julgamento nas respectivas Casas Legislativas, buscou-se, junto aos processos eletrônicos no Tribunal de Contas do Estado, a data dos avisos de recebimento dos ofícios encaminhados aos seus presidentes, observando-se que, dos 29 processos, a maioria, num total de 76%, está parado nas Casas Legislativas, pendente de julgamento há mais de 01 ano.

Tabela 3 - Resumo do período de tempo em que as prestações de contas encontram-se pendentes de julgamentos nas câmaras municipais.

Período de tempo	Processos (Absoluto)	Processos (%)
Até 1 ano	07	24
Entre 1 e 2 anos	14	48
Mais de 2 anos	08	28

TOTAL	29	100
--------------	-----------	------------

Fonte: dados de pesquisa.

As justificativas fornecidas pelas Câmaras Municipais para a permanência desses processos sem julgamento não foram extraídas da análise documental, uma vez que não há motivação de forma escrita e formalizada que controle esses julgamentos, pois não há prazo legal, regimental ou sanções que gerem a obrigação de sua motivação nos casos de omissões, nem tampouco um acompanhamento pela Corte de Contas Estadual. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, após emissão de parecer prévio, não faz nenhum controle dos julgamentos dessas contas de prefeitos, nem mesmo sobre a omissão dos entes legislativos em realizar sua função constitucional de julgamento das contas de prefeitos municipais, não havendo qualquer previsão em seu regimento interno neste sentido.

Pelos dados coletados evidencia-se o impacto gerado pela ausência de prazo legal e regimental para o julgamento das contas anuais de prefeitos junto às Casas Legislativas, as quais ficam paradas no referido órgão. Observa-se, de igual modo, a forte atuação da governabilidade diante dessas lacunas do sistema de controle administrativo, pois a morosidade, a perda de documentos, a ausência de arquivos dos processos, a ausência de controle dos procedimentos de julgamento de contas, deflagram a ausência de interesse nos julgamentos das respectivas contas de prefeitos municipais.

Não há nenhuma punição para a omissão do Legislativo quando ele deixa de julgar as prestações de contas dos prefeitos municipais, tornando-se esta uma seara suscetível às manobras políticas, que podem se iniciar, conforme constatado por meio do estudo realizado, durante o próprio trâmite processual. Tendo sido analisados os dados coletados relativos aos processos de prestação de contas que não foram julgados pelas respectivas Câmaras Municipais, passa-se agora ao exame das prestações de contas julgadas, a fim de verificar se mantiveram o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas Estadual e, em caso contrário, qual a justificativa utilizada para sua rejeição.

Análise das prestações de contas julgadas pelas Câmaras Municipais

Considerando o montante de 94 prestações de contas, excluídas aquelas analisadas no tópico anterior, constata-se, pela pesquisa realizada, que 27 delas já foram julgadas pelas respectivas Casas Legislativas, totalizando 28,7%. Desse montante de contas julgadas, 22 delas (81,4%) mantiveram o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná e 05 (18,6%) alteraram o julgamento aprovando as respectivas contas, conforme a tabela 4:

Tabela 4 - Totalidade das prestações de contas julgadas nas Câmaras Municipais, englobando as que mantiveram e rejeitaram o Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Mantiveram o PP do TCE/PR	Ano	Rejeitaram o PP do TCE/PR	Ano
Adrianópolis	2008	Diamante do Oeste	2007
Alto Paraíso	2008	Engenheiro Beltrão	2007
Alto Piquiri	2007	Grandes Rios	2007
Araruna	2008	Miraselva	2009
Braganey	2007	Ribeirão do Pinhal	2011

Cambira	2011	
Carambeí	2009	
Centenário do Sul	2010	
Centenário do Sul	2011	
Matinhos	2007	
Miraselva	2010	
Morretes	2010	
Nova Londrina	2007	
Ramilândia	2010	
Salto do Itararé	2007	
Santa Inês	2007	
Santa Inês	2009	
Sapopema	2008	
Santo Antônio da Platina	2011	
Tuneiras do Oeste	2008	
Uraí	2007	
Uraí	2009	
TOTAL	22	05
(%)	81,4%	18,6%

Fonte: dados de pesquisa.

Assevera-se que das 22 contas cuja decisão manteve o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, 05 (22,7%) desses julgamentos ocorreram de forma ficta, ou seja, não houve julgamento propriamente dito, eis que no Regimento Interno das Casas Legislativas e/ou na Lei Orgânica dos Municípios há previsão de que, decorrido o prazo previsto nas normas citadas sem o efetivo julgamento, prevalece a decisão emanada pela Corte de Contas Estadual. Prática esta questionável, uma vez que a Constituição Federal é clara em atribuir ao Poder Legislativo a competência para julgamento das contas anuais do Executivo Municipal, não cabendo, assim, delegação desta função, por lei infraconstitucional.

Desse modo, 17 (77,3%) das contas que mantiveram o parecer prévio do Tribunal de Contas foram efetivamente julgadas, mantendo, assim, a desaprovação das contas. Verifica-se da análise dos documentos encaminhados pelas Câmaras Municipais, mais especificamente a partir da leitura das atas dos julgamentos das contas analisadas, que os membros do Legislativo Municipal não possuem ainda o discernimento necessário sobre a importância do julgamento dessas prestações de contas e o relevante papel que possuem nesse processo, a fim de propiciar medidas que venham coibir atos tidos como irregularidades e danosos, direta ou indiretamente, ao patrimônio público e ao desenvolvimento do município, pautando-se unicamente em seguir o parecer exarado pela Corte de Contas Estadual.

Na sequência, visando responder ao questionamento que norteou o estudo sobre os fundamentos que levam algumas Câmaras Municipais do Estado do Paraná a rejeitarem o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas no julgamento das contas anuais dos prefeitos, bem como para fins de atingir o objetivo geral da pesquisa, que é o de identificar os motivos das rejeições dos Pareceres Prévios pelo Legislativo, são analisadas as respectivas prestações de contas.

Identifica-se que das 27 (vinte e sete) contas julgadas nas Casas Legislativas, 18,6% delas rejeitaram o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas e, conseqüentemente, aprovaram as contas anuais dos prefeitos municipais. São elas: Diamante do Oeste - 2007, Engenheiro Beltrão - 2007, Grandes Rios - 2007, Miraselva - 2009 e Ribeirão do Pinhal - 2011, cujas decisões padecem de fundamentação jurídica e legal, principalmente dos motivos que ensejaram a aprovação das contas,

evidenciando diante da ausência de motivação legal a influência política da governabilidade nos julgamentos.

As prestações excluídas do escopo da pesquisa

Durante a coleta de dados, dez prestações de contas, correspondentes a 10,6% do total de prestações de contas pesquisadas, foram excluídas do escopo de análise, uma vez que os pareceres prévios pela desaprovação das contas foram reformados em sede de recurso pelo Tribunal de Contas do Estado, o qual passou a recomendar a aprovação das contas. Elas se referem aos seguintes municípios: Boa Vista da Aparecida - 2008, Cidade Gaúcha - 2007, Corbélia - 2007, Formosa do Oeste - 2009, Iracema do Oeste - 2007, Laranjeiras do Sul - 2007, Paulo Frontin - 2008, Porecatu - 2007, São João do Caiuá - 2007 e Wenceslau Braz - 2008.

Conclusão

A motivação do presente estudo foi o interesse em investigar os julgamentos das contas anuais do executivo municipal junto às Câmaras Municipais, a fim de obter informações sobre a influência política da governabilidade nestes julgamentos, uma vez que algumas Casas Legislativas rejeitam o parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas.

Desse modo, o objetivo em torno da pesquisa seria o de demonstrar que os julgamentos das contas anuais dos prefeitos são eminentemente políticos, com preponderância da influência da governabilidade, resultando em consequências negativas ao desenvolvimento do município. Busca-se, assim, com o estudo, o aprimoramento do sistema de controle externo parlamentar.

Considerando que o tema envolve o sistema de controle externo existente no Brasil, com as nuances em que se encontra na atualidade, o primeiro aspecto abordado no referencial teórico foram a constituição e as características do Estado, do governo e da administração pública, para, em seguida, tratar da governança e da governabilidade, discutindo-se as relações existentes entre o poder executivo e o legislativo, as quais podem influenciar no julgamento das contas anuais dos prefeitos, uma vez que a governabilidade pode ser definida como o exercício da atividade política nas relações entre os poderes. Tendo em vista a linha de pesquisa delineada, este trabalho também deu enfoque às reformas administrativas ocorridas no âmbito nacional e seu movimento em direção às diretrizes da boa governança pública. Na sequência, foram abordados os aspectos do controle externo ao qual está submetido o chefe do executivo municipal, no tocante ao julgamento das contas anuais, bem como as atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná neste processo, para, finalmente, adentrar no procedimento efetivo de julgamento das contas pelo Poder Legislativo.

A pesquisa utilizou-se de documentos obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná e nas Câmaras Municipais pesquisadas, totalizando 67 municípios, correspondendo a 94 prestações de contas anuais investigadas, ou seja, que tiveram recomendação do Tribunal de Contas pela desaprovação das contas concernentes aos exercícios de 2007 a 2011. Destas, restou constatado que apenas 27 (28,7%) encontram-se julgadas pelo Legislativo Municipal.

Dessas 27 prestações de contas julgadas, 05 (18,5%) rejeitaram o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e, embora tenha restado evidenciada a presença da governabilidade nestes julgados, não se pode afirmar que se

trata de fator preponderante, uma vez que a maioria das decisões (22 = 81,5%) manteve o opinativo exarado pela Corte de Contas Estadual.

Constata-se, pela análise desses julgamentos, a falta de técnica dos membros do legislativo municipal e das comissões parlamentares, pois em determinados julgamentos, consoante à análise de conteúdos empregada, as justificativas utilizadas eram, dentre outras, as de que "a irregularidade não envolvia desvio de recurso"; "errar é humano"; "a intenção do prefeito era de ajudar o povo", ao ponto de se observar um parecer que reconhece a ilegalidade e a afronta à Constituição Federal e, mesmo assim, terem sido aprovadas as contas apresentadas.

As atas de julgamentos fornecidas pelas Câmaras Municipais evidenciam o desconhecimento dos julgadores em relação à matéria analisada e da sua função parlamentar e a despreocupação com as consequências geradas pelas irregularidades detectadas. Não há sequer um início de controle dos resultados alcançados pelo prefeito, nem mesmo uma preocupação em verificar se os programas de governo e as leis de planejamento foram efetivamente cumpridos. Verifica-se ainda, nos dias atuais, uma preocupação maior com a forma do que com o mérito, uma atenção maior ao cumprimento de prazos do que à efetividade, traços típicos de uma administração pública burocrática. Esses aspectos conduzem à elaboração de decretos legislativos que, embora de cunho decisório, são desprovidos de motivação legal e fática, uma vez que a preocupação maior é com o trâmite processual a fim de evitar nulidades junto ao Poder Judiciário.

Também há de se destacar a morosidade do julgamento desses processos de prestação de contas, o que torna ineficaz o resultado da decisão para verificação e prevenção de possíveis prejuízos locais, sendo assim ineficiente ao interesse público. Essa morosidade ganhou destaque na análise dos dados, pois ela foi constatada não apenas nas contas que já foram julgadas, mas também naquelas que ainda estão pendentes de julgamento. Foi neste aspecto que restou evidenciada a forte presença da governabilidade, pois não há motivos técnico-legais que justifiquem a suspensão desses julgamentos junto ao Poder Legislativo.

A propósito, ao se observarem os dados coletados infere-se que muitas prestações de contas encontram-se no município e o Legislativo alega desconhecer tal fato, cabendo, neste ponto, perguntar: isto caracterizaria uma falta de efetividade do controle externo por omissão? O Tribunal de Contas Estadual teria alguma responsabilidade em relação a esta omissão?

Constata-se que, a exemplo dos Tribunais de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, a atuação da Corte de Contas nesses processos tende a minimizar os efeitos da governabilidade em relação a essa morosidade administrativa e a evitar essas lacunas do sistema de controle externo, tornando mais eficaz esses julgamentos, uma vez que evitaria o extravio de documentos, o desconhecimento da disponibilização do processo para fins de julgamento e, também, coibiria julgamentos puramente políticos sem a devida motivação. O simples fato da existência de fiscalização e "cobrança" pelos atos realizados já tende a inibir os abusos evidenciados.

Essa postura fiscalizatória do Tribunal de Contas supriria de igual forma, a ausência de prazo legal de trâmite do processo administrativo de julgamento das contas anuais dos prefeitos e, também coibiria a existência de julgamentos fictos, os quais, conforme tratados no referencial teórico são constitucionalmente questionáveis, uma vez que a Constituição Federal não prevê a delegação de competência do Poder Legislativo ao Tribunal de Contas para julgamento dessas prestações de contas.

Afinal, constatou-se que 31% dos processos analisados encontram-se pendentes de julgamento no Legislativo aguardando julgamento e, destes, 76% estão parados há

mais de um ano, devendo-se consignar que o prazo para consulta da população ao processo é de apenas 60 dias, conforme prevê a Constituição Federal.

Por fim, diante do problema da pesquisa sobre quais os fundamentos que levam algumas Câmaras Municipais do Estado do Paraná a rejeitarem o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, pode-se concluir pelas prestações de contas analisadas, que a rejeição ocorre por questão de ordem política, uma vez que não há motivação técnica e legal, com análise dos resultados de gestão, que justifiquem tal ato.

Contudo, a partir das conclusões delineadas neste trabalho, pode-se aferir e inferir que a influência política da governabilidade no julgamento das contas dos prefeitos municipais no Estado do Paraná se dá de forma indireta, uma vez que não está presente no julgamento propriamente dito, mas, sim, durante o trâmite processual dos processos, contribuindo para a inércia do legislativo em colocar os processos na pauta de julgamentos, mantendo paradas, desse modo, as prestações de contas, sem o efetivo julgamento pelo plenário das Câmaras Municipais.

Referências bibliográficas

Aguiar, U. D.; Albuquerque, M. A. S. de; Medeiros, P. H. R. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum. 2011.

Arantes, R. B., Abrucio, F. L.; Teixeira, M. A. C. **A imagem dos tribunais de contas subnacionais**. Revista do Serviço Público, v.56, n.1, p.57-83. 2005.

Azambuja, D. **Teoria geral do estado**. 4. ed. São Paulo: Globo. 2008.

Bittencourt Neto, E. **Improbidade administrativa e violação de princípios**. Belo Horizonte: Del Rey. 2005.

Bovens, M. Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework. **European Governance Papers - Eurogov**, C-06-01, jan. 2006.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 15 jul. 2014.

Brasil. Decreto Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 27 fev. 1967, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Delo200.htm>. Acesso em: 23 maio 2012.

Brasil. Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>

Brasil. Lei Ordinária n. 4.320 de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Diário Oficial da União (DOU), Brasília, DF, 23 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>

Buligon, D. **O controle interno na administração pública como instrumento de governança e governabilidade na gestão dos municípios Paranaenses**.

2012. 244f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/380>>.

Calixto, G. E.; Velásquez, M. D. P. Sistema de Controle Interno na Administração Pública Federal. **Revista Eletrônica de Contabilidade**. jul. 2005. Disponível em: http://www.ufpi.br/subsiteFiles/parnaiba/arquivos/files/rd-ed1ano1-artigo6_antoniofilho.PDF. Acesso em: 22 abr. 2014.

Campos, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.24, n.2, p.30-50. 1990.

Castro, J. N. **Julgamento das contas municipais**. 3.ed., rev., atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey. 2003.

Castro, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão**: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, com suporte à governança corporativa. 4. ed. São Paulo: Atlas. 2011.

Chaves, F. E. C. **Controle externo na gestão pública**. 2. ed. Niterói: Impetus. 2009.

Coelho, M. M. A. O controle externo das licitações e dos contratos dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, ano XXVII, Minas Gerais, n. 3, v. 72, p. 49-77, jul./set. 2009. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/492.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2014.

Di Pietro, M. S. Z. (2011). **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas.

França, P. G. **O controle da administração pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011.

Fernandes, J. U. J. **Tribunal de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum. 2003.

Garcia, E.; Alves, R. P. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen, Júris. 2002.

Garcia, L. M. Controle social dos gastos públicos: fundamentação, limites e possibilidades. In: Bugarin, M. S., Vieira, L. M. & Garcia, L. M.. **Controle dos gastos públicos no Brasil**: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adnauer- Stiftung. 2003.

Giacomoni, J. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas. 2010.

Guerra, E. M. **Os controles externo e interno da administração pública**. 2.ed. rev. e amp. Belo Horizonte: Fórum. 2005.

Justen Filho, M. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Matias-Pereira, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas. 2010.

Matias-Pereira, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas. 2012.

Medauar, O. **Controle da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2012.

Meirelles, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 31 ed. São Paulo: Malheiros. 2005.

Moraes, A. de. **Direito constitucional administrativo**. 2. ed. São Paula: Atlas. 2005.

Moreira Neto, D. F. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2005.

Moroni, J. A. **Participamos, e daí?** 2005. Disponível em: <http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao_Moroni.pdf>. Acesso em: 25 out. 2016.

O 'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 jul. 2014.

Oliveira, A. G., Carvalho, H. A.; Corrêa, D. P. Governança Pública e Governabilidade: Accountability e Disclosure Possibilitadas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público como Instrumento de Sustentabilidade do Estado. REPeC, Brasília, v. 7, n. 1, art. 6, p. 91-104, jan./mar. 2013. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**.

Paraná. **Constituição do Estado do Paraná**. 1989. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

Paraná. Tribunal de Contas do Estado. **Lei Complementar n.º 113, de 15 de dezembro de 2005**. Curitiba. 2005. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

Paraná. Tribunal de Contas do Estado. Resolução nº 01 de 24 de janeiro de 2006. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**. 2006. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2013/8/pdf/00248460.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

Pinho, J. A. G.; Sacramento, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.6, p.1343-1368, nov./dez. 2009.

Rocha, A. C. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.47, n.4, p.901-926, jul./ago. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000400005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 02 nov. 2013.

Vergara, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 15^a ed. São Paulo: Atlas. 2014.

Submetido em 17/07/2017

Aprovado em 01/10/2017

Sobre o(s) Autor(es):

Cristhian Carla Bueno de Albuquerque

Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, pós-graduação em Direito Administrativo pelo Instituto Romeu Felipe Bacellar e mestrado em Governança e Planejamento Público na Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Ministrou aulas como professora conferencista junto ao Instituto Federal do Paraná, bem como atuou na entidade citada como professora conteudista, elaborando materiais didáticos para o Curso Técnico em Serviços Públicos. Atualmente trabalha na área de direito público no Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Email: crisalbuquerque80@hotmail.com

Marcus Vinicius Gonçalves da Silva

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU), pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/PR). Mestre em Planejamento e Governança Pública, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Especialista em Gestão Pública, pela Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). Graduado em Administração, pela Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR). Pesquisador-bolsista CAPES nas áreas de Inovação e Defesa. Atuou como Assessor Pedagógico e Professor-Conteudista na Diretoria de Educação à Distância no Instituto Federal do Paraná (IFPR)..

Email: marvin.gsilva@gmail.com

Antonio Gonçalves de Oliveira

Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Paraná - UFPR e em Direito pelo Centro Universitário UniDOM, mestrado em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Atualmente é Professor Associado na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)/ Departamento Acadêmico de Gestão e Economia (DAGEE) vinculado à Graduação e à Pós-Graduação - Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP). Conselheiro no Conselho Universitário (COUNI - 2014/2018 - 2018/2021).

Email: agoliveira@utfpr.edu.br