

ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA TOCANTINENSE

**MESTRADO PROFISSIONAL E INTERDISCIPLINAR EM PRESTRAÇÃO
JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS**

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO: RELAÇÃO ENTRE O PARECER
PRÉVIO ELABORADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO
TOCANTINS E O JULGAMENTO DAS CONTAS PELO LEGISLATIVO
REFERENTE AOS EXERCÍCIOS DE 2013 A 2015**

DORIS DE MIRANDA COUTINHO

PALMAS-TO

2019

DORIS DE MIRANDA COUTINHO

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO: RELAÇÃO ENTRE O PARECER
PRÉVIO ELABORADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO
TOCANTINS E O JULGAMENTO DAS CONTAS PELO LEGISLATIVO
REFERENTE AOS EXERCÍCIOS DE 2013 A 2015**

Dissertação de Mestrado apresentada como trabalho de conclusão e requisito parcial para a consecução de grau de Mestre no âmbito do Programa de Pós-graduação stricto sensu – Mestrado Profissional Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins – UFT e da Escola Superior da Magistratura Tocantinense - ESMAT.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Teixeira de Castro Oliveira

PALMAS-TO

2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
EM PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS

DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO DE MIRANDA COUTINHO

“CONTAS DE GOVERNO: relação entre parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e o julgamento das contas pelo Legislativo municipal do Tocantins”

Dissertação propositiva apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, promovido pela Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre.

Data da aprovação: 23 de janeiro de 2019

Banca examinadora:

Prof. Dr. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira
Orientador e Presidente da Banca
Universidade Federal do Tocantins

Profa. Dra. Ângela Issa Haonat
Membro Avaliador Interno
Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Fábio Barbosa Chaves
Membro Avaliador Externo
FACTO

Palmas - TO
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- C871p Coutinho, Doris de Miranda.
Prestação de Contas de Governo: Relação entre o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado e o julgamento das contas pelo Legislativo referente aos exercícios de 2013 a 2015. / Doris de Miranda Coutinho. – Palmas, TO, 2019.
469 f.
- Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2019.
Orientador: Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira José
Maurício Conti
1. Tribunal de Contas. 2. Poder Legislativo. 3. Controle Externo. 4. Prestação de Contas. I. Título

CDD 342

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho e o título de mestre ao meu pai, amigo e incentivador Aníbal Pinto Cordeiro Neto, com meu amor e profundo respeito.

AGRADECIMENTOS

Aos meus assessores e fiéis companheiros de labuta diária Fernando Garcia, João Paulo Macedo e Kássio Monteiro, que foram imensamente solícitos ao longo desta jornada, compreensivos e incansáveis esteios para que eu chegasse exitosa ao seu final. Se eu pudesse agradecer o quanto merecem faltariam folhas neste escrito.

Ao meu orientador, professor doutor Gustavo Paschoal, pela paciência e confiança incondicional. Ao meu co-orientador, professor doutor José Maurício Conti, pelo incentivo constante e essencial para a concretização deste trabalho.

Que os meus modestos conhecimentos e inquietação intelectual possam contribuir para o desenvolvimento de um controle mais efetivo da gestão pública e para a formação de cidadãos mais atentos e cômnicos de seu papel na construção de um país melhor, mais justo e igualitário.

“Não há Estado democrático sem atividade política intensa e saudável, nem
tampouco sem parlamento atuante e investido de credibilidade”

LUÍS ROBERTO BARROSO

RESUMO

A prestação de contas de governo está no cerne do sistema político adotado. Trata-se de uma das múltiplas vias de controle do poder político, em cujo âmbito participam diversas instituições. Em vista disto, abordou-se primeiramente a evolução do Estado e de suas instituições, que conduziram à superação por parte dos diversos ordenamentos constitucionais da teoria de tripartição de poderes, em sua versão tradicional. As inúmeras experiências históricas supervenientes aos pensadores liberais dos séculos XVII a XX levaram a uma refundação constante do Estado de Direito, que redimensionaram o propósito do controle que este visa alcançar. Finda esta incursão teórica, em seguida, foi apresentado como a Constituição Federal de 1988 instituiu o controle sobre a administração pública. Apenas após, lançadas as bases teóricas fundamentais sobre as instituições controladoras, adentrou-se o tema central deste trabalho: o regime jurídico da prestação de contas.

O ciclo da prestação de contas envolve um complexo arcabouço institucional (essencialmente, três instituições: Executivo, Tribunal de Contas e Legislativo); uma infinidade de regramentos esparsos (constituição federal, leis nacionais, leis federais, constituição estadual, leis estaduais, leis orgânicas municipais e regimentos internos das instituições partícipes do processamento destas contas); e realidades fáticas muito variadas (entes federativos de portes distintos e de variadas práticas institucionais). Em razão das abundantes questões que se apresentam sobre esta temática, adotou-se o método hipotético-dedutivo mediante o qual, no decurso da pesquisa quantitativa e documental, foram parcialmente confirmados, apresentando-se ao final os resultados estatísticos alcançados.

Palavras-chave: *Accountability*. Controle externo. Poder Legislativo. Prestação de contas. Separação de Poderes. Tribunal de Contas.

ABSTRACT

The accountability of government is at the core of the political system adopted. This is one of the multiple ways of controlling political power, in which several institutions participate. Considering this, it was approached the evolution of the State and its institutions, which led to the overcoming of the theory of tripartition of powers, in its traditional version, by the various constitutional systems. Uncountable historical experiences of liberal thinkers from the 17th to the 20th centuries have led to a constant refounding of the Rule of Law, which has re-dimensioned the purpose of the control it aims to achieve. Concluding this theoretical incursion, it was then presented how the Federal Constitution of 1988 has instituted the control over the public administration. Only after launching the fundamental theoretical base on the controlling institutions, the central theme of this research is brought: the legal regime of accountability.

The accountability cycle involves a complex institutional framework (essentially, three institutions: Executive, Court of Audit and Legislative); several sparse regulations (federal constitution, national laws, federal laws, state constitution, state laws, municipal organic laws and internal regulations of the institutions involved in the processing of these accounts); and very different factual realities (federative entities of different sizes and varied institutional practices). Due to the abundant questions that are presented on this subject, the hypothetical-deductive method was adopted, through which, in the course of the quantitative and documentary research, they were partially confirmed, presenting at the end the statistical results achieved.

Key words: *Accountability*. External control. Legislative Power. Process of accounts. Separation of Powers. Court of accounts.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	264
----------------	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	218
Gráfico 2	219
Gráfico 3	219
Gráfico 4	221
Gráfico 5	222
Gráfico 6	223
Gráfico 7	223
Gráfico 8	224
Gráfico 9	225
Gráfico 10	225
Gráfico 11	226
Gráfico 12	226
Gráfico 13	229
Gráfico 14	230
Gráfico 15	231
Gráfico 16	232
Gráfico 17	233
Gráfico 18	234
Gráfico 19	235
Gráfico 20	236
Gráfico 21	236
Gráfico 22	237
Gráfico 23	238

Gráfico 24	239
Gráfico 25	240
Gráfico 26	241
Gráfico 27	241
Gráfico 28	242
Gráfico 29	244
Gráfico 30	245
Gráfico 31	246
Gráfico 32	247
Gráfico 33	248
Gráfico 34	249
Gráfico 35	250
Gráfico 36	251
Gráfico 37	252
Gráfico 38	256
Gráfico 39	258
Gráfico 40	259

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	265
Quadro 2	266
Quadro 3	266
Quadro 4	267
Quadro 5	268
Quadro 6	268
Quadro 7	269
Quadro 8	270
Quadro 9	270
Quadro 10	271
Quadro 11	272
Quadro 12	273
Quadro 13	275
Quadro 14	279
Quadro 15	279
Quadro 16	281
Quadro 17	281
Quadro 18	284
Quadro 19	284
Quadro 20	286
Quadro 21	287
Quadro 22	290
Quadro 23	290

Quadro 24	293
Quadro 25	293
Quadro 26	296
Quadro 27	297
Quadro 28	299
Quadro 29	300
Quadro 30	302
Quadro 31	305
Quadro 32	308
Quadro 33	311
Quadro 34	312
Quadro 35	314
Quadro 36	314
Quadro 37	314
Quadro 38	315
Quadro 39	315
Quadro 40	315
Quadro 41	315
Quadro 42	316
Quadro 43	316
Quadro 44	317
Quadro 45	318
Quadro 46	318
Quadro 47	319

Quadro 48	320
Quadro 49	320
Quadro 50	321
Quadro 51	321
Quadro 52	322
Quadro 53	322
Quadro 54	324
Quadro 55	324
Quadro 56	325
Quadro 57	326
Quadro 58	327
Quadro 59	329
Quadro 60	329
Quadro 61	332
Quadro 62	333
Quadro 63	334
Quadro 64	334
Quadro 65	337
Quadro 66	337
Quadro 67	337
Quadro 68	338
Quadro 69	338
Quadro 70	338
Quadro 71	339

Quadro 72	340
Quadro 73	341
Quadro 74	341
Quadro 75	342
Quadro 76	343
Quadro 77	344
Quadro 78	345
Quadro 79	346
Quadro 80	346
Quadro 81	347
Quadro 82	348
Quadro 83	348
Quadro 84	349
Quadro 85	350
Quadro 86	350
Quadro 87	350
Quadro 88	350
Quadro 89	351
Quadro 90	352
Quadro 91	354
Quadro 92	354
Quadro 93	355
Quadro 94	357
Quadro 95	359

Quadro 96	360
Quadro 97	363
Quadro 98	364
Quadro 99	366
Quadro 100	368
Quadro 101	368
Quadro 102	368
Quadro 103	371
Quadro 104	372
Quadro 105	372
Quadro 106	375
Quadro 107	375
Quadro 108	375
Quadro 109	379
Quadro 110	380
Quadro 111	381
Quadro 112	381
Quadro 113	383
Quadro 114	384
Quadro 115	384
Quadro 116	385
Quadro 117	387
Quadro 118	388
Quadro 119	390

Quadro 120	390
Quadro 121	392
Quadro 122	393
Quadro 123	395
Quadro 124	396
Quadro 125	396
Quadro 126	397
Quadro 127	397
Quadro 128	397
Quadro 129	398
Quadro 130	398
Quadro 131	399
Quadro 132	399
Quadro 133	399
Quadro 134	400
Quadro 135	400
Quadro 136	400
Quadro 137	402
Quadro 138	402
Quadro 139	404
Quadro 140	405
Quadro 141	406
Quadro 142	407
Quadro 143	409

Quadro 144	409
Quadro 145	409
Quadro 146	410
Quadro 147	410
Quadro 148	411
Quadro 149	412
Quadro 150	412
Quadro 151	412
Quadro 152	413
Quadro 153	413
Quadro 154	413
Quadro 155	414
Quadro 156	417
Quadro 157	420
Quadro 158	422
Quadro 159	423
Quadro 160	424
Quadro 161	425
Quadro 162	425
Quadro 163	426
Quadro 164	427
Quadro 165	429
Quadro 166	432
Quadro 167	435

Quadro 168	435
Quadro 169	436
Quadro 170	438
Quadro 171	438
Quadro 172	439
Quadro 173	440
Quadro 174	441
Quadro 175	442
Quadro 176	444
Quadro 177	444
Quadro 178	444
Quadro 179	445
Quadro 180	445
Quadro 181	445
Quadro 182	446
Quadro 183	446
Quadro 184	446
Quadro 185	447
Quadro 186	447
Quadro 187	449
Quadro 188	450
Quadro 189	450
Quadro 190	452
Quadro 191	452

Quadro 192	453
Quadro 193	454

LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AL-TO – Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins

CEULP/ULBRA – Centro Universitário Luterano de Palmas

CE – Constituição Estadual

CF – Constituição Federal

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional

CN – Congresso Nacional

DF – Distrito Federal

FACTO – Faculdade Católica do Tocantins

EFS – Entidades de Fiscalização Superior

ES – Estado do Espírito Santo

INTOSAI – The International Organisation of Supreme Audit Institutions

ISC – Instituições Superiores de Controle

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LC – Lei Complementar

LO-TCU – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União

LO-TCE/TO - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

MS – Mandado de Segurança

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPGPJDH – Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos

RI – Regimento Interno

RI-AL/TO – Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RI-CMO – Regimento Interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional

RITCE-TO – Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

RITCU – Regimento Interno do Tribunal de Contas da União

STF – Supremo Tribunal Federal

TC dos M - Tribunal de Contas dos Municípios

TCM – Tribunal de Contas do Município

TCE - Tribunal de Contas do Estado

TCE-TO – Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

TCU – Tribunal de Contas da União

TO – Estado do Tocantins

UFT – Universidade Federal do Tocantins

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	28
1.2	OBJETIVOS	35
1.2.1	Objetivo geral	35
1.2.2	Objetivos específicos	35
2	ACCOUNTABILITY: racionalização e controle do poder político	36
2.1	Teoria da separação de poderes	38
2.1.1	Estado absolutista: concentração de funções políticas	39
2.1.2	Bipartição orgânico-funcional em Locke	41
2.1.3	Tripartição orgânico-funcional em Montesquieu	46
2.1.4	Tripartição orgânico-funcional nos Federalistas	50
2.2	Do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito	60
2.2.1	O protagonismo do Legislativo	61
2.2.2	O protagonismo do Executivo	66
2.2.3	O protagonismo do Controle	72
2.2.3.1	Governança e os novos paradigmas da administração pública	74
2.2.3.2	<i>Accountability</i> e o fortalecimento da responsabilidade pública	79
3	CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	92
3.1	Tipologia do controle sobre a Administração Pública quanto ao órgão controlador	94
3.1.1	Controle interno, em sentido amplo	95
3.1.2	Controle externo do Legislativo	98
3.1.3	Controle externo do Tribunal de Contas	102
3.1.3.1	Modelos de Instituições Superiores de Controle – ISC	102
a)	Tribunal de Contas na França	104
b)	Tribunal de Contas na Itália	107
c)	Tribunal de Contas em Portugal	109
3.1.3.3	Regime jurídico dos Tribunais de Contas na Constituição de 1988	112
a)	Tribunal de Contas: órgão constitucional independente	113
b)	Competência	121

3.1.4	Controle do Ministério Público	124
3.1.5	Controle das Procuradorias	126
3.1.6	Controle do Judiciário	128
3.1.7	Controle social	130
3.2	Tipologia do controle externo quanto ao momento	133
3.3	Tipologia do controle externo quanto ao objeto do controle	134
4	PRESTAÇÃO DE CONTAS, TRAMITAÇÃO E JULGAMENTO	139
4.1	Dualidade das contas e dos regimes jurídicos de julgamento	144
4.1.1	Contas de governo	147
4.1.1.1	Função política	147
4.1.1.2	Função política exercida pelo Executivo	149
4.1.1.3	Políticas públicas e finanças públicas: exercício compartilhado de funções políticas	155
4.1.1.4	Retomada da perspectiva de longo prazo das finanças públicas	163
4.1.1.5	Dever de prestar as contas governamentais	170
4.1.1.5.1	Conteúdo das contas governamentais	171
4.1.1.5.2	Prazo para a prestação das contas governamentais	174
4.1.1.6	Regime jurídico de apreciação das contas governamentais	176
4.1.1.6.1	Apreciação	176
4.1.1.6.2	Parecer prévio: conceito	181
4.1.1.6.3	Características do parecer prévio	182
4.1.1.6.4	Prazo para apreciação	185
4.1.1.6.5	Oportunidade de reapreciação	187
4.1.1.7	Regime jurídico de julgamento das contas governamentais	189
4.1.1.7.1	Vinculatividade e o dever de fundamentação	190
4.1.1.7.2	Comissão de Orçamento e Finanças Públicas	195
4.1.1.7.3	Julgamento pelo plenário do Legislativo: quórum e prazo	198
4.1.2	Contas de gestão	201
4.1.2.1	Julgamento das contas de gestão	201
4.1.2.2	Julgamento das contas de gestão no caso em que os prefeitos atuaram como ordenadores de despesa	205

5	METODOLOGIA DO TRABALHO	211
5.1	Tipo e natureza do estudo	214
5.2	Fonte de coleta dos dados	215
5.2.1	Envio da documentação pelas Câmaras Municipais tocan- tinentenses	217
5.2.2	Disponibilidade dos documentos nos sites das Câmaras Municipais ..	221
5.2.3	Pesquisa no sistema “e-Contas” do TCE/TO.....	227
5.3	Técnica de análise	227
6	A REALIDADE DAS CONTAS GOVERNAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS TOCANTINENSES	229
6.1	Análise das leis orgânicas dos municípios	229
6.2	Análise dos regimentos internos das câmaras municipais	233
6.3	Análise dos dados relativos às contas de governo dos municípios tocantinenses referente aos exercícios de 2013 a 2015	243
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	259
	ANEXO A	264
	APÊNDICE A	265
	APÊNDICE B	266
	APÊNDICE C	268
	APÊNDICE D	270
	APÊNDICE E	272
	APÊNDICE F	275
	APÊNDICE G	281
	APÊNDICE H	284
	APÊNDICE I	287
	APÊNDICE J	290
	APÊNDICE L	293
	APÊNDICE M	296
	APÊNDICE N	299
	APÊNDICE O	302
	APÊNDICE P	311
	APÊNDICE Q	314

APÊNDICE R	318
APÊNDICE S	320
APÊNDICE T	324
APÊNDICE U	326
APÊNDICE V	329
APÊNDICE X	332
APÊNDICE Z	334
APÊNDICE AA	337
APÊNDICE AB	342
APÊNDICE AC	344
APÊNDICE AD	346
APÊNDICE AE	349
APÊNDICE AF	351
APÊNDICE AG	354
APÊNDICE AH	357
APÊNDICE AI	368
APÊNDICE AJ	379
APÊNDICE AL	388
APÊNDICE AM	396
APÊNDICE AN	402
APÊNDICE AO	409
APÊNDICE AP	412
APÊNDICE AQ	414
APÊNDICE AR	427
APÊNDICE AS	435
APÊNDICE AT	444
APÊNDICE AU	447
REFERÊNCIAS	456

1 INTRODUÇÃO

A prestação de contas de governo está no cerne do sistema político adotado. Trata-se de uma das múltiplas vias de controle do poder político, em cujo âmbito participam diversas instituições. Antes de entrar no cerne desta temática entendeu-se pela pertinência de abordar a evolução do Estado e de suas instituições. Isto porque, embora na prática reste superada pelos diversos ordenamentos constitucionais, a teoria clássica de tripartição de poderes ainda desperta fervorosa adesão de juristas.

Esse destaque mostra-se necessário na medida em que embora tenham sobrevivido inúmeras experiências históricas supervenientes ao liberalismo dos séculos XVII a XX, e delas resultem novas funções políticas não vislumbradas pelos pensadores oitocentistas (e adeptos), nem sempre permaneceu claro aos movimentos constitucionais que a segmentação ternária do Estado atendeu a reclamos próprios de seu tempo. Não percebem, por isso, que a segmentação orgânico-funcional do poder em novas vestes atende ainda melhor o propósito desta teoria: a limitação do poder político segundo às novas condições da atualidade.

Tema do primeiro capítulo desta dissertação, a refundação do Estado de Direito visou levar a efeito a juridicização de interesses sociais. Este novo contexto redimensionou o papel do controle, dado que este se endereça a conferir concretude a interesses juridicizados, atuando na seara da responsabilização pública.

Já no segundo capítulo deste trabalho abordou-se o fenômeno do "policentrismo institucional" (CANOTILHO, 1993, p. 711). Em que pese o poder político do Estado ser uno e indivisível, este passa a se expressar por vias ainda mais variadas que, em última análise, nada mais é do que o intrincado sistema de controle da sociedade sobre o Estado, e deste sobre ele mesmo. Karl Loewestein (1986), atento à desatualização dos paradigmas originais da teoria de separação do poder, foi o ideólogo que melhor compreendeu a via pela qual deveria ser conduzida este debate: tornar o poder controlável e, por isso, responsável. Ocorre que, mesmo Loewestein (1986), não possuiu uma suficiente leitura das instituições híbridas, de

que fala Moreira Neto (2001, p. 67), feixe orgânico estatal em que o Tribunal de Contas está inserido.

As instituições híbridas, ou órgãos neutrais, são os órgãos criados no Estado para realização de funções constitucionais independentes que redimensionam a legitimidade democrática (e, por isso, são realizadas para consecução de um interesse diretamente extraestatal) e que se articulam com as funções tradicionais do Estado para além dos instrumentos de controle político-partidário tradicionais. Elas possuem um destacado papel no Estado Democrático de Direito. Em vista disto, buscou-se apontar no segundo capítulo o amplo arcabouço institucional erigido da Constituição Federal de 1988 para realizar o controle sobre a administração pública.

Em seguida, passou-se no terceiro capítulo ao instituto jurídico da prestação de contas em âmbito nacional. Consoante se depreende dos art. 70 e 71 da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, direta e indireta, será exercida por controle interno, mantido por cada Poder, e por controle externo, atinente ao Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, ou apenas por este último, de maneira exclusiva. Forma-se com isso uma ampla “sindicância dos dinheiros públicos” (MILESKI, 2003, p. 234), em cujo âmbito o controle sobre a administração pública volta-se a garantir que a ação governamental não se desvincule do interesse público que a justifica.

Neste amplo espectro funcional, o instituto jurídico da prestação de contas é uma importante parte. Não sem motivo, o dever de prestar contas insere-se na Carta Política de 1988 como obrigação de ordem pública (art. 70, parágrafo único, da CF) e direito subjetivo público do cidadão (art. 49, da LRF). Ocorre que existe uma dualidade de contas, as contas de governo e as contas de gestão, que em razão da diferença material que ambas abarcam estão sujeitas a regimes jurídicos díspares.

No primeiro caso, ao final de cada exercício financeiro, será prestado contas acerca de um conjunto de atos governativos (também chamados de atos políticos) referentes à execução global das finanças públicas. Prestadas de forma consolidada, estas contas refletirão o cenário das finanças do ente federado. De maneira distinta, as contas de gestão referem-se aos atos de gerência da

administração pública, viabilizando sua condução cotidiana no tocante aos bens, dinheiro ou valores públicos. Envolvem o emprego de recursos públicos e, por isso, consubstanciam-se em gasto efetivo (ou de ausência de arrecadação), a repercutir diretamente no patrimônio público. Tratam-se de atos individualizados de gestão, realizados por diversos agentes públicos, quais sejam, todos aqueles que cuidam do empenho, autorizam o pagamento e possibilitam a concretização da despesa pública. Por isso, essas contas alcançam um universo “micro”, eminentemente técnico, acerca das licitações, dos contratos e das ordens de pagamento.

Identificar esta distinção é fundamental para entender a dessemelhança no regime jurídico de julgamento a que estas duas contas estão sujeitas, ora recaindo esta incumbência sobre o Legislativo, a expressar uma deliberação eminentemente política (arts. 31, 49, IX, e 71, I, da CF), ora sobre o Tribunal de Contas, a empreender uma decisão abalizadamente técnica (art. 71, II, da CF). Para tanto, mostra-se necessário discorrer acerca da dessemelhança entre as funções políticas e as administrativas, que redundarão em contas díspares, submetidas, por isso, a regimes jurídicos de julgamento distintos.

Não somente isto. No concernente às contas governamentais, o rol de prestadores é restritivo aos respectivos Chefes do Executivo dos entes federativos. Estabelece a Carta Política de 1988, em seu art. 84, XXIV, que é competência privativa do Presidente da República (extensível aos governadores e prefeitos) prestar as contas referentes ao exercício financeiro anterior. Nada mais natural. Os documentos abrangidos pelas mesmas compreenderão informações atinentes ao exercício de funções governativas, que é função própria da instituição unipessoal do chefe do Executivo, a sua correlata prestação também será uma incumbência personalíssima de seu ocupante.

Feito o envio das contas de governo, estas tramitarão primeiramente pelo Tribunal de Contas. Na sede deste órgão, será feita uma avaliação técnica das informações, emitindo-se, ao final, um parecer prévio, de efeito não vinculante. É o que se depreende do art. 71, I, da CF: “[compete ao Tribunal de Contas] apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio”. Perceba-se que o verbo empregado é “apreciar”, e não “julgar” (como faz o

inciso II do art. 71 da CF). Trata-se, por isso, de uma competência de assessoramento, de natureza opinativa, necessário à formação do juízo político por parte das casas parlamentares. É função indelegável e necessária, dela não podendo prescindir o parlamento, ou mesmo substituí-la, nada obstante atue o parecer tão somente como acessório ao julgamento político final.

Por fim, acompanhadas do parecer prévio, serão as contas remetidas ao Legislativo, a quem caberá a deliberação final sobre as contas governamentais. Na sede do Legislativo, deverão as contas percorrerem primeiramente a comissão temática mista de caráter permanente (art. 166, §1º, da CF) que, dentre outras atribuições, confiou a ela o exame dos projetos relativos ao Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e Créditos Adicionais; bem como das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (art. 166, §1º, I, da CF), acerca dos quais emitirá parecer técnico.

Acerca do julgamento plenário do Legislativo, a Constituição Federal de 1988 não estabelece prazo para o exercício da competência julgadora do Congresso Nacional acerca das contas anuais do Presidente da República que, pelo seu caráter exclusivo, não comporta hipótese de delegação mediante julgamento ficto das contas, consoante já assentado pelo STF no RE nº 729.744/MG, relatado pelo Min. Gilmar Mendes.

Na esfera municipal, há uma destacada distinção se comparado ao plano federal e estadual: a vinculatividade do parecer prévio é mais acentuada, o que demonstra o propósito do constituinte originário de conferir robustez ao entendimento prescrito nesta peça jurídica. O art. 32, §2º, da Constituição Federal exige que, para que as Câmaras Municipais diverjam dos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas, deve-se formar uma maioria qualificadíssima de parlamentares. Isto porque somente mediante a anuência de dois terços dos vereadores é que poderá o Legislativo municipal rejeitar o posicionamento da Corte de Contas acerca das contas governamentais.

No entanto, muito embora a Constituição Federal, no seu art. 31, §2º, aponte para um quantitativo de dois terços de membros das Câmaras Municipais, bastará ao prefeito agrupar metade dos edis para obstruir a pauta e impedir o julgamento

das contas, ou mesmo conquistar o apoio do presidente da Câmara Municipal, para que este não pautasse esta matéria (no caso em que as leis orgânicas ou regimentos internos não prevejam prazo para o julgamento). Com isto, com um quórum menor do que os dois terços estabelecidos pelo texto constitucional, estar-se-á a, na prática, impedir que o parecer prévio condicione o resultado da deliberação, à revelia da vontade do constituinte originário.

Note-se que estes artifícios, embora penosos ao controle sobre a administração pública, encontra algum sentido quando se nota que as contas governamentais possuem uma coloração predominantemente política e, por isso, estes artifícios fazem parte do seu jogo.

No entanto, o STF, quando do julgamento do RE nº 848.826/DF, entendeu que as contas de gestão prestadas pelos prefeitos municipais se equivalem às de governo no tocante ao regime jurídico de tramitação, devendo a sua deliberação final estar a cargo do Legislativo municipal. Com isso, atuaria o Tribunal de Contas como auxiliar, cabendo ao mesmo tão somente emitir parecer prévio sobre estas contas.

No quarto capítulo, visando identificar empiricamente como se dava o regramento acerca das contas governamentais no âmbito dos municípios tocaninenses e, sobretudo, se as práticas institucionais as respeitavam, atingindo-se uma tramitação célere e um processamento completo, que chegasse ao julgamento final das contas, realizou-se um levantamento quantitativo dos resultados encontrados.

Como abordado, o ciclo da prestação de contas envolve um emaranhado de circunstâncias: essencialmente, três instituições (Executivo, Tribunal de Contas e Legislativo); uma infinidade de regramentos esparsos (leis nacionais; leis orgânicas municipais e regimentos internos); e realidades fáticas variadas (municípios de variados portes, variadas práticas institucionais, etc.). Neste sentido, diversas perguntas se apresentam quando se almeja identificar os pontos em que o gargalo das contas governamentais toma corpo: em quais dimensões ele se dá (se normativa e/ou se fática), em quais órgãos ele ocorre (se no Executivo; se no Tribunal de Contas; e/ou se no Legislativo); em que momentos (em que etapas

procedimentais); e, sobretudo, em que municípios ele ocorre (sublinhe-se que existem 139 municípios tocantinenses).

Em vista da alta complexidade do tema, fez-se uma série de perguntas, quais sejam: qual o número de municípios tocantinenses que concluíram o ciclo da prestação de contas de governo? Qual o índice de contas apontadas pelo TCE/TO como aptas à rejeição ou à aprovação? Os pareceres prévios foram emitidos dentro do prazo previsto no ordenamento jurídico municipal? Qual a taxa de pedidos de reexame? Qual o montante de pareceres prévios revistos quando do julgamento dos pedidos de reexame? Qual o procedimento de julgamento por parte dos Legislativos municipais? Existe prazo para a apreciação das contas por parte das comissões permanentes de orçamento e finanças? Existe prazo para o julgamento das contas por parte do Legislativo municipal? Qual o número de julgamentos levados a cabo pelas Câmaras Municipais? Qual o índice de acompanhamento do posicionamento do parecer prévio por parte do Legislativo municipal?

Adotou-se o método hipotético-dedutivo, partindo de premissas que, no decurso da pesquisa empírica, foram parcialmente confirmadas. As hipóteses levantadas foram as seguintes: 1º) não seriam respeitados os prazos conferidos ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins para emissão de parecer prévio; 2º) haveria tempo suficiente às Câmaras Municipais para julgamento das contas municipais, de modo que a respectiva ausência na execução desta competência não poderia ser imputada ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins; 3º) não haveria previsão expressa do dever de fundamentação dos julgamentos das contas de governo pelas Câmaras Municipais; 4º) não haveria prazo para julgamento das contas pelas Câmaras Municipais; 5º) não haveria consequência legal para a ausência de julgamento das contas de governo pelas Câmaras Municipais; 6º) não seriam realizadas audiências públicas quando do julgamento das contas de governo pelas Câmaras Municipais, possibilitando uma interlocução pedagógica com os cidadãos e entidades da sociedade civil sobre um assunto que lhes afeta e interessa.

Por isso, primeiro se delineou o problema (a ausência de julgamento das contas governamentais pelo Legislativo municipal). Após, visando responde-lo,

formularam-se as conjecturas (discriminadas anteriormente). Somente depois, visando testá-las, partiu-se à observação e levantamento de dados acerca da realidade.

Outrossim, a ampla dimensão do objeto de pesquisa – que possui, ao menos potencialmente, grande margem à variabilidade (porque os prazos legalmente previstos e as práticas institucionais podem ser as mais diversas possíveis) – conduz, naturalmente, à necessidade de identificação de similitudes entre a realidade normativa dos municípios, conferindo uma visão mais global do objeto pesquisado. Visando precisar este cenário, buscou-se elaborar estatísticas para ilustrar como se dá este fenômeno jurídico-político no Estado do Tocantins, sintetizando-se o resultado final em gráficos, quadros e tabelas.

Além disso, este estudo se valeu da pesquisa documental, em que o pesquisador se apropria de materiais que ainda não receberam tratamento analítico. Foram reunidos e avaliados: (1) as leis orgânicas dos municípios, (2) os regimentos internos das câmaras municipais, (3) os recibos de prestação de contas, (4) os pareceres prévios, (5) os pareceres de comissão permanente de orçamento e finanças municipais, (6) as atas da sessão de julgamento das contas e (7) os decretos legislativos de julgamento das contas. Portanto, a pesquisa documental empreendida neste estudo se debruçou apenas sobre fontes escritas e públicas.

Por fim, empregou-se a técnica estatística de processamento dos documentos prospectados. Por meio dela, buscou-se converter um cenário amplo e complexo em representações relativamente simples, apontando o índice de ocorrências do fenômeno pesquisado.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Analisar o ciclo de apreciação e julgamento das contas consolidadas ou de governo do Estado e dos municípios tocantinenses.

1.2.2 Objetivos específicos

a) Conhecer a legislação constitucional e infraconstitucional regulamentadora do ciclo de apreciação e julgamento das contas consolidadas ou de governo pelos órgãos de controle externo.

b) Avaliar o conteúdo dos julgamentos das contas consolidadas ou de governo por parte do Poder Legislativo e a inversão do ônus argumentativo ao mesmo quando este não acolhe o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.

c) Propor alterações legislativas que tornem mais eficiente e célere a tramitação, a apreciação e o julgamento por parte dos órgãos de controle externo.

2 ACCOUNTABILITY: racionalização e controle do poder político

O Estado contemporâneo absorve em sua pretensão fundadora o propósito de tornar mais transparente e responsável o processo de formação do poder. Sob esta perspectiva, esvai-se o objetivo de neutralidade da atuação antes admitida às instituições políticas de controle, e se confere maior pró-atividade ao Ministério Público, Tribunal de Contas e Judiciário, quando da defesa de direitos coletivos e difusos; bem como se amplia os instrumentos sociais de controle.

Volta à baila a problemática tão exaustivamente tratada, embora nunca suficiente, do controle do poder político, agora vocacionando o debate a uma nova segmentação orgânico-funcional do Estado. Os novos tempos apontam para a expansão das funções constitucionais independentes, de intermediação e controle atinentes à fiscalização, promoção e defesa dos interesses públicos, atribuídas a instituições híbridas¹. Pode-se resumir a reconfiguração das atividades estatais em três categorias:

(1) Com funções estatais exercidas no Estado por cidadãos, instituídas com vistas à definição do poder político e de seu exercício, que são as constitucionalmente reconhecidas como geratrizes democráticas do próprio poder estatal; [...] (2) funções estatais exercidas pelo Estado através de agentes, legalmente investidos em distintos modos de atuação do poder estatal, expressados em diversos tipos de competências constitucional ou legalmente previstas, com vistas à realização dos interesses públicos que lhe são constitucionalmente cometidos, caracterizando os dois tipos tradicionais de funções públicas: a de provedoria de governança e a de provedoria de justiça; e [...] (3) funções estatais exercidas no Estado por agentes, legalmente investidos no exercício de específicos modos de atuação do poder estatal, ou seja, de competência constitucional ou legalmente previstas, para prover, diretamente, como preconiza a Constituição, a realização de interesses da sociedade, caracterizando novas funções independentes de zeladoria, controle e promoção da justiça (MOREIRA NETO, 2011, p. 82).

¹ Por instituição híbrida (MOREIRA NETO, 2001, p. 67), entenda-se os órgãos criados no Estado, para realização de funções constitucionais independentes que redimensionam a legitimidade democrática (e, por isso, são realizadas para consecução de um interesse diretamente extraestatal) e que se articulam com as funções tradicionais do Estado, para além dos instrumentos de controle político-partidário tradicionais.

Existe atualmente um "policentrismo institucional" (CANOTILHO, 1993, p. 711), em que o poder político do Estado, nada obstante seja uno e indivisível, passa a se expressar por vias ainda mais variadas que, em última análise, nada mais é do que o intrincado sistema de controle da sociedade sobre o Estado, e deste sobre ele mesmo. Por isso, no cerne deste fenômeno de ressurgimento do Estado de Direito, encontra-se o aprofundamento, sob matriz democrática, da contenção do poder político.

Uma vez realizada a partilha das funções de soberania, infunde-se nos núcleos orgânicos do Estado a *responsabilidade* pela realização destas funções. Aos órgãos constitucionais se impõe não apenas limites à ação, como também um dever de agir, sob pena de sanções jurídicas ou político-jurídicas diversas. Em outros termos, a cada órgão compete uma missão. Observar a separação de poderes por esta perspectiva leva a assumir, afinado com o que ensina Canotilho (1993, p. 639), que a parte orgânica da Constituição também expressa, por si só, valores materialmente constitucionais (ontológicos), dotados de um conteúdo ativo (do respectivo dever de realização).

Os organismos de controle são as instituições dotadas do dever, e do poder, de cobrar e responsabilizar as demais entidades acerca das suas obrigações funcionais. Proceder-se reflexões acerca do controle político sob o prisma horizontal (intra e interorgânico) e vertical (federalismo, liberdades individuais e pluralismo político), tal como propõe Loewestein (1986), sem, contudo, nelas inserir as instituições híbridas de fiscalização e controle, deixa inexplorada uma temática que desperta um crescente interesse doutrinário, justamente porque enfrenta a problemática atinente à revisitação da ramificação ternária do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário).

A juridicização de interesses sociais ocasionou uma nova especialização funcional das instituições públicas. Este novo contexto redimensionou o papel do controle, dado que este se endereça a conferir concretude a interesses juridicizados, atuando na seara da responsabilização pública.

2.1 Teoria da separação de poderes²

As instituições são as unidades pelas quais se exerce o poder em uma sociedade organizada na feição estatal moderna. A unicidade do poder do Estado, enquanto expressão da soberania, coexiste com uma multiplicidade de funções políticas e órgãos que as cumprem. Em outros termos, por separação de poderes entende-se uma dupla acepção: tanto uma tipologia de órgãos dentro de determinada estrutura, quanto a atribuição de funções políticas constitucionais a órgãos-instituições.

Na teoria clássica de tripartição de poderes, de cuja formulação Montesquieu se consolidou como seu grande ideólogo, concebe-se uma segmentação orgânica ternária sob a qual se busca a distribuição de uma multiplicidade de funções políticas. Disto decorre seu grande prestígio: a limitação do poder político, em sentido amplo. Nada obstante, ainda que das múltiplas experiências históricas supervenientes ao liberalismo dos séculos XVII a XX tenham advindas novas funções políticas, nem sempre permaneceu claro aos movimentos constitucionais posteriores que a segmentação ternária da organicidade do Estado atendia a um contexto histórico específico, não mais vivenciado nos momentos seguintes.

Este destaque inicial é elementar à abordagem que será empreendida neste capítulo. A análise do surgimento de novas instituições aponta para a crescente especialização de funções políticas e sua conseqüente imputação a órgãos que escapam à tipologia ternária de “poderes”. Não sem motivo, Campos (2016, p. 234) aponta para a condição “extrapoder” destes órgãos.

Primeiramente, é importante consignar que os sistemas políticos³ não podem ser compreendidos exclusivamente por meio da análise dos textos constitucionais.

² Registre-se que o emprego desta terminologia se encontra ultrapassado, sendo mais adequada a menção à separação de funções, e não de poderes, vez que o poder político, pela sua própria essência, é indivisível. No entanto, será utilizado separação de poderes para realçar a perspectiva tradicional do pensamento dos autores liberais do século XVII e XVIII, a que o capítulo fará menção.

³ Adota-se o sentido apontado por Loewenstein (1986, p. 3), para quem por sistema político se entende a institucionalização de ideologias políticas, de modo que às instituições compete intermediar a direção da comunidade política e o exercício de domínio presente na relação entre os detentores e os destinatários do poder político.

A separação de poderes, igualmente, não é uma técnica jurídico-institucional possível de ser compreendida apenas pelo seu aspecto normativo-descritivo, “na medida em que qualquer engenharia constitucional implica alcançar certos objetivos” (GROHMAN, 2001, p. 77).

Por conseguinte, para entender o arcabouço institucional que consubstancia aqueles sistemas políticos, deve-se analisar a “realidad política do proceso gubernamental” (LOEWENSTEIN, 1986, p. 9), correspondente às correntes e doutrinas existentes em determinado momento histórico que, ao se consolidarem, “abrem possibilidades de cálculo racional e atuação dos agentes” (TSEBELIS, 1998, p. 33-56).

Un enfoque ontológico de la historia de las instituciones políticas podrá quizá mostrar que las ideologías sociopolíticas han creado en cada caso las instituciones adecuadas para servir las. Seguro es que la mayor parte de las instituciones están fundadas, condicionadas y acuñadas por una ideología (LOEWENSTEIN, 1986, p. 4).

Este trabalho possui como enfoque o constitucionalismo democrático, entendido como o sistema político em que se considera a vontade popular como o poder supremo. Neste primeiro capítulo, busca-se abordar a construção do Estado de Direito e a adoção da separação de poderes como um instrumento jurídico de limitação do poder.

Em que pese a monarquia absoluta não se enquadrar nesta categoria, será ela objeto de uma breve reflexão, apenas como percurso para expor, em seguida, o contexto histórico com que lidavam os ideólogos clássicos da teoria da separação de poderes (Locke, Montesquieu e os Federalistas) para, por meio de suas proposições, apontar o arcabouço conceitual com que esta se desenvolveu. De outro prisma, repise-se, preliminarmente, que, não sendo a separação de poderes o tema central desta dissertação, não será possível enfrentar a variabilidade institucional experimentada espacialmente (em cada país) e temporal (ao longo dos diversos momentos históricos).

2.1.1 Estado absolutista: concentração de funções políticas

A noção de esfera pública, entendida como o espaço de deliberação dos interesses públicos, consolida-se com a ascensão do Estado moderno. Neste período, nutre-se uma imagem irrestrita e concentrada do poder do Estado. Em consequência, a totalidade das funções políticas se encontravam justificadas na figura do monarca, daí porque é também denominado Estado Absolutista. A instituição régia atuava como um instrumento de unificação política, em contraponto à completa fragmentação política experimentada em momento anterior, no modelo feudal.

Neste momento, há uma coincidência entre os conceitos de soberania, que por essência é una, perpétua e indivisível, com a figura do Monarca, que a encarna. Mediante reflexões políticas de matriz religiosa, a Coroa é entendida como expressão do poder divino, superior e ilimitado, de modo que as decisões do soberano não encontram óbices temporais ou jurídicos (apenas religiosos), sendo ilimitados secularmente.

Além disso, pelo monarca ser a própria encarnação de Deus na Terra, as funções políticas, estas possíveis de serem delegadas a agentes e órgãos, encontravam nele a sua finalidade. A compreensão sacralizada do poder redundava no entendimento de que, aos seres humanos, caberia apenas um exercício parcial do poder divino: a parte outorgada pelo Monarca.

Apenas em Hobbes, no século XVII, a sociedade passa a ser admitida como fonte autônoma e natural do poder, inscrevendo no processo de formação do Estado seu conteúdo artificial e derivado de um ato de consenso originário. Deduz-se, por consequência, que a fonte da legitimidade do poder político repousa na sociedade, e não em um ambiente divino, sendo a esfera estatal uma expressão daquela, e não desta. Com isso, lança-se a base do conceito de representação, em cujo âmbito, inclusive, os parlamentares serão admitidos, pelo exercício de seu papel representativo, como agentes da sociedade no Estado, e não agentes do Estado.

Pela ideia de representação se inscreve, mesmo que de maneira indireta, a vontade da sociedade na estrutura decisória do Estado. Assim, superada a dessacralização do poder, permanece o debate acerca da sua base de

fundamentação, se oriunda de um escopo individual ou coletivo. Partindo do individualismo, os teóricos liberais do século XVIII vislumbrarão um rol de valores a serem albergados pela ordem jurídica positiva, mediante a inscrição dos mesmos como direitos fundamentais, e de cuja defesa seria necessária para o alcance da liberdade e autodeterminação humana:

Desde então, esses valores seriam entronizados como necessários fundamentos de uma ordem espontânea da sociedade e, por este motivo, inviolável por uma ordem artificial politicamente imposta, daí derivando-se os sucessivos conceitos políticos disciplinadores do poder estatal, hoje comezinhos fundamentos do governo limitado, do estado de direito e do constitucionalismo (MOREIRA NETO, 2011, p. 52).

O Estado monárquico pré-constitucional é o ponto inicial do processo de separação de “poderes”, que na realidade é um processo de especialização de funções políticas em instituições desconcentradas. Mesmo no Estado Monárquico é operacionalmente impossível a concentração absoluta de atividades, motivo porque ocorriam delegações funcionais a órgãos específicos que, com o tempo, passavam a ser legalmente institucionalizadas, sem afetar, contudo, a unidade conceitual que se dava ao poder político do soberano: era ainda um poder absoluto.

Esse cenário “gerava uma função tronco mal definida [...] e indiferenciada, que se reduzia a uma bruta execução de comandos discricionários emanados do alto” (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 51). Somente a partir da Revolução Inglesa as funções legiferantes foram formalmente desentranhadas das prerrogativas da Majestade, passando a ser expressão de um poder autônomo, própria de órgãos parlamentares, que o exercia legitimamente por força da teoria da representação.

2.1.2 Bipartição orgânica em Locke

O modo específico com que a monarquia inglesa se desenvolveu, “*King in parliament*”, lançou as condições para o desmembramento da função legiferante ante às demais, originando um regime *sui generis* à época. Dois fatores ensejaram esta transição (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 42). Nos séculos XIII a XVII, houve um processo de institucionalização de uma esfera privada autônoma à pública, de um

lado, e, de outro, se desenvolveu uma noção de representação política atrelada à defesa de interesses publicizados. Não é possível conceber a divisão de poderes sem a associar à ideia de representação:

La naturaleza jurídica de la representación es que los representantes — cualquiera que sea la manera de su investidura — reciben por adelantado el encargo y la autorización de actuar conjuntamente en nombre de sus representados, y de ligarles por sus decisiones colectivas (LOEWENSTEIN, 1986, p. 16).

A representação inglesa, realizada inicialmente somente mediante convocação real, em circunstâncias meramente contratuais e em defesa de interesses particularizados, com o advento do espaço público, passa a ocorrer de maneira constante. Isto ressalta o caráter empírico da formação do parlamentarismo inglês, “en oposición al gobierno de asamblea y al presidencialismo, ambos productos artificiales de la teoría política” (LOEWENSTEIN, 1986, p. 33).

A representação parlamentar inglesa não decorre de um projeto político elaborado por um teórico. Advém, distintamente, de um movimento de afirmação dos estamentos ingleses ante a Coroa, constituindo uma experiência de modelo de Constituição Mista, em que reunia o Monarca, a Câmara dos Lordes (nobres) e a Câmara dos Comuns na realização da função legislativa.

A nacionalização e centralização política em terras inglesas não implicaram, como na França, na exclusão do processo político das forças sociais provenientes do feudalismo. O parlamento ascende como espaço para deliberação e consenso dos diversos estamentos. Em razão disso, há um caráter legítimo na revolução inglesa, “feita no espaço das instituições, pelas instituições e com as instituições vigentes” (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 46).

Este percurso histórico coincide com o reconhecimento gradual por parte dos setores sociais da antinomia entre as esferas privada e pública, demandando-se a limitação do poder real, sobretudo em matéria tributária e econômica. Estas foram as circunstâncias que balizaram os contornos do pensamento liberal inglês de defesa da liberdade ante o autoritarismo público.

A reiterada insubordinação dos reis às prescrições da Magna Carta de 1215 e das legislações posteriores (com destaque para a *Petition of Rights* de 1628), que

restringiam sua despótica atuação, apenas acelerou o processo de emancipação do Parlamento como um poder independente, alcançável somente quando da ocorrência da Revolução Gloriosa, em 1689, na qual se transitou da monarquia absolutista à parlamentarista.

Locke lançou significativas reflexões a respeito da separação de poderes, esboçando os pilares a respeito dos “direitos naturais, dos governos limitados e do direito de resistência à tirania” (BURNS, 1959, p. 599). O notável mérito do pensamento deste autor, no tocante à separação de poderes, é ter segmentado em funções políticas distintas o poder estatal, servindo de fonte aos pensadores liberais subsequentes, com destaque à Montesquieu e aos federalistas americanos. Em Locke, a separação de poderes distingue-se das teorias pretéritas de governo misto, vinculadas tão somente à preocupação com as forças sociais que compõe a esfera governamental.

O autor inglês (1983, p. 71-81) recorre ao binômio estado de natureza/sociedade civil, consignando, por meio disto, que os indivíduos preexistem ao Estado. Em sua leitura, os seres humanos possuíam no estado de natureza os direitos naturais de vida, liberdade e propriedade. Neste, as coisas imprescindíveis à sobrevivência estão inteiramente disponíveis, sendo legítima a apropriação destes por parte dos indivíduos a fins de subsistência de si ou de seu grupo, integrando sua propriedade.

Note-se que, embora o direito de propriedade exista anteriormente ao Estado, o pensador inglês ressalta que o mesmo não é ilimitado. Os indivíduos apenas podem apoderar-se de bens em quantidade tal que persista aos demais o suficiente a suas necessidades. Em outros termos, todos, por usufruírem da mesma condição de igualdade, podem usufruir da natureza, sem ter de submeterem-se ao crivo dos outros.

Estes direitos naturais são defensáveis por cada indivíduo, admitindo-se que a todos compete insurgir-se contra transgressões, mesmo se tendente a instaurar um generalizado estado de guerra. Para isto ser evitado, os homens associam-se, constituindo a sociedade civil em cujo âmbito há a instituição de uma autoridade comum responsável pela apreciação de suas demandas.

O pensamento lockeano, portanto, enfrenta de maneira antagônica o binômio estado de natureza/sociedade civil, opondo-se implicitamente à tese contratualista hobbesiana, vez que, para este, “a sociedade política só existe onde os homens concordaram em desistir de seus poderes naturais e erigiram uma autoridade comum para decidir disputas e punir ofensores” (GOUGH, s.a., p. 07).

Ademais, o pacto social fundante da sociedade civil atribui poderes limitados à esfera pública, cujo único propósito é a manutenção dos direitos naturais dos indivíduos. Com isso, prega-se uma completa inversão na finalidade do Governo: este deve servir aos indivíduos, e não o contrário.

A ideia de consentimento permeia a tese contratualista lockeana, não apenas no tocante à forma como entende a passagem do estado de natureza à sociedade civil, a ocorrer por meio de um processo harmônico, sem violência ou opressão; como também posteriormente, ao pregar a superioridade da função legislativa. Compete ao Legislativo, mediante a produção de leis, revelar o poder supremo da comunidade. Paulatinamente, este agir legislativo deve ser dinâmico, adaptando-se às modificações da realidade social. “[Na visão de Locke] a lei positiva [...] é o remédio contra a insegurança e a ausência da paz, [...] ela é o garante e a medida da liberdade individual, ainda que ponha, em muitos casos, restrições à liberdade tutelada pela lei natural” (PIÇARRA, 1989, p. 68-69).

Nesta toada, o Legislativo ocupa uma posição superior dentro dos poderes constituídos pela sociedade civil, sem conferir-lhe, contudo, autoridade ilimitada. Conserva ao povo o poder de desconstituição da esfera pública, convertendo-se em “poder supremo [o direito] de remover ou alterar [o Governo] quando agir contrário à confiança depositada para a obtenção do fim” (CIRÍACO, 2014, p. 27).

O Legislativo é apenas um poder fiduciário e se limita a certos fins determinados, permanece ainda no povo um poder supremo para destituir ou alterar o legislativo quando considerar o ato legislativo contrário à confiança que nele depositou; pois todo poder confiado como um instrumento para se atingir um fim é limitado a esse fim, e sempre que esse fim for manifestamente negligenciado ou contrariado, isto implica necessariamente na retirada da confiança, voltando assim o poder para as mãos daqueles que o confiaram, que podem depositá-lo de novo onde considerarem melhor para sua proteção e segurança. Deste modo, a comunidade permanece perpetuamente investida do poder supremo de se salvaguardar

contra as tentativas e as intenções de quem quer que seja, mesmo aquelas de seus próprios legisladores (LOCKE, 1983, p. 93)

A supremacia do legislativo é, sem dúvida, um traço distintivo da teoria lockeana, não seguida pelos demais teóricos liberais clássicos. Além disso, o seu reconhecimento e atribuição a um órgão independente ocasiona uma mudança da sede da soberania, agora reconhecida no órgão de representação das forças sociais inglesas, o Parlamento, e não mais no Executivo. Nada obstante, leciona Vile (1998, p. 69) que esta proeminência do legislativo aponta, na realidade, para a interdependência dos poderes: a supremacia da função legislativa sobre a executiva, porquanto lhe fixa os parâmetros normativos de atuação; sem entender, contudo, que deveria ser o Executivo uma mera organização subordinada ao Legislativo.

Outrossim, Locke menciona de maneira expressa a necessidade de diferenciação das funções legislativa, executiva e federativa, esta última vinculada com as relações internacionais de Estado, no entanto persiste uma lacuna no tocante à competência de averiguação acerca de possível descumprimento das balizas normativas firmadas. Locke apenas tangencialmente tece considerações a respeito da função jurisdicional, sem reconhecer um poder específico para o seu desempenho:

E assim a comunidade social adquire o poder de estabelecer a punição merecida em correspondência a cada infração cometida entre os membros daquela sociedade, que é o poder de fazer leis, assim como também o poder de punir qualquer dano praticado a um de seus membros por qualquer um que a ela não pertença, que é o poder de guerra e de paz; ela o exerce para preservar, na medida do possível, os bens de todos aqueles que fazem parte daquela sociedade. [...] Descobrimos aqui a origem dos poderes legislativo e executivo da sociedade civil, que é julgar, através de leis estabelecidas, a que ponto as ofensas devem ser punidas quando cometidas na comunidade social (LOCKE, 1983, p. 67)

Resta claro, assim, que a separação proposta por Locke (1983, p. 91-92) é dual, operada entre o Parlamento, adstrito à função legislativa, de um lado, e o Executivo, de outro, a congregar em seu âmbito todas as demais funções. Isto porque, em que pese tenha o autor inglês enfatizado fortemente a necessidade de juízes independentes e imparciais, assumindo como clara a distinção entre a

atividade julgadora e a executiva, ele não insere o Judiciário entre os poderes da comunidade política.

Além disso, aponta Grohmann (2001, p. 78), também o aspecto temporal forneceu elementos à especialização de funções no pensamento de Locke: a função legislativa poderia ser intermitente, enquanto as atividades executivas deveriam ser constantes. Assim, dois foram os critérios para a segmentação de funções: a natureza humana e a natureza da função, no tocante a sua temporalidade.

Pelo exposto, portanto, é possível notar que as reflexões conduzidas por Locke se guiam pela desconfiança com a natureza humana. Por este motivo, à semelhança do que Montesquieu pregaria posteriormente, a separação orgânica da comunidade política serviria ao propósito de conter os abusos que estão os indivíduos propensos a cometerem.

2.1.3 Tripartição orgânica em Montesquieu

A experiência inglesa, nada obstante tenha servido de esteio à expansão do pensamento liberal ao restante da Europa, dela distinguir-se-á sobremaneira porque o resultado alcançado pela Revolução Gloriosa ocorrera mediante a preservação do arcabouço institucional em vigor à época, mediante um amplo consenso político alcançado no parlamento. Este traço não encontrará paralelo nas demais incursões revolucionárias liberais, com destaque para a francesa e norte-americana.

Na França também fez-se sentir a fadiga com o regime monárquico. Os últimos reis franceses da dinastia Bourbon valeram-se de todo o alcance do poder central, desdenhando dos Estados Gerais, espaço de representação das demais forças políticas da sociedade francesa. Em um reiterado movimento de marginalização de parte da nobreza e a totalidade da burguesia do processo político, ruiu-se na França a sustentação política do regime absolutista:

Na França, as forças sociais vindas do feudalismo (nobreza e burguesia), diferentemente da Inglaterra, a partir de um certo momento, foram banidas da esfera do poder político. [...] Desde 1614 [os Estados Gerais] não foram mais convocados pelo *ancien régime*. A nacionalização e a centralização política, portanto, teve continuidade, a partir de então, sem a participação formalizada das

forças sociais, bloqueado que foi o canal parlamentar (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 47).

A inexistência de um espaço de debate e formação de consensos guiou a revolução liberal francesa a um caminho de ruptura.

Quando a sobrevivência do absolutismo se evidenciou totalmente impossível, faleciam meios institucionais que viabilizassem as mudanças necessárias, de uma forma legal, pacífica e civilizada. Restava apenas a aventura revolucionária, o rompimento autoritário, violento e sangrento com os quadros do direito e da ordem (TORRES, 1961, p. 20-23).

Ressalte-se também que a forma abrupta com que se deu a Revolução Francesa, em 1789, decorre do fato de que, para além dos fatores históricos já mencionados, sua transição ocorre entre um sistema absolutamente concentrado (monarquia absolutista) a um tripartite, sem experimentar, como na Inglaterra, uma fase intermediária:

A bipartição de funções, a primeira fase [do processo de] separação [...], deu-se exclusivamente na Inglaterra, nascida do pacto da Revolução Gloriosa, em razão de peculiaridades bem inglesas ligadas à instituição parlamentar. Já na primeira década do século XVIII começara a consolidar-se na Inglaterra a tripartição de poderes. Quando chega a vez da França e o resto do Velho Continente ingressarem na Era Liberal, a partir da última década do século XVIII, já encontram pronta e testada a experiência da tripartição dos poderes, cozinhada lentamente na História inglesa. [Por outro lado] os países do Continente saltam diretamente da concentração do poder para a tripartição (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 48).

Este é o cenário no qual floresceu as ideias de Montesquieu: a absoluta concentração orgânica das funções políticas, a ensejar toda sorte de abusos. Nesse sentido, a fórmula aventada por Montesquieu (1994, p. 165-166) admite como pressuposto que a segmentação orgânica responsável pela realização de funções políticas distintas propiciaria um equilíbrio e autocontenção da esfera pública. No entanto, sua produção não se debruça a respeito de qual seria o melhor governo ou a respeito da legitimidade da sociedade civil, suas leis e instituições.

Diversamente, o pensador francês presta-se a avaliar os motivos para a ruína do regime monárquico absolutista, ascendendo como pano de fundo, portanto, o tema da estabilidade do sistema político. Nisto se nota a influência das teorias de

governo misto (especialmente, Aristóteles⁴ e Bolingbroke⁵, dentre outros), mais inclinadas a abordar as várias formas de governo tão somente pelo prisma sociológico. Ressalta Oliveira e Gomes (2008, p. 240) que esta vertente intentava um governo sem vencedores, cuja participação estivesse assegurada às diversas forças sociais existentes à época.

O Legislativo, sob estrutura bicameral, acomodaria a nobreza na câmara alta e a burguesia, os representantes do povo, na câmara baixa. Ao monarca se reserva o Executivo. O judiciário seria formado por tribunais temporários do povo. Esta é a “física do poder” (GROHMANN, 2001, p. 78) aventada por Montesquieu, ao propor uma “divisão sócio-política de tarefas estatais” (BENTES, 2006, p. 19) entre os três principais estamentos componentes da sociedade (monarca, nobreza, burguesia e povo).

Além disso, das reflexões acerca dos regimes de governo e o modo distinto com que os poderes do Estado se acomodam, advém a busca pela formulação de uma teoria de governo moderado (COSTA, 2014, p. 59). Além disso, Montesquieu, ao reconhecer o arranjo institucional como mecanismo de conformação política do Estado, funda sua pretensão na ideia de que o poder deve limitar o próprio poder. A limitação do poder ocorre mediante a criação de órgãos específicos para realização de funções díspares (perspectiva subjetiva), quanto o equilíbrio e o freio alcançado pela realização destas atribuições (perspectiva objetiva), sem que uma sobressaia sobre as demais:

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está em reunião ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo (MONTESQUIEU, 1994, p. 165).

⁴ Aristóteles, intentando apontar o melhor modelo a evitar a tirania, parte de uma análise meramente quantitativa dos detentores do poder, defendendo que a melhor forma de governo é a que reúne em si todas as demais (monarquia, aristocracia e democracia).

⁵ Bolingbroke aperfeiçoou o conceito de Estado misto, no qual “a função legislativa é realizada em conjunto pelo monarca, nobreza e povo [...] que combina todos os ingredientes da sociedade para prevenir ou protelar a inevitável degeneração do governo” (CIRÍARO, 2014, p. 21). O monarca participa somente com poder negativo, de veto à proposição do Legislativo. Em consequência, o processo legislativo permanece restrito ao sistema bicameral, a representar a nobreza e o povo.

A previsibilidade oriunda da delimitação clara das funções estatais e dos órgãos incumbidos da sua realização é o pressuposto para garantia da liberdade individual. Nesta ótica, o legislador atua como liame entre a esfera pública e o povo, porquanto “as atividades dos órgãos do Estado podem ser contidas nos limites de normas jurídicas pré-constituídas” (BOTTALLO, 2007, p. 39).

O poder executivo deve permanecer nas mãos de um monarca, porque essa parte do governo, que quase sempre tem necessidade de uma ação instantânea, é mais bem administrada por um só do que por vários; enquanto o que depende do poder legislativo é, não raro, mais bem ordenada por muitos do que por um só. Se não houvesse um certo número de pessoas tiradas do corpo legislativo, não haveria mais liberdade, pois os dois poderes ficariam unidos, neles tomando parte, às vezes ou sempre, as mesmas pessoas” (MONTESQUIEU, 1994, p. 172).

O juiz, por sua vez, seria somente uma caixa de ressonância das leis, vislumbrando no seu exercício um poder nulo. É interessante notar que não apenas a função jurisdicional é incluída no rol de funções políticas do Estado, como também, na formulação montesquiana, a mesma não é mais vinculada à aristocracia do Parlamento, nada obstante ainda permaneça na câmara legislativa alta a competência recursal. Além disso, confere destaque aos procedimentos judiciais como medida assecuratória da liberdade.

Há três espécies de poderes: “o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil” (MONTESQUIEU, 1994, p. 165). Assim, distinto de Locke, sua elaboração é tripartite, na qual a nenhum poder é reconhecida superioridade ante aos demais, permanecendo em condições de paridade e independência.

Outra distinção essencial entre os autores inglês e francês é o grau de desconfiança e pessimismo com o poder. Para o primeiro, seu cerceamento ocorreria por meio do consentimento da sociedade civil, dos seus direitos naturais, e pela virtude dos governantes; enquanto para o segundo, de maneira menos abstrata e idealizada, apenas a justaposição de poderes inconfundíveis conter-se-iam mutuamente. Montesquieu (1994, p. 165), portanto, encontra em sua fórmula orgânica a solução para, consoante aponta, a vocação humana ao abuso do poder:

Em Montesquieu o pessimismo dá acento à doutrina contra o

Estado, na consideração do próprio ordenamento estatal. Em Locke, era como se bastasse afirmar que o Homem tinha direitos para que a Humanidade de imediato os consagrasse, persuadida pela superioridade do seu sistema de ideias e de governo como o mais conforme com a Natureza e a razão dos homens (BONAVIDES, 1996, p. 47).

Locke chega a propor a existência de uma prerrogativa alcançável ao monarca para realização do bem comum, para supressão de possíveis lacunas no ordenamento jurídico: “poder [de] atuar discricionariamente em vista do bem comum, sem a prescrição da lei, e às vezes contra ela” (LOCKE, 1983, p. 98). Nesse sentido, o filósofo inglês ostenta solução intermediária, incabível ao pensamento de Montesquieu. “A doutrina [deste], inspirada por um sentimento radical de reação ao absolutismo, não podia condescender com as formas mitigadas de limitação do poder” (BONAVIDES, 1996, p. 48). Portanto, os modelos de ambos os pensadores se distanciam quando se analisa a existência, ou não, de uma função hierárquica de realização de um bem comum mais elevado.

Na Inglaterra, dentro do espaço parlamentar, há uma hierarquia formal e virtual entre os órgãos. O Rei inglês guardou, entre outras funções, o vetusto e aclamado encargo de fecho da abóbada sociopolítica, bem assim a prerrogativa de agir, como autoridade de última instância, em defesa das próprias instituições e da liberdade (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 59).

O contexto histórico distinto entre a Inglaterra e França conduz Montesquieu às últimas consequências do dogma liberal: de que apenas a liberdade possuiria uma força para mutuamente se conter, permanecendo, por isso mesmo, avesso a qualquer poder superior de autoridade. Segundo Santos (1992, p. 209), o pensamento de Montesquieu não distingue as funções pela utilidade que apresenta sua classificação, mas pretende reparti-las em separado; e separá-las para obter um resultado preciso: a segurança dos cidadãos. A ideia subjacente à defesa da ausência de supremacia de um poder sobre outro, segundo Grohmann (2001, p. 78), conduz a todos a um acordo, decorrendo a necessidade de uma moderação das decisões de cada um.

2.1.4 Tripartição orgânica nos Federalistas

No século XVIII já não permaneciam na Inglaterra as mesmas condições inspiradoras da teoria de Locke. Neste período, a Constituição mista inglesa, consolidada sob a alcunha de “*King in parliament*”, experimentava um regresso aos excessos monárquicos. A crescente influência do Executivo inglês sobre o Legislativo, por meio de práticas clientelistas, desbaratou o equilíbrio político almejado pela proposta de governo misto, fragilizando a base da ideologia *country*, que nela se inspira, e favorecendo o predomínio da ideologia *court*.

A ideologia *country* (BENTES, 2006, p. 16) era uma corrente de pensamento vinculada à ideia de virtude na vida pública. Para ela, a atuação política humana orientava-se ao bem comum e à defesa da comunidade.

Essa crença era predominante entre os pequenos e médios proprietários rurais que, por possuírem como fonte de subsistência a terra e, em consequência, por nutrirem um vínculo estreito com o local em que vivem, entendem que a atuação nos assuntos de interesse comum também é responsável pela realização da felicidade individual. Isto porque, conforme entendem, a autonomia política dos indivíduos integrava-se à própria gerência dos assuntos de alcance comum, não havendo contraste entre os interesses privados e os públicos. Em outros termos, dá-se um enfoque virtuoso ao indivíduo, em que este, quando da atuação pública, mover-se-ia inspirado pela sua paixão pela comunidade, e não por propósitos pessoais.

O retrato disso é a defesa que faz do Legislativo, encarando a representação de uma forma idealizada. Esta foi a forma por que se desenvolveu o parlamentarismo inglês no período medieval, possível na realidade das pequenas comunidades rurais.

A ideologia *court* (BENTES, 2006, p. 16-17), por sua vez, é adepta de uma visão pessimista sobre a natureza humana. Para ela, os sujeitos possuem uma orientação egoísta, e não virtuosa, em que a ação pública é movida pelo auto-interesse.

Desconfiado, este pensamento propõe que a esfera pública deve ser o espaço da competição das forças sociais, em que a atuação dos indivíduos somente

alcançaria resultados positivos à coletividade quando realizada em disputa. Entende que a própria dinâmica concorrente dos auto-interesses em curso na esfera pública geraria um equilíbrio e um controle mútuo.

O reflexo é que o Estado proposto pela doutrina *court* secundariza o papel do Legislativo, vez que não milita em favor de um vínculo virtuoso entre o representante e a comunidade que representa, optando mais por um Executivo forte, proativo, “que policiasse a realidade de uma sociedade fraccional” (BENTES, 2006, p. 17). Isto se deve também ao fato que o pensamento *court* ressoa entre os grandes comerciantes, mais preocupados com a expansão do comércio, dependentes, à época, de um Executivo vigoroso e intervencionista.

De outro turno, a baixa representatividade que os colonos ingleses, habitantes das Treze Colônias, encontravam no Parlamento inglês compeliu-os a desacreditar no modelo parlamentarista, que privilegia o Legislativo como principal instituição do Estado. Este cenário impulsionou entre os colonos um entendimento mais desconfiado da ideia de representação, tal como pregava a doutrina *court*. Isto possui relevante reflexo no contexto pré-revolucionário:

Para o debate público colonial, este modelo representativo só se adequava aos interesses dos cidadãos metropolitanos. Na Inglaterra, havia uma divisão entre não-eleitores, eleitores e representantes. Virtualmente, toda a população nacional [...] era defendida no Parlamento. Caso houvesse alguma violação às liberdades civis, os não-eleitores poderiam pressionar os eleitores [...] para exigir mudanças políticas de seus representantes. Esta representação virtual poderia ser transparente e exercível pelos ingleses, mas não se efetivava de maneira concreta para os cidadãos americanos. [...] Toda a discussão sobre o destino da América nos anos anteriores e posteriores à Independência [...] serviu para desacreditar o modelo representacional da Inglaterra, reafirmando a superioridade da representação praticada nas colônias (BENTES, 2006, p. 27).

O descrédito do parlamentarismo inglês aos colonos americanos advém desta circunstância. Este arranjo institucional se mostrava incapaz de garantir os seus direitos civis coloniais. A expansão dos tributos sobre as populações das Treze Colônias, o endurecimento da fiscalização e o incentivo à emigração anglicana às terras coloniais, que comprometeu a atmosfera de liberdade de culto e pluralidade religiosa que existia, intensificaram ainda mais o sentimento de desconfiança com

as autoridades públicas.

Pesa também o fato que a teoria de governo misto estava se fragilizando em solo inglês. A participação equilibrada das forças políticas possibilitava a virtude na vida pública: a atuação em defesa dos interesses comuns. Ocorre que o crescente predomínio dos interesses do Executivo, ocupado pelo monarca, frente aos órgãos parlamentares (não raras as vezes por meio de práticas espúrias, como o clientelismo) potencializaram nos colonos americanos a repulsa ao modelo parlamentarista.

Ademais, não se repetiam nas Treze Colônias as premissas sociais⁶ tendentes à formatação de governo misto, como experimentado pela Metrópole inglesa: aquela desenvolveu-se à revelia de uma nobreza local consolidada, obstando as formulações que encontravam neste segmento social o eixo de contenção das forças políticas populares. A ausência de um estamento aristocrático sólido somado à participação generalizada dos cidadãos no processo de Independência, não apenas em seu âmbito militar, como também na política e no governo, orientou os teóricos da Revolução Americana a apontarem no povo a titularidade de todo o poder, e não apenas de fatia dele, como na doutrina do governo balanceado.

Isto gera duas diferenças entre o pensamento dos colonos americanos e dos ingleses. Àqueles, todas as funções políticas do Estado possuiriam um caráter representativo, e não apenas o Legislativo. Além disso, o vínculo de representação abarcaria todo o povo, admitido como uma unidade indiferenciada, e não apenas determinado estamento social, como ocorria na tradição inglesa.

Portanto, os revolucionários americanos irão admitir um escopo bem mais amplo à ideia de soberania popular, avesso às segmentações estamentais inglesas. Há um motivo sociológico para isso. Houve na Revolução de 1776 uma ampla participação popular não apenas em matéria militar (nos conflitos armados). O forte

⁶ Tocqueville (2005) atenta para a igualdade de condições existente no ambiente colonial das Treze Colônias que, sob o esteio de tradições religiosas e um espírito de liberdade, engendraram novos hábitos tanto para os governantes quanto para os governados. Reforce-se também que havia uma maior igualdade também em termos intelectuais, dado que estava ao alcance do homem médio uma adequada instrução primária.

engajamento dos segmentos mais modestos também ocorreu nos diversos espaços deliberativos dos problemas públicos, de modo que a ideia de representação que adveio disto foi muito mais abrangente que o admitido no parlamentarismo inglês:

Sob influência da pressão popular, algumas Constituições estaduais institucionalizaram mecanismos de ampla participação política. A Constituição da Pensilvânia, precedida por uma Declaração de Direitos, estabelecia o direito de voto de todos os contribuintes de impostos, eleições anuais, máximo de quatro mandatos exercidos em um intervalo de sete anos e ausência de requisito censitário para ser candidato. O Legislativo era unicameral, um projeto de lei não poderia ser votado antes de ser discutido em todo Estado, as sessões legislativas deveriam ser públicas, as votações abertas e as discussões plenárias, publicadas. O Executivo, formado por um Conselho de doze membros, era subordinado à Assembleia. O voto popular escolhia, diretamente, os cargos superiores da milícia, algumas autoridades judiciais e o Conselho de Censores, responsável pela apreciação da constitucionalidade das leis. Os juízes da Corte Suprema, escolhidos pelo Executivo, poderiam ser afastados pela Assembleia por mau comportamento (YOUNG, 1986, p. 312-313).

O primeiro momento da Revolução (de 1774 a 1787) é marcado por uma intensa participação popular. Ademais, sob vestes confederativas, é o regional o *locus* político primordial do Estado, agora independente. A representatividade originada da Independência Americana é muito mais concreta que a idealizada pelos ingleses, vez que se afirma em um constante vínculo entre o representante e o cidadão, sem possibilitar ao primeiro distanciar-se da vontade dos governados. A isto se deve a preocupação do sistema com a transparência e com o compromisso por parte dos governantes com as promessas assumidas, características típicas de uma república ainda em formação, consoante sublinha Bentes (2006, p. 27).

Por isso, em um primeiro momento, a preocupação elementar era a de erigir um regime político que, por um lado, limitasse os poderes dos governantes e, por outro, permitisse uma contínua participação popular a gerar uma espécie de autogestão dos assuntos de interesse público. Somente em uma fase posterior, quando da elaboração da Constituição de 1787 e da institucionalização do Federalismo, é que a política local cedeu espaço à centralização.

No modelo federativo, adota-se uma lógica nacional de Estado em temas específicos, tais como guerra, tributação, comércio, controle dos territórios a oeste,

dentre outros. A nacionalização da política atendeu aos interesses dos grandes comerciantes americanos, temerosos quanto ao excesso de democracia, de um lado, e empenhados a apoiar um sistema que favorecesse as atividades comerciais, de outro.

Ademais, a defesa de uma participação tão intensa da sociedade na vida pública ainda se escorava em uma imagem positiva do cidadão, entendendo-o como ser autônomo e virtuoso. O aprofundamento da desconfiança dos setores econômicos com os rumos das escolhas públicas tomadas neste modelo participativo conduziu à necessidade de federalização, para obstar a potencial “ditadura da maioria” que o regionalismo confederalista possibilitava.

Em um modelo regional, o cidadão permanece próximo a seu representante, podendo exercer maior domínio sobre ele. Não somente isso. Em níveis locais, é mais fácil a articulação de grupos de pressão, os quais, se orientados a controlar a esfera pública, desembocariam facilmente em uma “ditadura da maioria”. De modo distinto, em uma dimensão nacional, a articulação dos grupos sociais mostra-se bem mais dificultosa. Madison (1979, p. 94) encontrava na instituição da União, dentre outras vantagens, a de amortização e repressão da violência das facções:

Nada assusta mais vivamente os amigos dos governos populares sobre a sua prosperidade e duração do que a sua tendência para este perigoso vício. [...] Todos se queixam de que os nossos governos têm muito pouca estabilidade; que o bem público é sempre esquecido nos conflitos dos partidos rivais; que as questões são assaz frequentes vezes decididas pela força superior de uma maioria interesseira e opressiva, sem atender as regras da justiça e aos direitos do partido mais fraco (MADISON, 1979, p. 94).

O pensamento de Madison (1979, p. 94-100) parte de uma análise pessimista da natureza humana. Ao apontar nas paixões humanas o impulso à ação, nega aos indivíduos sua predisposição à virtude, à realização do bem comum. Sua concepção do indivíduo lastreia-se na sua condição egoística, típica de sociedades comerciais complexas e fracionadas, de cuja multiplicidade de atividades e auto-interesses advém vínculos comunitários mais fragilizados, se comparados às sociedades rurais, mais uniformes e atreladas ao ambiente coletivo.

Madison (1979, p. 94-100) ao admitir a natureza humana como egoística e

ao interpretar a sociedade como um espaço de interesses díspares e conflitantes conduz à conclusão de que a representação pública se move por propósitos particulares, e não públicos, de modo que a nacionalização da vida política se afirmou como a via para obstar o risco de que a maioria suplantasse os direitos da minoria. Por isso, aponta (MADISON, 1979, p. 96) que o fim principal da legislação é o de submeter a regras a multidão de interesses opostos gestados em sociedade, sem pender para nenhuma das partes.

Em sua releitura (MADISON, 1979, p. 97-99), o entrave à formação de grupos majoritários ocorre sob dois pilares complementares: expandindo-se a extensão da arena política; e organizando um sistema de representação. Aquele, marcado pela nacionalização do Estado em temas específicos, mediante a instituição do Federalismo. Com esta forma estatal, abrange-se uma maior variabilidade de interesses, a obstar que forças sociais formem facções hegemônicas. Vislumbra-se nisto o mecanismo pelo qual a atuação política tenderia ao diálogo e à composição de forças entre grupos não-predominantes, ensejando a propositura de projetos comuns.

Em complemento, esta expansão seria possível apenas mediante um acurado sistema de representação. A representação advinda da Constituição de 1787 possibilitou uma contenção vertical do poder do povo, sem ter de recorrer às teorias de governo misto, no qual correspondia ao povo apenas uma fração do poder, contido horizontalmente pela nobreza. Com isso, Madison (1979, p. 97) propõe uma solução para ao risco de governos fraccionais sem fragilizar seu apreço por um governo popular e democrático.

A lógica nacional de Estado não visou, pois, afastar da esfera pública a participação popular. Pelo contrário, ampliou-a, como solução à tendência fraccional da sociedade. Mas não somente isso. A maior centralização facilitava a atuação dos grandes grupos econômicos em apenas um foco, o nacional, explica Bentes (2006, p. 34). Não sem motivo as competências tributárias e comerciais foram nacionalizadas, bem como as ligadas à guerra, que garantia que esta temática fosse decidida ao sabor da conveniência dos grupos econômicos.

Outrossim, Madison (1979, p. 124-129) aponta para a inaplicabilidade do

princípio da separação dos poderes em sua feição mais rigorosa. Ao analisar a Constituição inglesa, fonte de inspiração de Montesquieu, e as diversas Constituições estaduais americanas aponta Madison para o fato de que em nenhuma ocasião houve uma separação absoluta das funções políticas. Pelo contrário, sempre há uma “mistura parcial” (MADISON, 1979, p. 127) de funções que confere equilíbrio ao sistema de governo. Prevaleceu o entendimento de que o compartilhamento de funções por poderes distintos não desfigura a teoria de separação de poderes. Ao contrário, o aperfeiçoa, vez que estabelece uma espécie de “competição entre as instituições oficiais” (BENTES, 2006, p. 53):

Este sistema, que consiste em fazer uso da oposição e da rivalidade dos interesses, na falta de motivos melhores, é o segredo de todos os negócios humanos, quer sejam particulares, quer públicos. É o que está vendo todos os dias na distribuição dos poderes inferiores, onde o que em todo o caso se procura é combinar de tal modo os diferentes empregos que uns sirvam aos outros de corretivo (HAMILTON, 1979, p. 131)

Não poderia ser diferente. A tendência de predomínio do Legislativo em face dos demais poderes, leva Hamilton (1979, p. 131) a propor diversos mecanismos de neutralização, que implicaria em interferências de uns órgãos sobre outros (tais como a divisão da estrutura legislativa em órgãos bicamerais, a atribuição ao Executivo de competência de veto e a coexistência de esferas federativas de governo, que fragiliza a possibilidade de um amplo domínio de determinado grupo político sobre a vida pública, dentre outros).

O pensamento federalista, ao ancorar-se em uma imagem pessimista acerca da condição humana, aponta a forma como o poder político deveria ser controlado:

Com base no pressuposto do autointeresse, estes pensadores afirmavam que o melhor controle do governo se fazia pela ganância dos homens que ocupavam os diferentes Poderes. [...] A política transcenderia a ação de grupos sociais e se transportaria para o jogo de forças entre os Poderes. A racionalidade inerente ao sistema equilibraria as disputas, uma vez que cada ramo de governo não deveria extrapolar suas funções porque saberia que, se o fizesse, seria contido (BENTES, 2006, p. 55-56).

Ora, este equilíbrio entre as ramificações orgânicas do Estado é possível somente porque as funções que exercem são admitidas como pertencentes a uma

mesma hierarquia, dado que possuem uma mesma fonte de legitimação: a Constituição. É evidente, portanto, o giro teórico promovido por este pensamento, vez que não ancora a legitimidade da separação dos poderes em ordens sociais distintas:

É o fato de fundamentar a atuação dos Poderes em suas funções e não em diferentes classes sociais que formará o arcabouço teórico federalista que vincula todos os ramos do governo, de maneira equânime, ao povo, e não apenas um deles, o legislativo, como determina a teoria da constituição mista [...] Quando os federalistas desqualificaram o legislativo como único representante dos “muitos” ou da democracia, a virtude ficou órfã e a supremacia legislativa, injustificável (BENTES, 2006, p. 51).

O desafio que enfrentavam os revolucionários americanos era o de conter o domínio das Assembleias estaduais sobre as demais instituições. Por isso, defenderam que a legitimidade das segmentações do Estado está nas funções que exercem, todas elas admitidas como representativas do sistema de governo adotado na Constituição, sem a predominância de nenhum ramo orgânico estatal. Com isso, adota uma definição jurídico-formal de governo, baseado na Constituição, e na qual esta é celebrada como expressão do povo, uma “instituição impessoal, que funcionava como árbitro de uma sociedade que não poderia ser dividida nas mesmas bases classistas rígidas com as quais a teoria do governo misto fora criada” (BENTES, 2006, p. 53).

A aceitação de todas as funções políticas como representativas do povo, vez que se vinculam igualmente à ordem constitucional, abre uma janela ao controle do Legislativo, de forma externa, por meio do veto do Executivo ou do controle de constitucionalidade (*judicial review*), e interna, por meio do bicameralismo mediante a criação do Senado (câmara de representação dos Estados). O controle sobre a atividade parlamentar atende o receio dos federalistas (MADISON, 1979, p. 142-146) de que a câmara de representantes do povo, mediante maiorias ocasionais, tenderia a gerar usurpações a direitos de grupos políticos minoritários.

Por sua vez, para os Federalistas (HAMILTON, 1979, p. 161-166), o Judiciário não seria um poder nulo ou invisível, como vislumbrou Montesquieu (1994, p. 165-169). A ele compete equilibrar a disputa entre o Executivo e o

Legislativo, atuando para guarda dos preceitos da Constituição, especialmente em relação à atividade parlamentar. Assim, muito embora o Judiciário não seja composto por escolha dos cidadãos, como ocorre com os demais “Poderes”, sua missão está diretamente relacionada à defesa dos interesses do povo:

Em síntese, defende-se a independência e o fortalecimento do papel dos juízes como um meio de garantia de direitos contra os prejuízos que uma maioria ocasional pudesse trazer ao país. O Judiciário torna-se, também, uma instância de inovação e adaptação do ordenamento jurídico que a rigidez constitucional poderia engessar (BENTES, 2006, p. 63).

A franquia a um poder judicial tão amplo foi a solução dada pelos Federalistas à participação popular. Enquanto a Inglaterra seguiu pela divisão classista do poder, como forma de conter o desequilíbrio que uma maioria popular ocasional poderia gerar nas decisões políticas, os revolucionários americanos trilharam caminho distinto, idealizando um sofisticado sistema de freios e contrapesos ao exercício do poder, em cujo âmbito a atividade judicial possuiria um destacado papel.

Do exposto, portanto, nota-se que o problema da contenção do poder político por meio da separação orgânica do Estado admitiu formulações múltiplas. Essencialmente, era a preocupação com a estabilidade do sistema de governo a força motriz de todas as reflexões. Ocorre que as condições experimentadas nos séculos anteriores não alcançam a complexidade dos tempos atuais.

Isto é ainda mais evidente na formulação de Locke e Montesquieu, ao darem uma solução classista ao desafio de contenção do poder político. A organização social em apenas três agrupamentos hegemônicos (monarquia, nobreza e burguesia/povo) evidencia este distanciamento, de tal modo que o problema político à época era tão somente agrupar estas três potências em ramificações institucionais que, do seu equilíbrio funcional, ascenderia a estabilidade do sistema.

Muito embora os Federalistas não tenham aderido de maneira fiel as essas propostas, não há dúvida de que suas teses delas se valeram. Não sem motivo suas proposituras finais igualmente orbitam em torno dos três eixos orgânicos tradicionais do Estado: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Em que pese o fundamento antropológico destes pensadores (o pessimismo

quanto à natureza humana e uma desconfiança quanto às escolhas públicas, que ensejam ambas um contínuo monitoramento do Estado) possuir imensa atualidade, é certo, contudo, que o sistema de controle sobre o poder político sofisticou-se sobremaneira. A submissão ética do poder, de que fala Moreira Neto (1993, p. 30), é um processo sempre inacabado, vez que a cada tempo há um alargamento das exigências éticas mínimas da sociedade civil à sociedade política, levando a um rearranjo institucional dos órgãos do Estado e reformatando-se a relação destes com a sociedade.

2.2 Do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito

Pela teoria da separação do processo de poder advém uma dupla noção: tanto a de que ao Estado cumpre realizar determinadas funções, quanto a de que estas tarefas devem estar divididas a detentores distintos, evitando-se com isso a concentração do poder, a qual, consoante apontam as diversas experiências históricas, tendem invariavelmente ao abuso e à violação por parte do Estado de direitos fundamentais. Neste sentido, evidencia-se a indissociabilidade entre as partes dogmática e orgânica das Constituições, de modo que esta serve à realização daquela.

Assinalar a existência deste estreito liame entre a parte dogmática e orgânica dos ordenamentos constitucionais é essencial para delimitar precisamente o objeto sobre o qual se visa refletir: as funções do poder estatal, admitidas como as atividades⁷ atribuídas ao Estado. Quando se toma as funções estatais sob esta acepção e se perquire os múltiplos arranjos orgânicos instituídos para lhe dar

⁷ Consoante ressalta Jorge Miranda (1992, p. 85), por funções do Estado, entende-se dois sentidos possíveis: como incumbência, que corresponde a determinada demanda social a que o Estado visa atender, positiva ou negativamente; e como atividade, com características próprias, a configurar o poder político em ação. O primeiro exprime as finalidades estatais de maneira direta, expressas ao longo do texto constitucional. Por isso mesmo, o primeiro significado exprime uma relação entre o Estado e a sociedade. Neste tocante, o alargamento das funções assumidas pelo Estado corresponde a uma maior multiplicidade da realidade social, ensejando uma multiforme intervenção dos Governos, a justificar, inclusive, sua legitimidade e razão de existir. Na segunda acepção, as funções políticas do Estado correspondem às formas jurídicas pelas quais o ente estatal se estrutura e pratica determinados atos, dotados de características singulares.

conformação, nota-se que ao longo da História não apenas ocorreu a preponderância de alguns ramos estatais sobre outros, como este equilíbrio alterou-se sobremaneira, podendo-se recortar três ciclos temporais de protagonismo: a “Era do Legislativo”; a “Era do Executivo”; e a “Era do Controle”.

2.2.1 O protagonismo do Legislativo

As funções do Legislativo foram ampliadas gradativamente. No início, afirmou-se tão somente como o foro representativo de segmentos restritos da sociedade, cujo propósito é a deliberação sobre os assuntos de natureza ainda privada⁸. Em um segundo momento, incorporou-se em suas incumbências os assuntos financeiros, cabendo ao Parlamento autorizar as operações arrecadativas do Estado, ainda de feição monárquica. Apenas próximo ao século XVIII, o Legislativo começou a desempenhar outras atividades, dentre elas a legislativa e fiscalizadora. Da consolidação da função representativa, entendida como técnica jurídica na qual o representante adquire autorização para a tomada de decisões de cujo reflexo estará vinculado também o representado, decorreu as demais. Assim, foi a representatividade do Legislativo que instruiu as demais funções supervenientemente a ele atribuídas:

De esta manera, el ejecutivo monárquico fue perdiendo el control [...] y sufrió la reducción de su poder soberano y absoluto, en un periodo que fue siendo cada vez más racionalista y en un proceso de democratización [...] Por lo expuesto se dice que la función representativa tiene esa calidad [...], que podría calificarse como preliminar, pues sin ella no tendrían origen, desarrollo, ni finalidad las demás funciones que cumple el parlamento (VALENZUELA, 1994, p. 128-130).

O surgimento do conceito de representação atendeu a aspectos quantitativo

⁸ É interessante notar que em suas primeiras manifestações medievais, os parlamentos eram órgãos situados fora do Estado (VALENZUELA, 1994, p. 100), muito embora a sua consolidação gradativa tenha ocasionado sua imersão na estrutura do Estado. As funções que o Legislativo passa a desempenhar lançam-no nas relações verticais de mando e obediência, de soberania com relação aos súditos, passando a compor o sistema de governo (inspirando a consagrada expressão “*King in parliament*”).

e qualitativo: 1) quantitativo⁹, porque seria demasiado dificultoso reunir uma maioria de membros de dada comunidade, para realizar deliberações de assuntos de interesse comum. Em que pese a representação possuir extensão universal apenas no final século XX, mesmo em sua origem estritamente estamental, já era notada a dificuldade que se teria uma elaboração de leis de maneira direta; 2) e qualitativo, porque a especialização de membros nas atividades deliberativas acerca dos assuntos de interesse público tende, em tese, à melhor qualidade do resultado decisório. Portanto, a primeira função que exerce o Legislativo é a “função representativa”, em sentido restrito:

Un número de personas con interés semejante convenga en encargar o autorizar a otra para que, en nombre o en lugar de quienes le nombran, exprese el parecer de quienes le nombraron; es decir, para que los represente; de esta manera, el representante es un mandatario, porque obedece al mandato del grupo que lo escogió o excepto para expresar sus intereses (VALENZUELA, 1994, p. 130).

Ademais, complementarmente, como forma de controlar o processo de poder estatal, em larga medida ainda concentrado no Executivo, o Estado foi adquirindo uma feição cada vez mais jurídica. Em paralelo, o direito divino que sustentava a legitimidade da monarquia absolutista foi cedendo espaço ao do direito positivo. A isto correspondeu o processo, sob esteio jurídico, de segmentação de funções estatais a órgãos específicos:

Retrospectivamente, parece claro que la invención o descubrimiento de la técnica de la representación ha sido tan decisiva para el desarrollo político de Occidente y del mundo. Un gobierno es siempre indispensable para una sociedad estatal organizada. Pero fue la técnica de la representación la que hizo posible la institución del parlamento como un detentador del poder separado e independiente del gobierno. La independencia de los tribunales fue el complemento lógico de todo un sistema detentadores del poder independientes entre sí. Sin la introducción

⁹ Neste aspecto é pertinente as lições de Dahl (2012, p. 34) que, ao abordar as transformações sofridas pela democracia com o rompimento de estruturas e crenças anteriores, indica a pequena escala em que a democracia grega era exercida. Ora, na medida em que um menor círculo de agentes participava da vida pública – a sua maioria, inclusive, usufruindo de condições aristocráticas de vida – e os assuntos tratados diziam respeito a uma reduzida abrangência territorial (em geral, restrito à cidade-Estado), a variabilidade dos interesses geridos também era menos diverso. Essas condições não se repetiram nos séculos posteriores, em que a democracia voltou a ser cultuada e construída.

del principio de la representación, el poder político hubiese permanecido monolítico indefinidamente (LOEWESTEIN, 1986, p. 16).

Ao lapidar uma solução jurídica ao desafio de contenção do exercício do poder, racionalizando-o, o pensamento liberal dos séculos XVII e XVIII caminha à “era do Legislativo” (CIRIACO, 2014 p. 25), encontrando na função legiferante o espaço de realização da liberdade política, através do direito.

O perfil liberal emana ao Estado uma postura absenteísta, de mera salvaguarda da autonomia social usufruída em âmbito privado. Por isto, neste momento, a essência estatal “esgotar-se-ia numa missão de inteiro alheamento e ausência de iniciativa social” (BONAVIDES, 1996, p. 41), bastando tão somente, para atingir a este fim, um mero formalismo jurídico e a formatação de um Estado pretensamente neutro:

O valor essencial que inspira o liberalismo não se volta para a comunidade, mas para a liberdade criadora do indivíduo dotado de razão. Partindo deste ponto de vista, havia o liberalismo desenvolvido um sistema metafísico completo, fundado na fé de que uma solução racional total podia resultar do livre concurso das opiniões individuais em todos os domínios da vida. [...] A importância que tem o indivíduo para o conteúdo do liberalismo clássico manifesta-se no fato de que, originariamente, o valor da personalidade era concebido como ilimitado e anterior ao Estado (BONAVIDES, 1996, p. 53).

Desta perspectiva decorria a premissa de que quanto menor a presença do Estado nos atos da vida humana mais plena e alargada apresentar-se-ia a liberdade individual. Advém disto o ímpeto em controlar politicamente o poder público. Por isso a estruturação do Poder Legislativo representou o primeiro momento de conformação do poder à participação da comunidade no processo decisório, ainda que de maneira indireta. Notou-se que o poder do Estado é o resultado do entrelaçamento de duas realidades distintas, a política e a jurídica.

Tomando-se, pois, a atuação do Estado como o conjunto de atos praticados por todo o aparato estatal a fim de dar atendimento ao universo de interesses protegidos expressamente pela ordem jurídica ou com ela compatíveis, tem-se que o Estado pratica permanentemente atividades políticas regidas pelo Direito. Resulta daí a dimensão jurídica estatal, proveniente do entrelaçamento entre a vontade

política e as normas jurídicas resultantes do processo de positivação destas vontades. Neste processo, sendo a lei o instrumento mediante o qual se impõe balizas à atividade pública, somado ao caráter representativo do Legislativo, os arranjos institucionais vindouros tenderam a privilegiá-lo ante aos demais segmentos institucionais do Estado.

Desde sua origem, o Poder Legislativo ascende como a segmentação orgânica do Estado que, por excelência, desempenha a função de controle político. Além disso, o fortalecimento da instituição parlamentar decorreu do fato de que o direito divino em que se sustentava a legitimidade do poder monárquico foi progressivamente substituído pelo direito positivo elaborado pelo Parlamento.

Em matéria financeira, em particular, sob o escólio inicial do princípio “no taxation without representation”, o seu protagonismo no controle firmou-se como a via pela qual o Legislativo participava politicamente da atividade governativa, até então concentrada no Executivo, sufragando a tributação e controlando os dispêndios. O parlamento, no exercício de suas funções representativa e deliberativa, soma ou subtrai a legitimidade do governo (VALENZUELA, 1994, p. 133), especialmente em assuntos financeiros, que corresponde, inevitavelmente, em conflitos distributivos.

Assim, a teoria da separação de poderes, em sua primeira conformação prática, correspondeu ao propósito de promover o equilíbrio do Estado mediante o fortalecimento do Legislativo. O processo de codificação do direito e a adoção de sua forma escrita, tomando-a como elementar à segurança, são aspectos deste fenômeno.

Não sem motivo, neste período, consoante indica Keinert (1994, p. 42-43), a Administração Pública era enfrentada como ciência jurídica, cuja marca maior é seu evidente legalismo. Nesta fase, os problemas administrativos eram reduzidos a um processo de elaboração de leis e regulamentos apropriados e, por isso, tornavam-se aspectos quase equivalentes, o jurídico e o administrativo: “esta postura legalista, fortemente enraizada na América Latina, pode ser explicada [...] pelo fato destes países terem sido colônias de Portugal e Espanha que, por sua vez, carregavam doze séculos de legislação romana” (KEINERT, 1994, p. 43).

Esta formatação estatal logrou êxito em proporcionar à sociedade determinados bens jurídicos (liberdade, igualdade formal, segurança jurídica e supremacia do direito, dentre outros), bastando para tanto um arcabouço orgânico fundado na busca pela contenção e equilíbrio do exercício do poder na esfera pública. Resta evidente, portanto, que o Estado Liberal expressou uma formulação bem-sucedida aos reclamos de seu tempo. No entanto, o surgimento crescente de demandas sociais a reclamar do Estado uma atuação positiva, prestacional, incompatibilizou sua estrutura com os momentos históricos seguintes, do final do século XIX à metade do século XX, ensejando a reformulação das funções políticas e uma inevitável reformatação institucional.

No século XVIII, o exercício das funções acumuladas no Executivo orbitava apenas em redor da mera “manutenção da ordem [interna e externa] e, quando muito, a um poder de polícia predominantemente repressivo, destinado a coordenar o exercício simultâneo, na sociedade, das liberdades” (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 64). Isto porque a sociedade, à época, não havia experimentado ainda uma intensa segregação social e econômica, a pluralizar os interesses privados e aprofundar a conflitividade que lhe é própria. A preponderância de um ramo do poder estatal sobre outros é particularmente sensível a estas reordenações sociais, afinal, a cada ramificação orgânica do Estado corresponde uma dinâmica distinta de ação, adequada às funções a ela delimitadas:

La dinámica a que obedece cada uno de los órganos del Estado é diferente en virtud de las distintas funciones y responsabilidades que son propias; por un lado, el legislativo tiene una marcha lenta, que le es indispensable para su actividad predominante como creador de derecho; el judicial va conformando su acción de acuerdo con un procedimiento gradual que le conduce a la emisión de sus fallos y resoluciones; al ejecutivo le corresponde, en cambio, realizar una acción continua e inmediata, tendente a satisfacer en forma rápida y oportuna las numerosas necesidades de la población a la que sirve (VALENZUELA, 1994, p. 126).

Nota-se, pois, que não somente ao Parlamento não correspondeu mais a competência exclusiva da função legislativa, passando-se ao Executivo encargos normativos crescentes; como também o alcance da função legislativa foi repensado, na medida em que a atividade legiferante deixou de ser uma categoria funcional

superior às demais tarefas do Estado.

Por conseguinte, muito embora ainda se atribua ao Parlamento, pela sua estruturação representativa e sua dinâmica deliberativa mais aberta, a incumbência de converter valores ideológicos e demandas sociais em opções políticas nacionais, inscrevendo-as no ordenamento jurídico como mandamentos gerais e abstratos, a centralidade do Legislativo perdeu espaço para atender aos desafios surgidos no século XX. Não sem motivo, registra-se que a liberdade almejada em ambos os períodos possui conteúdo distinto (BONAVIDES, 1996, p. 42): de um teor essencialmente negativo passa-se a uma de aceção positiva, a ocasionar a ascensão de um Estado Social.

Também no concernente ao controle externo, nada obstante tenha permanecido no Legislativo a titularidade desta função, parte da competência foi passando progressivamente às Instituições Superiores de Controle (ISC), responsáveis pelo controle externo técnico em matéria financeira:

Necessário é reconhecer, porém, que a Lei Maior, ora habilita um só órgão público para o exercício de mais de uma função essencial do Estado, ora coloca uma só função essencial do Estado aos cuidados de mais de um órgão. [...] Já o Poder Legislativo, esse é o órgão que exerce a função de legislar e a de controle externo. Aqui, nem sempre dando a última palavra. Lá, sempre (BRITTO, 2001, p. 07).

O Legislativo, às voltas com tarefas políticas cada vez mais complexas, teria sérias dificuldades em desempenhar adequadamente, se sozinha, a função de controle financeiro da administração pública, ressalta Medauar (2012, p. 114-115). Assim, esta ramificação do Estado se consolidou como a responsável pelas funções de legislar e de controle externo, em sentido restrito, muito embora desta última função também participe a ISC/EFS.

2.2.2 O protagonismo do Executivo

O cenário econômico-social alterou-se profundamente quando do curso da Revolução Industrial, inicialmente apenas em território inglês (século XVIII) e posteriormente em parte da Europa, Estados Unidos e Japão (séculos XIX e início

do XX). Sem examinar em minúcias os aspectos deste momento histórico por escapar ao objeto de estudo deste trabalho, impõe tão somente apontar suas principais consequências econômico-sociais, quais sejam: intenso processo de êxodo rural e urbanização; aprimoramento das técnicas produtivas e advento de novos setores econômicos; surgimento do movimento operário; paulatina substituição da mão de obra humana; especialização e segregação das funções produtivas; aceleração da integração das economias nacionais. O cenário advindo da Revolução Industrial origina novas demandas sociais, a reclamar uma inédita atuação da esfera pública.

A partir do século XIX, porém, com a função 'governamental' moderna, as ações políticas vão ganhando alcance, mais amplo e mais fundo, sobre os interesses das pessoas, dos grupos e da sociedade. Movimentam mais recursos. Exigem tributos. Aperfeiçoam instrumentos coativos. Confrontam seus titulares com opções difíceis, polêmicas, conflituosas (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 65).

Desde a metade do século XX, a ascensão de direitos sociais vocaciona o Estado a funções, para além das já realizadas, “de planificar, regular, dirigir, controlar y supervisar la vida socioeconómica” (LOEWENSTEIN, 1986, p. 193). Ampliou-se a intervenção do Estado na esfera privada, mediante novas prestações, sobretudo, administrativas, orientadas a estruturar um Estado Social. Com isso, transporta-se à centralidade das funções do Estado a função governamental e administrativa, ambas estritamente interligadas. Reforça Karl Loewenstein:

El resultado visible de este proceso es que las exigencias de una mayor seguridad económica y justicia social quedan concretadas en los derechos fundamentales de contenido social y económico. Estos nuevos «derechos «fundamentales se diferencian esencialmente de los recogidos por el antiguo catálogo liberal. No están destinados a garantizar la libertad *frente* al Estado y la protección *contra* el Estado, sino que son pretensiones del individuo o del grupo colectivo *ante* el Estado (LOEWENSTEIN, 1986, p. 194).

A liberdade oitocentista, cuja ética se originava de uma perspectiva individual, sucumbiu provisoriamente à leitura de que a real emancipação do Homem é alcançável através *do* Estado, e não apenas fora dele. Permanecendo o indivíduo como centro de significação ética, consoante o pensamento liberal

pretérito, a germinação de direitos sociais, classificados como de segunda dimensão (BOBBIO, 2004, p. 9), pavimentou vias a uma reformulação das funções do Estado, inculindo-lhe maior especialização.

Sob as vestes de um “Estado de Bem-estar”, o Executivo reconquista a centralidade do cenário político. Isto porque sua estrutura concentrada permitia a agilidade necessária à elaboração e direção das políticas públicas¹⁰ visando atender às demandas sociais nas áreas de saúde, educação, moradia, alimentação, infraestrutura, dentre outras.

Estes direitos, pela sua própria extensão e alcance (vez que são realizáveis apenas coletivamente), passaram a ser vistos como imprescindíveis à sociedade, em “uma tentativa mundial de não só abrandar as desigualdades sociais, mas sobretudo compreender que o Estado não se limita em garantir direitos, mas principalmente proporcioná-los” (FIGUEIREDO, 2006, p. 432). Buscava-se, com isso, uma igualdade que se manifesta não apenas formal-juridicamente, como também mediante uma simetria econômica dos indivíduos. Em outros termos, sob o mote da emancipação humana, o movimento revolucionário orbitou às voltas dos “direitos civis no século XVIII, dos direitos políticos no século XIX e dos direitos sociais no século XX” (MONDAINI, 2003, p.116).

Nos séculos XVIII a XXI, sublinha Souza Júnior (2002, p. 86), três desafios concomitantes se impuseram ao Estado: manter a liberdade e supremacia do Direito; conduzir a sociedade à uma ordem materialmente mais igualitária; e compatibilizar esta ordem com um processo político democrático e, por isso, pluralístico. Desse processo, aprofunda-se a especialização das funções estatais, com destaque para a segmentação conceitual entre as funções reunidas, sobretudo, sob a titularidade do Executivo: as funções governamental, administrativa e de manutenção do Estado.

O exercício da função de governo implica em aderir a opções políticas,

¹⁰ Por política pública entende-se a conceituação de Bucci (2006, p. 39), no sentido de que se refere a um programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos (eleitorais, de planejamento, governativos, orçamentário, legislativo, administrativo e judicial) juridicamente regulados que visam coordenar as atividades estatais e parte das atividades privadas, orientando-as à realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

contrariar interesses, vincular-se a grupos específicos, comprometer-se com determinados propósitos sociais em detrimento de outros. Nesse sentido, a sua composição deve espelhar a realidade social, dinâmica por essência, e o seu exercício deve ser atribuído a uma autoridade sujeita a controle e responsabilização: não seria ideal ser exercitado por um agente dotado de hereditariedade e vitaliciedade, vez que sua expressão será sempre momentânea e parcial.

A percepção mais imediata da singularidade desta função ocorreu na Inglaterra, no início do século XVIII. Em uma estrutura política em cuja chefia do Executivo competia a um monarca, o exercício da função governamental culminava na gradativa perda da legitimidade do mesmo frente à população. Isto porque esta atividade deve estar “atenta às tendências da opinião pública [...] para moderá-las, dirigi-las e as aproveitar em prol da causa pública; [...] formular princípios [...], transmiti-los à administração e lhes traçar as vias que no seu desenvolvimento devem trilhar” (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 89). Assim, exercer a função governamental implica em aderir a interesses específicos existentes na sociedade, no mais das vezes conflitantes, sobretudo em um cenário de escassez de recursos públicos se comparados às amplas demandas sociais a que visam atender.

De modo distinto, a função de proteção do Estado, sempre unitária e nacional, demanda uma neutralidade, vez que se orienta à preservação da ordem pública. A manutenção do Estado atua como força que constrange as demais funções à harmonia e à manutenção da ordem, atuando como “fecho da abóbada” (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 78). Ademais, note-se que, inobstante sejam distintas as funções políticas de governo e de defesa estatal, nem sempre a sua distribuição se dá a autoridades distintas. Por exemplo, no modelo presidencialista adotado pela Constituição Federal de 1988, o Presidente da República desempenha as funções de defesa do Estado e de governo, em nível federal.

Além disso, as alterações sociais experimentadas no final do século XIX e início do século XX exigiram uma regulação ágil e profundamente tecnicista, e, em face da inadequação estrutural do Legislativo para atender às novas necessidades de produção normativa, as decisões passaram a ser tomadas no âmbito do Executivo, no exercício de funções destinadas a resolver os problemas concretos e

individualizados, porém nem sempre se limitando à simples execução das leis. Por isso, no domínio do Executivo, passou-se a realizar tanto a função de governo, com atribuições políticas, co-legislativas e de decisão, e função administrativa, com suas três missões básicas: intervenção, fomento e serviço público.

No entanto, o fortalecimento do Executivo não decorreu tão somente disso. Por motivo da ampla complexização da atividade governativa, o governo passou a realizar também funções legislativas, de forma delegada (deslegalização)¹¹. No afã de planificar a vida em sociedade, gerou-se uma ampla inflação normativa e um proeminente desequilíbrio no exercício do poder estatal, excessivamente concentrada no executivo:

Outras perspectivas colocaram a questão como um reequacionamento de funções, em que o Legislativo tenderia a desenvolver um processo de representação, deixando ao Executivo o governo em sua totalidade, incluindo a normalização mais fundamental da vida social e econômica (GROHMANN, 2001, p. 81).

Assim, a especialização e alargamento das funções estatais, na tentativa de dar cabo às ascendentes aspirações do período, incidiram, inevitavelmente, em uma expansão do aparato estatal, com destaque para o Executivo, vez que a ele se imbuíu a realização das, agora distintas, atividades governativas e administrativas. “O Executivo se agiganta por um processo natural: é quem cobra, arrecada e paga. Onde está o dinheiro, está o poder” (COSTA, 1997, s.p.).

Além disso, também contribuiu para o abandono de um Estado de feição minimalista a Crise de 1929 bem como sua correlata política econômica (*New Deal*) e o desafio de reerguimento das nações europeias, em um contexto ainda marcado pelo belicismo. Estes fatores conferiram grande prestígio ao pensamento keynesiano, francamente defensor de um Estado intervencionista nos domínios sociais e econômicos.

Surge, então, um “Estado Administrativo” (KEINERT 1994, p. 43), com seu aparato agigantado. Neste momento, a Administração Pública passa a ser

¹¹ Dado que houve uma transferência de competências normativas do Legislativo ao Executivo, a partir da utilização de previsões cada vez mais genéricas e vagas, a serem regulamentadas no âmbito governamental.

enfrentada como ciência administrativa, cuja marca maior é a racionalização das tarefas, a busca pelo desenvolvimento mediante elaboração centralizada de planos governativos e o esmiuçamento de competências específicas e técnicas. Para tanto, o treinamento técnico do funcionalismo torna-se sua grande orientação. Com isso, almejou-se que as burocracias administrativas se transformassem em instrumentos de mudança social.

Inexorável a este processo de crescimento da máquina governamental, a dimensão financeira do Estado também experimentou profundo alargamento:

Este fluxo de recursos [referente ao patrimônio público] tem uma importância fundamental porque é muito grande e porque é muito vulnerável, muito mais sujeito à apropriação privada do que o estoque de ativos públicos. À medida que, neste século, cresciam de forma extraordinária o Estado e as instituições públicas não-estatais, à medida que aumentavam a carga tributária do Estado e as receitas e contribuições voluntárias das entidades públicas sem fins lucrativos, ou seja, à medida que crescia o patrimônio público, crescia a cobiça dos grupos de interesse por ele, e tornava-se imperativa sua proteção (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 166).

O protagonismo até então experimentado pelo Legislativo cede terreno à preponderância do Executivo. Não apenas isso, ante a insuficiência do controle político a cargo dos órgãos legislativos em reprimir a ineficiência da Administração Pública, cresce a demanda por controles cada vez mais técnicos, mais específicos. A imensa massa de atos administrativos a fiscalizar passou a demandar uma estrutura burocrática robusta e permanente de controle e, por isso, inalcançável se realizado apenas pelos órgãos parlamentares.

Além disso, aponta Medauar (2012, p. 97), o vínculo partidário mais acentuado entre o Legislativo e o Executivo fragiliza um possível interesse em realizar uma vigilância acurada do primeiro sobre o segundo, ocasionando uma inoperância desta atividade. A previsão de um aparato burocrático, revestido de garantias de independência orgânico-funcionais, atende a este propósito: desempenhar uma ininterrupta e eficiente fiscalização sobre a administração pública que, muito embora não esteja exclusivamente no Executivo, nele encontra sua mais alargada expressão. Por isso, em matéria financeira, o controle efetuado pelas Instituições Superiores de Controle (ISC) passaram gradativamente a possuir

maior centralidade, reforçando sua posição independente com relação aos demais ramos orgânicos do Estado.

2.2.3 O protagonismo do Controle

A teoria jurídica caminha a novas reflexões acerca da legitimidade do ordenamento jurídico, debruçando-se sobre a responsabilidade dos agentes estatais. No cerne deste fenômeno encontra-se o aprofundamento da contenção do poder político.

A transição do modelo de Estado revela o processo de metamorfose da sociedade, que, de um arquétipo fechado, passa paulatinamente a uma sociedade aberta, a demandar um novo paradigma de ordem. Como visto, o Estado ascendeu mediante a consolidação de “mecanismos de fechamento de poder” (MOREIRA NETO, 2001, p. 05) que, em um primeiro momento, coincidiu com o surgimento dos Estados-nação, a ocasionar uma identificação entre o Direito e o direito do Estado. A isto correspondeu as expressões do Estado absolutista.

Na velha ordem, a titularidade do poder era concentrada na pessoa que encarnava a autoridade, em um contexto de uma sociedade tutelada pelo Estado, a este último competindo a concessão de direitos. Nesta circunstância, os múltiplos controles eram realizados em função do monarca, sempre a reforçar o amplo domínio deste líder.

Em momento posterior, firma-se um diálogo entre o estamento político e o seu público, o povo. A soberania passa por um lento, embora contínuo, processo de reformulação. Primeiro, mediante a separação entre a sociedade civil e a sociedade política, a titularidade do poder se personifica no Estado, admitido como criação suprema da sociedade e, posteriormente, no povo, entendido como uma massa indiferenciada de cidadãos dotados de legitimidade para a condução dos assuntos políticos de sua nação.

Com isso, calcando-se nos direitos fundamentais de matriz individual, os mecanismos de fechamento de poder transmutam e se convertem em institutos conformadores da esfera pública, que passa a se compor em reduzidos núcleos

orgânicos de expressão da soberania (tradicionalmente, os três “Poderes” do Estado). A isto correspondeu o Estado Liberal, com suas múltiplas formatações. Neste cenário, o controle passa a endereçar-se ao povo, de maneira geral, e ao indivíduo, em particular.

No entanto, o processo de pulverização do substrato social aprofunda-se, lenta e espontaneamente, pluralizando os interesses gestados em sociedade. Este contexto origina novas condições para a legitimação do Estado, desafiando seu papel de ente político soberano de integração jurídica de vontades conflitantes, não mais adstritas tão somente a indivíduos, como também a grupos nos quais estes se integram. Quanto mais diversificada for uma sociedade, mais polivalente será o processo de poder político que dela resulta.

Ora, a revisitação da legitimidade estatal não tardou a imprimir efeito também na concepção que se tem acerca da ordem jurídica, que lhe é correlata. A partir da metade do século XX, a organização político-institucional passa por uma mudança radical, alterando-se a forma como o processo decisório ocorre. Transita-se de uma realidade na qual as deliberações fundamentais eram calcadas em organismos formais de governo, para outra em que o poder se dilui em diversos centros, nem todos enquadráveis dentro do âmbito público. No mesmo processo, correlatamente, pluraliza-se os agentes envolvidos na tomada de decisões públicas e na respectiva efetivação e, por consequência, dispersa-se os paradigmas de responsabilidade.

São multifacetadas as razões deste fenômeno de reinvenção do Estado: reconfiguração do Estado-providência, aponta Torres (2001, p. 133-134); a globalização e as revoluções pós-modernas, identifica Moreira Neto (2011, p. 68); a globalização dos mercados, leciona Costa (2012, p. 158). Sua múltipla abordagem deve-se ao fato deste complexo processo estar relacionado aos novos paradigmas de soberania, que refundam a estrutura estatal com vistas a melhor servir aos cidadãos. Está-se, por isso, diante de uma transição da ordem coletiva em que se sacraliza o homem e sua superioridade ante as suas criações, precisamente sobre o Estado, talvez a mais complexa delas, em um contínuo e renovado controle sobre o poder político que, nestas últimas décadas, correm à guisa dos direitos fundamentais e suas limitações ao poder estatal.

2.2.3.1 Governança e os novos paradigmas da administração pública

A cada modelo de Estado corresponde um modelo de Administração Pública, porquanto reflete em sua estrutura os valores hegemônicos de determinado momento histórico. A sofisticação do sistema político, abarcando uma variedade maior de interesses juridicamente condicionantes, reinventou não somente o espaço público, como também o aparato administrativo que o acompanha.

O esgarçamento da estrutura administrativa burocratizada do período anterior enseja uma paulatina superação do modelo de Administração Pública centralista e interventora. As fortes mobilizações sociais e o crescimento das demandas de interesse público lançam novas variáveis sobre as quais o aparato administrativo deve atuar. Em um contexto marcado pela democratização, conflito de vontades e recursos escassos, ilustra Keinert (1994, p. 45), a Administração Pública passa a ser encarada mais pelo prisma da ciência política do que unicamente pela perspectiva da ciência administrativa.

Chega-se ao conceito de governança pública, cuja característica mais marcante é a busca pelo equilíbrio entre as capacidades políticas e as competências técnicas envolvidas no agir governativo. A politização da administração pública supera o tecnicismo do modelo anterior, que fundamentava a crença na necessidade de separação entre os que elaboram e os que executam e, sobretudo, “na supremacia da política às possibilidades legais e técnicas de gestão” (KEINERT, 1994, p. 45).

Os novos parâmetros governativos firmam-se em seis premissas: “abertura, participação, responsabilização, eficácia, coerência [...] e sustentabilidade financeira” (COSTA, 2012, p. 163). Estes pilares desaguam nos três eixos apontados por Kaufmann (2008, p. 5), quais sejam, o processo de seleção, monitoramento e substituição de governos; a capacidade de formular e implementar políticas idôneas e prestar serviços públicos de qualidade; e o respeito dos cidadãos e do estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre estes agentes.

Em outros termos, a ideia de governança se refere às ações, maneiras e

sistemas de governo em que se reconhece uma nova interação entre as organizações dos setores privado e público, admitindo-se a interdependência entre estes organismos. Por isso, “a essência da governança é a sua relação interativa entre e dentro de organizações governamentais e não-governamentais” (NATÁRIO; FERNANDES E SILVA, 2013, p. 2).

De um processo deliberativo fechado, converge-se a um aberto, em que a decisão passa a ser composta, e não mais imposta. Neste cenário, consoante leciona Moreira Neto (2011, p.30), o governo, que era a única solução institucional imperativa para orientação da vida social, cede espaço para a governança, método alternativo de solução negociada, próprio de sociedades abertas. Com isto, os diálogos político e administrativo se expandem, se interligam e se processualizam.

Há um panorama relacional na ideia de governança, que abarca a ligação que deve nutrir o governo com o seu entorno social, em que o foco converge para o processo decisivo e, inexoravelmente, para a sempre desafiadora proposta de conferir voz a novos agentes, sobretudo os cidadãos. Permanece o intervencionismo estatal, porém sob uma nova dinâmica branda e interativa. A ação pública que, em fase anterior, era burocrática, centralizada e revestida pela legitimidade da tradição, converte-se em atividade criativa, flexível, descentralizada e negociada, em que a legitimidade advém dos resultados alcançados. Isto porque, ao usuário, importa menos qual tenha sido o agente executor da política pública, desde que suas necessidades tenham sido atendidas.

Aproximam-se, assim, as figuras do cidadão com a do consumidor, sem as igualar, contudo. Os novos paradigmas da participação política na gestão pública resgatam o papel financiador que cada contribuinte possui e, por isso, reforça-o como o agente destinatário da ação pública. No entanto, a ideia de participação extrapola esta mera abordagem econômica, que enfrenta cada indivíduo como mero cliente de um produto pronto e acabado. Diferenciam-se, neste ponto, as abordagens modernas sobre a administração gerencial (calcada na ideia de cidadão-cliente) e a administração societal (com fulcro na ideia de utilização e

participação)¹².

Este novo entendimento acerca da participação cidadã, alçando-a para além dos pleitos eletivos de seleção dos governantes¹³, resgata uma perspectiva proativa de cidadania presente em uma democracia substantiva, pela qual a ação estatal se legitima continuamente por intermédio da presença dos indivíduos nas várias fases de lapidação das políticas públicas. A participação é o instrumento de equalização das demandas à realidade comunitária, devendo ser operada nas fases elaboradoras e executoras das políticas públicas.

Ora, tal como já alertava Jorge Miranda (2010, p. 28), os direitos sociais, econômicos e culturais possuem em seu âmbito a exigência pela participação (princípio da participação dos interessados), como forma, inclusive, de legitimação da repartição dos custos conforme as variadas condições econômicas encontradas na sociedade (princípio da repartição dos custos em razão dos beneficiários).

O referido modelo contrapõe-se ao estágio anterior, no qual as políticas públicas eram definidas exclusivamente pelo Estado, na égide de um vínculo paternalista. Ocorre que esse dirigismo conduziu ao fracasso da estadualidade social (CUNDA, 2013, p. 1920-1921), máxime a limitação dos recursos públicos destinados à garantia de direito sociais, bem como a baixa qualidade da gestão pública.

As reformas administrativas, no atual contexto, procuram conformá-la ao cidadão. O binômio abertura e participação incorporam aos conceitos gerenciais da coisa pública valores jurídicos materiais elementares do Estado democrático, sem minorar, contudo, o respeito pela estrutura de Estado de Direito. Tal como preleciona Canotilho (2008, p. 09), por meio da ideia de governança promove-se uma interdisciplinaridade dos referenciais jurídicos com os das searas econômicas

¹² Num primeiro momento, tem-se a evolução da administração burocrática, para a gerencial, aonde o cidadão adquire um status de cliente (passivo) frente aos resultados do Estado. No momento atual, fala-se na administração societal, aonde o cidadão, sem abandonar a posição de cliente, adquire um status ativo na formulação, execução e controle das políticas públicas.

¹³ Rosanvallón (2018, p. 154-155) destaca a transição das democracias de autorização (firmadas na premissa de que o cidadão atua como mero homologador aos representantes eleitos e, por isso, sua participação se esgota a intervalos eletivos definidos) às democracias de exercício (em cujo âmbito a legitimidade de um bom governo se define pelo controle sobre a esfera pública e, sobretudo, pela aceitação social que a mesma adquire, rotineiramente, junto à coletividade).

e de finanças. Daí a face multifacetada com que se repagina a gestão pública.

Em um horizonte curto, é possível vislumbrar reestruturações conduzidas por grupos reduzidos de tecnocratas. No entanto, a continuidade das transformações depende de um consenso maior, alcançável apenas mediante uma participação dos cidadãos nos processos deliberativos, que possuirá, pois, uma função pedagógica. A estabilidade de toda transformação de Estado depende de uma articulação política que transcenda os setores burocráticos, sob o risco de alterações apenas paliativas, que terminam por atender apenas interesses corporativistas.

Além disso, a instrumentalização de meios participativos orienta-se a obstar o tradicional insulamento do corpo burocrático. O modelo anterior de administração pública induzia-a ao encastelamento, circunstância que terminava por encolher o planejamento no setor público, tornando-a pouco estratégica e comprometida com o público.

Por isso, há no binômio abertura/participação um aprofundamento do controle sobre o poder político e a conseqüente responsabilização dos agentes públicos. Controle e responsabilidade são faces de uma mesma moeda (CANOTILHO, 1993, p. 703). A demanda por governos mais transparentes e proativos na prestação de informações aos cidadãos e às agências de controle sujeita a esfera pública a um escrutínio mais concomitante e minucioso, exercido direta ou indiretamente por parte da sociedade.

Se antes o aperfeiçoamento da administração pública caminhava pela especialização funcional, procedimentalizando as tarefas públicas e ampliando o aparato administrativo a lhe dar efeito, atualmente caminha pelo aumento da permeabilidade social, da transparência e de novos instrumentos controladores (com destaque ao controle por resultado e controle por competição administrada). Em outros termos, com a reforma gerencial do Estado busca-se incrementar a governabilidade democrática, formando a ideia de “governança pública” (COSTA, 2012, p. 158).

A governança, por isso, se apresenta como um novo modo de governar. O processo decisório tradicional, hierarquizado, sucumbe à um método deliberativo mais interativo e cooperativo entre o Estado e outros atores não estatais para a

solução de problemáticas de variados matizes, que passam a se dar no interior de “redes mistas entre público e privado” (NATÁRIO; FERNANDES e SILVA, 2013, p. 2). Permanece, contudo, o papel central do governo, afinal este atua como agente de composição das várias correntes envolvidas.

Assim, muito embora atualmente se reconheça um maior destaque às forças sociais, não se pode olvidar que os organismos governamentais ainda possuem um papel importante no processo de delimitação do interesse público. Consoante aponta Costa (2012, p. 160), a eles se atribuem tanto a definição das regras legais e políticas pelas quais se moverá o tecido social na delimitação das ações públicas, quanto a condução do processo participativo, conferindo condições de igualdade e democracia aos diversos agentes envolvidos. Por isso, reforça Przeworski (2006, p. 39-40), o desafio consiste precisamente em encontrar um equilíbrio entre o incremento dos poderes do Estado e o controle a que os mesmos se sujeitam.

O reconhecimento dos limites da gestão pública burocratizada orienta a ação pública aos resultados e à instituição de um intrincado sistema de controle e responsabilidade para além da tripartição orgânica tradicional do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário), eis que o amadurecimento da discussão sobre o modelo de Estado coloca na condição de protagonista o papel das controladorias e auditorias.

Diversos melhoramentos nos mecanismos de governança resultam deste novo momento. Com isso, a um só tempo, absorve-se práticas de gestão privada (voltadas à eficiência e eficácia) e as sopesa com as próprias da esfera pública (legalidade, legitimidade e ética).

São abundantes os escritos acerca da nova gestão pública. Este novo paradigma, no entender de Hood (1991, p. 4-5), enseja: um robustecimento do planejamento da Administração Pública, vez que encaminha o agir administrativo para um maior planejamento, por meio da definição clara de objetivos; uma reformulação de sua organização, descentralizando suas atividades; um remodelamento do modo de executar políticas de interesse público, ao acolher, no que possível, uma concorrência no setor público; um endurecimento do controle, dando ênfase para o acompanhamento dos resultados; um recrudescimento da

ética, com um maior rigor na utilização dos recursos públicos; e uma realocação das premissas acerca da legitimidade pública, orientando-se mais pela via da transparência e da participação cidadã que pela burocratização excessiva dos procedimentos.

Passa-se de um modelo administrativo focado em procedimentos, para outro, compenetrado em resultados, em que se busca maximizar os ganhos sociais com um menor custo. Dada a escassez dos recursos, a gestão eficiente dos mesmos se torna o cerne da problemática a que a administração pública visa superar, sem desconsiderar, contudo, que a esfera pública, ainda que absorva práticas privadas, nunca com ela se iguala.

É recomendável a adoção de uma lógica mercantil visando uma maior eficiência gerencial, no entanto não podem ser desdenhados valores ínsitos ao Estado Democrático de Direito. Esta nova estrutura repensa os modos de controle sobre a Administração, temática muito explorada na literatura que aborda o conceito de *accountability*¹⁴. *Accountability* não se refere tão somente ao dever de prestar de contas, vez que, em um sentido jurídico estrito, esta incumbência se refere tão somente às atividades de envio de informações concernentes às funções governativas e administrativas com repercussão nas finanças públicas, abarcadas nos regramentos dos artigos 31, 49, IX, 71, I e II, e 84, XXIV, da CF, tema central deste trabalho, inclusive. De modo distinto, na ideia de *accountability* se inclui toda a ampla formulação atinente ao controle sobre o poder político e seu intrincado sistema de responsabilização.

2.2.3.2 *Accountability* e o fortalecimento da responsabilidade pública

Por República entende-se a constituição de uma comunidade política

¹⁴ A ausência de tradução fidedigna ao português de certo modo já expressa o pouco zelo com que nossa tradição portuguesa confere ao controle sobre a esfera pública, consoante já fora observado por Campos (1990, p. 30). Outrossim, ante a ausência de paralelo vocabular em português e fugindo-se da repetição que o uso excessivo do termo “*accountability*” ensejaria (ante a inexistência de tradução autêntica), será empregado como sinônimo a expressão “responsividade”, inobstante seu neologismo.

expressada por um documento político inaugural e superior a serviço do povo, e não do Estado. Por isso, no republicanismo, o poder instituído é não pessoal, não hereditário e responsável. Por esse motivo, a ideia de *res publica*, entendida como coisa do povo, ocasiona uma feição não patrimonial ao Estado. Este “serve ao”, e não “se serve do”, cidadão. Consoante leciona Canotilho (1993, p. 485), o conceito de república exprime uma perspectiva cívica, uma cultura política alcançável somente mediante a instituição de um Estado de Direito, de primado da lei, com métodos e forma de domínio democrático, direto ou indireto, que prolonga a participação cidadã para toda a unidade política.

Há, por isso, uma perspectiva relacional na conceituação do que seria o republicanismo, porquanto este regime manifesta um vínculo retributivo entre as sociedades política e a civil. Os agentes (representantes), por atuarem em nome e em razão dos principais (representados), a eles devem contas dos assuntos de interesse público (*answerability*), sujeitando-se a múltiplas formas de responsabilização pelos seus feitos (*enforcement*), seja por sua performance ou também por possíveis delitos. Do controle advém inseparavelmente a responsabilidade. Desta noção relativamente simples se origina o sofisticado sistema de condicionamento da sociedade política pela civil, exercido direta ou indiretamente, a envolver os seguintes elementos: os sujeitos ativo e passivo do controle, a relação que o fundamenta, os mecanismos pelos quais o exerce e o seu respectivo objeto.

O redesenho do Estado extrapola a mera exigência por uma gestão eficiente da *res pública*. Ele se consolida, também, como uma ressignificação da legitimidade social e política estatal. Por isso, os novos conceitos trazidos pela ideia de governança pública é mais do que a reinvenção do governo. Trata-se, em verdade, da “reinvenção do relacionamento do Estado com a sociedade e do próprio papel desta” (CLAD, 2006, p. 14).

Esta temática tornou-se fulcral nos últimos anos, sublinha Willeman (2017, p.42), em razão do maior alargamento do Estado, passando a interferir mais intensamente na vida coletiva, bem como porque se generalizou a percepção da democracia como o melhor regime de governo.

Traçando-se uma evolução histórica é possível perceber que, em um primeiro momento, a soberania popular manifestou-se, inicialmente, na perspectiva do controle, com a sujeição de determinados cargos governativos a pleitos eleitorais. A isto correspondeu uma elementar dimensão do controle, exercido pela sociedade, em que certos agentes se sujeitam a um escrutínio público.

Esta modalidade de *accountability* possui feição “vertical” (O’DONNELL, 1998, p. 28) porque se refere aos meios integrativos do público, o povo, na sociedade política da qual participa, e se sujeita, posteriormente. Assim, este domínio da sociedade sobre a esfera pública lapida a ideia de autogoverno, em que os indivíduos, de súditos, são convertidos em cidadãos (BOBBIO, 2004, p. 02).

Com efeito, por vincular-se a uma perspectiva relacional, como meio de composição do espaço público, esta forma de controle permanece atrelada às condições de obtenção e circulação de informações pela sociedade sobre os assuntos de interesse público. Não sem motivo, dentre as variáveis definidoras do grau de profundidade de uma “poliarquia” (DAHL, 2015, p. 27), encontra-se tanto a liberdade de formar e aderir a organizações, o direito a voto, a elegibilidade para cargos públicos, o direito de líderes políticos disputarem apoio e votos e a realização de eleições livres e idôneas, como também a existência de liberdade de expressão e a existência de fontes alternativas de informação, para além das oficiais do Estado.

As eleições são um dos vários mecanismos de *accountability* porque institucionalizam uma forma de controle e fiscalização que, por consequência, reconhecem um caráter coercitivo às suas decisões. Coerção direta, diga-se, vez que a derrota eleitoral implica na não condução, ou recondução, do pleiteante ao respectivo cargo. Assim, esta vertente de *accountability* se refere ao vínculo entre as políticas governativas executadas pelos dirigentes eleitos e as preferências dos eleitores.

A possibilidade dos principais (representados) de impor sanções (*enforcement*) aos agentes (representantes) é um elemento importante na conceituação de *accountability*, muito embora não seja decisivo. Existem os instrumentos institucionalizados e os não-institucionalizados. Os mecanismos não

institucionalizados (*accountability* social), malgrado não disponham de condições para impor punição direta aos agentes faltosos, influem decisivamente na formação da opinião pública e, por isso, ainda que de modo indireto, participam do ciclo de responsabilização (CENEVIVA, 2006, p. 02). Preterir os mecanismos informais de controle do âmbito da *accountability* se confronta com as transformações da sociedade experimentadas nas últimas décadas.

Em uma sociedade pluralística emerge não apenas um Estado igualmente pluralístico, que a ela tenta responder mediante poderes institucionalizados. Nela ascende também os “contrapoderes” (MOREIRA NETO, 2001, p. 53): uma ordem espontânea proveniente da sociedade, mais fraca que os poderes institucionalizados, mas, ainda assim, com um grande potencial para a eles se opor e, até mesmo, ditar-lhe a orientação decisória. Eles, por serem gestados para além do espaço público estatal, possuem uma dinâmica própria, interesses próprios, que passam a interagir com o poder político institucionalizado criticando-o, influenciando-o, pressionando-o.

De outro prisma, é fundamental consignar que os contrapoderes são ínsitos a qualquer agrupamento coletivo politicamente organizado. Por isso, sua existência não é um fenômeno novo. Contudo, o recente desenvolvimento dos meios de comunicação os intensificou, levando-os a confrontarem, com uma maior frequência, as posições oficiais do Estado, sobretudo agora que este adota um processo deliberativo aberto à pluralidade social.

Isto também se deve ao “ambiente de risco” (TORRES, 2001, p. 135) que molda o universo comunitário neste quarto de século. A progressiva percepção por parte da sociedade de que os recursos são necessariamente escassos conduz a uma maior conflituosidade no seu manejo, passando a espelhar, mais e mais, um dissenso em torno de pautas públicas, e não apenas um consenso.

Dito de outro modo, as funções estatais erguem-se em um ambiente de risco e insegurança da sociedade com relação ao Estado, os quais, muito embora não possam ser anulados, podem ser remediados por meio do alargamento dos instrumentos de controle sobre a atividade estatal. Neste sentido, a formação da opinião pública possui, sim, uma determinante atuação coercitiva, a ampliar ou

reduzir a pressão sobre os agentes públicos. Admitir uma feição democrática ao Estado de Direito implica em reconhecer que este opera em um cenário, nem sempre harmônico, de poderes e contrapoderes: aqueles, formais, institucionalizados no Estado e estes, espontâneos, gestados na sociedade.

Em consequência, o pêndulo da autoridade, que antes se situava no poder de mando, desloca-se agora à capacidade que os interesses coletivos possuem ao convencimento e à articulação para determinar o conteúdo das decisões de alcance público. Vive-se hoje uma verdadeira democracia de influência, em cujo ambiente forma-se uma rede complexa e surpreendente de pressão social. Os indivíduos e os agrupamentos sociais, ao se conectarem para convencer e aumentar a adesão às suas ideias, fazem-no com o propósito único de orientar a ação coletiva em seu favor. A isto corresponde sua coercibilidade: orientar a vontade política ao desejo social.

Existe um vínculo íntimo entre os conceitos de democracia e de república: o primeiro é relativo ao domínio institucionalizado da sociedade sobre os assuntos de interesse comum (existe uma essência procedimental, portanto); enquanto o segundo se refere ao espírito cívico, à cultura política, de caber ao povo o direito de formar uma unidade política para condução de sua vida coletiva. Por isso, para além da *accountability* vertical (sufrágios eleitorais), há a *accountability* social (relacionada com a formação da opinião pública), que lhe é autônoma e complementar.

Os meios de comunicação e as entidades sociais possuem um papel fulcral no fomento à cidadania crítica, estimulando a responsividade que dela decorre. Há no processo de participação política um escopo pedagógico, de educação cívica, que não pode prescindir das variadas formas de construção da opinião pública. O controle social é uma condição desafiadora justamente por isso, por ser eficiente somente quando desempenhada em rede, coibindo os malfeitos por meio de sanções diretas (*accountability* vertical) ou indiretas e simbólicas (*accountability* social).

Por conseguinte, em que pese O'Donnell (1998, p. 30), Mainwaring e Welna (2003, p. 13) possuírem parcial razão ao apontar para a necessidade de que a

coercibilidade direta compoñha o conceito de *accountability*, sob pena de o mesmo tornar-se muito genérico a ponto de abranger a tudo e todos, é certo, porém, que há formas não oficias de coerção que também participam do ciclo de responsividade. Delas participam também o controle social não institucionalizado de coerção simbólica dos dirigentes, dado que, tal como apontam Smulovitz e Peruzzotti (2000, p. 147-150), pelo fato de a vida política dos governantes depender de uma exposição positiva, a circulação de informações sobre delitos cometidos pelos mesmos pode impor-lhes indelévels custos a sua credibilidade, podendo até mesmo ultimar-lhes a carreira.

É de tal ordem evidente a participação das sanções simbólicas no ciclo de controle sobre o poder político que quando o debate se move à *accountability* sobre as instituições públicas, demandando-lhes maior compromisso com a transparência, estas frequentemente se articulam de forma corporativa, buscando blindar-se às exigidas transformações. Esta resistência se deve ao fato de que o controle abrangido pela ideia de *accountability* não se restringe às violações legais: também as divergências políticas, sobretudo em um contexto de progressiva escassez de recursos, sujeitam-se à fiscalização e controle. Daí porque inúmeros gastos tidos por imorais, nada obstante sejam legais, despertem imensurável crítica por parte da sociedade.

O encastelamento dos órgãos estatais, proporcionado pelo modelo burocrático, incentiva o corporativismo que, somando ao autorreferenciamento das atividades públicas, conferem margem às mais variadas formas de vilipêndio à res publica (corrupção, clientelismo, patronagem, nepotismo e desperdício de recursos). Neste contexto, a transparência (*answerability*) se apresenta como bússola à esfera pública, reduzindo a assimetria de informações entre governantes e governados o que, como relebra Filgueiras (2011, p. 70), aumenta o custo de delegação.

O espírito republicano, avesso à obscuridade dos espaços públicos, instrui não apenas o dever de participação do povo nos assuntos de interesse comum, como também o direito de os mesmos receberem informações acerca da gestão da coisa pública. A transparência mostra-se como requisito necessário à melhoria da

qualidade da relação entre os agentes e os principais, aperfeiçoando o comportamento daqueles. A atuação dos cidadãos, individual ou coletivamente, orientadas à contestação pública e em exercício de liberdades políticas, somente é possível em um sistema translúcido a sua vigilância, que se bifurca em um duplo aspecto: informação e motivação.

A dimensão da *answerability* [...] envolve, assim, o direito de exigir informações confiáveis e compreensíveis acerca de decisões adotadas na esfera pública e, também, o direito de receber explicações e o correspondente dever de autoridades públicas justificarem, a partir de válidas razões, suas condutas (WILLEMANN, 2017, p. 49).

A ideia de *accountability* abarca uma perspectiva dialógica, de interação argumentativa entre os atores envolvidos nos vínculos de controle, sem a qual se perderia a finalidade lógica e construtiva desta atividade. Este duplo dever gera uma necessidade de engajamento dos sujeitos no debate, vedando uma unilateralidade descomprometida com o público.

Outrossim, tal como as demais instituições, reforça Willeman (2017, p. 51), é igualmente essencial que as relacionadas com a efetivação da *accountability* coloquem em prática os deveres de publicidade que elas próprias procuram impingir em seus destinatários. Este compromisso com a transparência é ainda mais vigoroso no tocante aos órgãos controladores, não só por motivo do apelo que uma postura de exemplo desperta – muito embora este já seria motivo suficiente –, como também porque os membros destes órgãos usufruem de ampla autonomia para um exercício funcional independente. Ora, o modo de investidura (por concurso público) baseado no princípio legitimatório do mérito, e não no da representação, isenta-os da *accountability* vertical (eleição), porém não do social (opinião pública), devendo prestar informações ao público, o povo.

Em um contexto de recrudescimento da legitimidade conferida pelos partidos políticos, que em momento anterior eram quem exercia a *accountability* social, esta passa a ser exercida diretamente por cidadãos e por organizações da sociedade civil, monitorando e pressionando o poder político. A interação da sociedade com as agências fiscalizadoras acaba por demandar respostas punitivas. Daí o mérito

desta espécie de controle, tanto por se prolongar para além do rimo intermitente dos canais eleitorais, quanto por ser exercida por sujeitos que se veem como legítimos titulares de direitos e que, por esse motivo, agem movidos por um espírito cívico.

Assim, diante da insuficiência (temporal e funcional) dos escrutínios eleitorais no desiderato de promover responsividade dos agentes eleitos, os quais permitem apenas uma conferência periódica de legitimidade, observou-se a necessidade de evolução do sistema de controle no sentido de constituir órgãos especializados orientados a um monitoramento permanente sobre a esfera pública.

Estas instituições, incluídas no conceito de *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998, p. 40), possuem a incumbência de, dentro da respectiva competência, promover a punição (penal, civil e/ou administrativa) das irregularidades, omissivas ou comissivas, abrangidas no âmbito de sua atividade. Trata-se de um dever, e não somente um direito de punição.

Por isso, as duas variáveis (CLAD, 2006, p. 27), *accountability* vertical e horizontal, irão moldar o sistema de responsividade, em um liame de evidente complementaridade: de um lado, promove-se a capacidade dos cidadãos de atuarem na definição das metas coletivas e, de outro, constrói-se um sofisticado arcabouço institucional orientado a garantir o controle público das ações dos governantes, com a participação direta, ou não, dos cidadãos. Retomar esta perspectiva da participação é fundamental para poder-se refletir acerca da relação entre controladores e controlados que inspira as variadas formas de domínio daquele sobre este.

Na modalidade horizontal não há um vínculo imediato entre agente e o principal. Por tradição, a ideia de *accountability* deriva da “relação de agência”¹⁵, que interliga o principal com seu representante. Neste liame, o representado delega ao agente o poder para realizar, em seu nome, determinadas atividades. Na esfera

¹⁵ Termo derivado da teoria da agência, surgida no contexto pós-crise de 1929, em que se passou a reconhecer os diversos interesses em jogo em uma organização. A crise econômica evidenciou a necessidade de criação de um novo modelo de controle empresarial (mas que é, progressivamente, estendido também ao setor público). Nesse novo modelo, o principal, o titular da propriedade, delega ao agente o poder de decisão sobre esse bem. Uma vez que os interesses do primeiro nem sempre estão alinhados aos do último, podem ocorrer conflitos.

vertical, não há margem à dúvida de que este elo existe. Ele deriva do ato de consentimento (eleição) dos eleitores no processo de seleção, direta ou indireta, de seus representantes. Assim, é a participação o escopo legitimador desta escolha.

Ocorre que, em regra, no concernente às agências de *accountability* horizontal, não há um elo legitimador tão evidente. A relação de agência envolve outras variáveis, tornando-se um conceito bem mais sofisticado. *Accountability* horizontal se refere à fiscalização e ao controle firmados no sistema de freios e contrapesos entre os órgãos do Estado. Ela deriva da própria ideia de República, esta entendida como unidade política gerada por um povo para gerenciamento da vida em sociedade. Portanto, no seu cerne, encontra-se a interminável luta pela proscricção do arbítrio do poder e a instituição de mecanismos de efetiva sujeição do Estado a valores jurídicos definidos.

Neste sentido, do processo constitucional de lapidação de uma Lei Fundamental advém a legitimidade estatal e, por consequência, de suas ramificações orgânicas. Também por isso o republicanismo é associado ao “império da lei” (CANOTILHO, 1993, p. 486), a instituir uma ordem política soberana. Por conseguinte, a relação de agência entre agente e principal é apenas indireta, no qual os órgãos instruídos à fiscalização e punição aos ilícitos, dentro de sua margem de competência, desempenham funções legitimadas pela Constituição. Estas agências possuem uma dupla legitimidade: tanto pelo mérito de acesso, porquanto são de investidura, em regra, por concurso público, a demandar uma abundante qualificação técnica; quanto pelas garantias funcionais, a desvincular-lhes de comprometimentos político-partidários, podendo atuar em defesa dos interesses da sociedade.

A diferença essencial reside na institucionalidade do poder de coerção sobre os malfeitos e, por isso, é uma “expressão institucionalizada da desconfiança” (WILLEMANN, 2017, p. 44) sobre o poder político, que visa inibir a corrupção (*mandated horizontal accountability*), bem como corrigir intromissões indevidas de órgãos públicos sobre outros (*balanced horizontal accountability*). Outrossim, estes dois aspectos, muito embora se aproximem, são complementares, e não coincidentes:

Os mecanismos de *accountability* horizontal remontam e se apropriam das clássicas e tradicionais fórmulas de freios e contrapesos – caracterizados por *balance horizontal accountability* -, mas absolutamente nelas não se exaurem e, muito pelo contrário, vão bem além. Agregam-se, assim, os denominados instrumentos de *mandated horizontal accountability*, que incluem variadas instituições (ombudsmen, auditorias, controladorias, conselhos de estado, etc) legalmente investidas da competência para controlar e prevenir, evitar e, se necessário, sancionar condutas ilícitas praticadas por outras instituições intraestatais (WILLEMANN, 2017, p. 45).

As instituições da *mandated accountability* são os órgãos pensados para atuar no seio da *balance horizontal accountability*. Para entender esta conceituação é fundamental retomar a distinção feita por Moreira Neto (2011, p. 71-72) acerca das funções políticas: existem as “funções do Estado”, que promovem a governança (funções administrativa e legiferante) e a justiça pública (função jurisdicional), e as “funções no Estado”, que se referem às atividades de zeladoria, controle e promotoria da justiça, estas últimas a possuir uma natureza híbrida, vez que são em parte sociais e em parte estatais:

Não obstante exercidas no direto interesse da sociedade, necessitam, como quaisquer funções estatais, para que o seu desempenho seja eficaz e independente, da chancela da autoridade que lhes é conferida pela investidura pública de seus agentes (MOREIRA NETO, 2011, p. 72)

Da expansão das complexidades das funções estatais decorreu uma nova especialização dos controles recíprocos necessária para se instituir um sistema de responsabilidade mais eficiente. Não apenas o controle social presenciou um resgate do seu papel legitimador, passando a se imiscuir de modo mais incisivo na definição das decisões de alcance público. Outras funções igualmente ascenderam neste cenário de aprofundamento da juridicidade do Estado: as que, muito embora sejam realizáveis em resguardo de interesses diretos da sociedade, não podem prescindir da condição de serem, também elas, expressão diferenciada de uma autoridade que apenas no seio do Estado é alcançável. Por isso, a um só tempo, são instituições que, no Estado, realizam atividades de intensificação de interesses não-estatais, por estarem vinculados direta e legitimamente com a efetividade dos direitos fundamentais:

Mas novas funções instituídas, se, por um lado, para atuarem com efetividade, não poderiam dispensar a investidura de autoridade, que somente o Estado as poderia ungir, de modo a serem executadas como uma expressão diferenciada do poder estatal, por outro lado, elas deveriam justificar a sua legitimidade, não apenas em razão desse título público indispensável para seu exercício, mas, principalmente e, o que é mais importante, de modo permanente, pelos resultados de suas ações, sempre orientados na defesa prioritária e absoluta dos interesses da sociedade, operando direta e tecnicamente e, sobretudo, sem intermediação ou intervenção partidária de qualquer sorte, exclusivamente dedicadas à defesa direta ou indireta do corpo social, conforme o caso, individual ou coletivamente considerado e, sem desvios, para o fiel desempenho de sua tarefa tipicamente pós-moderna de constantemente harmonizar os protagonistas da democracia: a sociedade e o Estado (MOREIRA NETO, 2011, p. 79)

Este novo paradigma de controle supera o tradicional, que introduziu no seio do Estado de Direito instrumentos de controle social sobre autoridades legislativas e executivas, sujeitando-as a sufrágios eleitorais e a novas condições de legitimação da ação governativa. No entanto, os limites evidentes destes mecanismos impulsionaram a idealização de novas funções constitucionais nas áreas de vigilância, controle, promoção e defesa de interesses juridicizados, sejam eles individuais ou coletivos.

Além disso, a fragilidade dos meios de controle eletivo da sociedade sobre o Estado se deve também à sua feição necessariamente partidarizada. O sufrágio eleitoral, mediado por partidos e seu vínculo político-ideológico, mostrou-se adequado à seleção “de quem” deve governar, e não necessariamente na forma como estes “devem governar”. Isto porque, não raro, a atividade governativa, para a adequada efetivação de interesses públicos primários (da coletividade), envolve contrariar interesses secundários (do próprio Estado) ou terciários (político-partidários).

Por isso, as condições politicamente restritivas pelas quais se move o Legislativo e Executivo (por serem ramificações estatais estrangidas por partidos políticos e por pleitos periodicamente renováveis) apontaram para a necessidade de instituir-se controles neutrais, que não se orientassem por escolhas de curto alcance, temporal ou politicamente. Daí porque, em que pese a titularidade das

atividades governativas permaneçam nos órgãos representativos do Estado (Legislativo e Executivo), vez que se orientam a realizar finalidades político-administrativas do Estado que refletem os diversificados interesses gestados na sociedade e transmitidos por meio das organizações partidárias, a sua fiscalização e controle é compartilhada com órgãos neutrais, que se preenchem não pelo princípio da representação, e sim pelo princípio legitimatório do mérito, independência esta prolongada posteriormente mediante a garantia de condições funcionais tendentes a descomprometer seus membros com interesses político-partidários.

A nota diferenciadora dos órgãos neutrais, portanto, é a “ausência de vínculo com projetos político-partidários” (MOREIRA NETO, 2011, p. 84). Isto significa também um descomprometimento com o governo quando as escolhas deste (políticas governamentais) se mostrarem nocivas aos interesses da sociedade, ou mesmo aos do Estado (políticas de Estado). Destarte, essa reformulação ocasionou um robustecimento das alternativas decisórias praticadas no Estado, aperfeiçoando os instrumentos de controle recíproco sobre o poder político.

Ora, em um contexto de progressiva pluralização dos interesses sociais seguiu-se uma fragilização da representatividade parlamentar, imergindo-a em uma crise de legitimidade. A aderência a projetos de conveniência estritamente político-partidária levou os membros do Legislativo a secundarizar as discussões de longo alcance, a abarcar ganhos reais à sociedade:

Vale dizer que, por não mais poder [o Legislativo] atender adequadamente, através de sua função legislativa, a complexa massa de reivindicações que conformariam, em tese, interesses realmente gerais, não houve como evitar que o clássico processo legislativo parlamentar passasse a negligenciar sua precípua missão de cuidar dos interesses primários (os da sociedade), bem como a de zelar pelos interesses secundários (os do Estado), para se aplicar, cada vez, mais ao jogo do poder político-partidário, que permanentemente se trava entre os interesses de representantes, os de seus acólitos e os de suas respectivas agremiações partidárias, preocupações essas, geralmente, muito distantes das necessidades do povo (MOREIRA NETO, 2011, p. 86).

De outro lado, o novo paradigma da juridicidade, calcado nos direitos fundamentais insculpidos em uma ordem supralegal (constitucional), redundou em

novas condições de legitimação da atividade governativa, sujeitando-a a um controle mais intenso, reivindicável pela própria sociedade ou por órgãos híbridos constitucionalmente impulsionados a este fim. O engajamento dos cidadãos e as organizações da sociedade civil no âmbito fiscalizatório das agências de *accountability* horizontal originam a “*accountability* diagonal” (WILLEMANN, 2017, p. 54-55).

Esta modalidade de controle é marcada pela divulgação ao público de informações que, normalmente, seriam de acesso somente dos órgãos de controle, bem como das deliberações adotadas pelas agências de *accountability* horizontal. Com isso, busca-se um engajamento dos cidadãos nos assuntos sob fiscalização destas agências, servindo a participação social como forte instrumento de informação acerca de possíveis ilícitos. Em outros termos, na *accountability* diagonal as reivindicações da sociedade são conscientemente orientadas (e não apenas genéricas), demandando respostas específicas dos órgãos sancionadores. Por isso, esta interatividade participativa infunde na *accountability* horizontal um maior compromisso com a persecução de ilícitos.

Outrossim, em âmbito global, formou-se também uma modalidade externa de *accountability*, em que os governos nacionais se submetem à supervisão e orientação de instituições supranacionais, realizada por meio de acordos estrangeiros bilaterais e multilaterais. Isto se deve à interpenetração mundial das escolhas dos países, sobretudo nas temáticas de direitos humanos e governança pública, em que estas perdem seu caráter estritamente doméstico, passando a se referir aos paradigmas éticos de toda a Humanidade.

3 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A matriz tradicional de estruturação do Estado em apenas três eixos orgânicos mostra-se superada contemporaneamente, vez que a materialidade do exercício do poder aponta para a coexistência de vários centros de poder dentro do Estado, com controles recíprocos. A segmentação firmada em três funções estatais elementares (legislativa, administrativa e jurisdicional) não encontra mais correspondência com a realidade atual. A especialização de novas atividades estatais, mediante regimes jurídicos próprios e organismos estruturados especificamente para sua realização, demandam uma revisitação da ideia de separação orgânica do Estado.

Karl Loewestein (1986) foi o ideólogo recente que melhor compreendeu o cerne do debate que orientou as múltiplas propostas de segmentação orgânica e funcional do poder político¹⁶: torna-lo controlável e, por isso, responsável. Ciente disto e atento à desatualização dos paradigmas originais da teoria de separação do poder, imbuíu-se da árdua missão de propor novos marcos teóricos aos arranjos institucionais do Estado. Segundo defende, (1986, p. 19-23) os papéis do Estado resumem-se a apenas três: a definição da política fundamental (policy determination), a execução da decisão política fundamental (policy execution) e o controle político (policy control).

Neste novo enfoque, a terceira variável (controle político), exercida de maneira mútua entre as instituições, é fundamental para tornar válida a vontade estatal. Isto porque, uma vez dividida as várias funções do Estado bem como asseguradas variadas condições de autonomia, o exercício das competências pelos órgãos estatais implicará na cooperação funcional e no controle mútuo destas instituições. Com isto, alcança-se a limitação do poder político estatal e se realiza o almejado *check and balances*.

¹⁶ Karl Loewestein (1986, p. 18), atento à problemática atinente à indivisibilidade do poder, aponta que quando se refere à suposta separação do poder estatal, em verdade, está a refletir sobre qual a melhor forma de estruturação do processo de poder. Com isso, adere à leitura de que o intento destas teorias é a divisão das funções políticas, e não a do poder estatal, de que se originam.

O controle do poder é, em certa medida, estático e dinâmico. Estático, porque se realiza pela mera distribuição do poder em margens de competências a ensejar a cooperação institucional. No entanto, dentro destas múltiplas competências, encontra-se também a previsão de espaços de interferência de um órgão sobre outro, exercitável discricionariamente pelo seu respectivo detentor, de maneira autônoma ou independente.

Nesse sentido, o controle do poder é um fenômeno jus-político que se prolonga para além da distribuição do poder: o seu exercício é orientado à responsabilização política de uma instituição por outra, a controladora. Assim, o controle mútuo dos órgãos constitucionais de soberania, nesta nova acepção teórica proposta por Loewestein (1986, p. 19-23), torna-se um ramo funcional autônomo, ao lado da definição da política fundamental (policy determination), a execução da decisão política fundamental (policy execution), e que se manifesta em dois vértices: um horizontal, intra e interorganicamente, e um vertical, federativamente (por meio da distribuição de funções políticas entre esferas distintas de governo).

Além disso, o controle sobre a Administração Pública é um fragmento do amplo controle sobre as atividades estatais. Mas, afinal, o que se entende por controle sobre a Administração Pública?

É possível vislumbrar dois alcances terminológicos possíveis: um inglês e um francês, explica Medauar (2012, p. 20). Na acepção inglesa, esta atividade é aproximada da ideia de domínio, em que o controlador possui intenso poder de direção sobre a atividade do controlado. De outro prisma, na acepção das línguas latinas, sobretudo a francesa, admite-se o controle sob uma intensidade mais curta, a corresponder vigilância e fiscalização.

Explica Gameiro (2004, p. 33-34) que etimologicamente, controle vêm do francês "*contre rôle*", que na literalidade significa "segundo livro". Originalmente, a tarefa de controle ocorria mediante o registro duplicado em dois livros, que oportunizava uma confrontação posterior e uma avaliação de conformidade. A isto correspondeu o "contra livro", prática comum aos países europeus no período das grandes navegações.

Acerca das suas características, nota-se que a atividade controladora envolve: o elemento subjetivo (em geral, há uma diferenciação entre os órgãos e as manifestações de vontade envolvidas); o elemento concreto (a existência de uma atividade anterior submetida a análise controladora, ainda que não concretizada inteiramente, no caso do controle prévio; bem como a de uma referência, um padrão, acerca do qual o mesmo será comparado); o elemento procedimental (a confrontação da atividade controlada com um parâmetro avaliativo); e o elemento finalístico (a manifestação final do órgão controlador, cujo conteúdo é tanto o juízo lógico acerca da atividade controlada, quanto a medida a respeito da mesma).

Os elementos envolvidos no conceito de controle podem ser enfrentados pelas perspectivas restritiva ou ampliativa, tal como leciona Medauar (2012, p. 30), a depender da compreensão acerca da medida imposta ao controlado, se aqui se inclui somente as juridicamente vinculantes ou se, de outro modo, também estejam compreendidas as que não sujeitam a Administração Pública a medidas de adoção cogente, como em geral o são as variadas formas de controles sociais.

Neste trabalho, será adotada a concepção ampliativa. Como visto no capítulo referente a ideia de *accountability* vertical, o controle desempenhado pela sociedade contém também medidas em que o sancionamento da Administração Pública é apenas simbólico, expondo-a e pressionando-a a reorientar sua atividade. Por isso, defende-se nesta produção a importância do reconhecimento do controle social como via fundamental para o monitoramento e aperfeiçoamento da administração pública, muito embora não seja vinculante em diversas situações.

3.1 Tipologia do controle quanto ao órgão controlador

A segmentação orgânica e funcional do poder político atende ao propósito de convertê-lo em um fenômeno controlável. Decorre, portanto, que a existência de controles mútuos entre os plexos institucionais do Estado é da essência do processo de racionalização do poder político e imprescindível à formatação jurídica estatal.

Como visto, contemporaneamente, ao controle erigido em torno da atuação dos três eixos orgânicos do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário), acresceu-

se diversos outros (Tribunal de Contas, Ministério Público, as advocacias públicas e privadas, bem como o controle social). Este é o arranjo advindo da Constituição de 1988, vez que, ao lado da tríade tradicional prevista no art. 2º, prevê outros órgãos constitucionais de soberania, independentes, cujas funções expressam vínculos de coordenação com as dos demais.

Por isso, sendo tão múltiplas as formas de controle sobre o poder político, em cuja expressão o controle sobre a administração pública é tão somente um fragmento dele, adota-se neste trabalho a classificação enfocada no agente controlador (MEDAUAR, 2012, p. 42-43) para, posteriormente, tratar do julgamento das contas de governo, objeto de análise desta pesquisa. Registre-se, por fim, que o enfoque será maior no Legislativo e nos Tribunais de Contas, dado que ambas as instituições são as responsáveis pelo controle externo, em sentido restrito, em cujo âmbito ocorre o julgamento das contas previstas no art. 71, I e II, da CF, objeto central de análise deste trabalho.

3.1.1 Controle interno, em sentido amplo

Este é o controle realizado pela Administração pública¹⁷ sobre seus próprios atos, assegurando-se de que os mesmos estão em conformidade com o ordenamento jurídico, no tocante à legalidade e legitimidade, realizado de ofício ou por provocação. O controle administrativo desempenhado internamente deriva do poder-dever de autotutela sobre a atividade administrativa, representado pela anulação ou revogação de atos, a depender do aspecto que visa solucionar, se por mera inconveniência ou por ilegalidade insanável, respectivamente; bem como proceder à punição dos responsáveis, quando cabível.

O controle da administração pública, consistindo no poder de fiscalização e correção, é atividade complementar¹⁸ à administração ativa, visando mantê-la em

¹⁷ Administração pública, em sentido amplo, que compreende órgãos ou entidades integrantes de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

¹⁸ Consoante sublinha Medauar (2012, p. 51-52), seu exercício possui uma finalidade eminentemente colaborativa, vez que é uma via indispensável à aplicação de políticas gerais uniformes, à emissão de decisões coerentes; e como instrumento de aproximação entre indivíduos

conformidade com os parâmetros constitucionais. O controle administrativo exercido de maneira interna ocorre mediante duas linhas: autocontrole¹⁹ e controle hierárquico²⁰. As ouvidorias, pareceres vinculantes, inspeções e auditorias, mencionados por Medauar (2012, p. 52-64), são os instrumentos de que se vale o aparato administrativo para realizar, de maneira continuada, o próprio controle.

Do controle realizado pela Administração Pública sobre sua própria atividade, destaca-se a empreendida pelos órgãos de controle interno, em sentido restrito, existentes em cada Poder com atuação voltada à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, orientando-se a: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da Administração Pública; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da Administração Pública; e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, consoante dispõem os incisos I a V do art. 74 da Carta Magna.

Sobrevém, portanto, que aos órgãos de controle interno relacionados à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial atribui-se uma atuação melhor delimitada, direcionadas a avaliar a gerência dos bens e valores públicos, tendo como propósito tornar a administração mais eficiente, proba e em maior conformidade com a regularidade legal. Nada obstante, ainda que a fiscalização financeiro-patrimonial do Estado seja uma constante na Administração Pública brasileira, este segmento careceu de regulamentação específica, recebendo tratamento legal próprio somente quando da promulgação da Lei nº

e Administração Pública.

¹⁹ Trata-se da fiscalização e revisão do agente sobre seus próprios atos, podendo ocorrer espontaneamente ou mediante provocação.

²⁰ O controle hierárquico é o controle ínsito à administração, vez que decorre da sua estruturação verticalizada. Consiste no poder do agente administrativo superior de manter ou corrigir as ações dos inferiores. Nesse sentido, concretiza-se mediante atividades usualmente de rotina, permanentes, "sem solução de continuidade ou independentemente de ordem especial ou provocação" (PARDINI, 1997, p. 28).

4320/1964 e posterior constitucionalização, por meio da Carta Política de 1967.

A Lei nº 4320/1964, ao tratar do controle da execução orçamentária, delimitou que compete ao Poder Executivo (art. 76) o exercício do controle interno com a finalidade de avaliar a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações (art. 75, I), a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos (art. 75, II) e o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (art. 75, III).

Apenas em 1967 constitucionaliza-se a matéria, ao acolher em seu texto a dualidade do controle, interno e externo (art. 71, da CF/1967), em matéria financeira e orçamentária e ao instituir o dever do Executivo de manter um sistema de controle interno orientado a: criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa (art. 72, I, da CF/1967); acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento (art. 72, II, da CF/1967); avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos (art. 72, III, da CF/1967).

A nota inovadora inserida pelo constituinte à época é a inserção no escopo de trabalho dos sistemas de controle a busca pelo resultado. Assim, desvinculha-se da forma tradicional vinculada tão somente à regularidade formal dos atos fiscalizados, muito embora ela ainda permaneça como um dos objetivos do controle, e incorpora também em sua perspectiva de trabalho a eficiência e a produtividade da Administração Pública.

Prosseguindo no intento de racionalizar a atividade administrativa pública, o Decreto-lei nº 200/67 impôs ao Executivo o encargo de regulamentar a estrutura do sistema de controle interno, vez que prescreve em suas determinações a necessidade de que as atividades de orçamento, administração financeira, contabilidade e auditoria, dentre outras, organizem-se sob a forma de sistema (art. 30). No entanto, em que pese ser do Executivo a responsabilidade de realizar a orientação normativa, a supervisão técnica e a fiscalização específica do órgão central do sistema, a necessidade de instituição de órgãos de controle interno é

compartilhada pelos demais Poderes e órgãos constitucionais autônomos, afinal todos desempenham funções administrativas, ainda que atipicamente.

A Constituição de 1988, muito embora tenha acolhido este modelo de controle interno organizado na forma de sistema, alterou o tratamento normativo no tocante à competência de execução (art. 74), dela participando todos os Poderes e órgãos constitucionais autônomos.

3.1.2 Controle externo do Legislativo

O Legislativo não agrega em suas incumbências típicas tão somente a função de legislar. O controle externo também é uma de suas atribuições históricas, sobretudo em matéria orçamentário-financeira, participando da dimensão pecuniária do Estado desde a apreciação legislativa da atividade tributária para a previsão de receita e despesas, bem como mediante julgamento das contas geridas pelo Chefe do Executivo no exercício financeiro correspondente. No entanto, a intensidade do controle do Legislativo variará a depender do regime de governo adotado, vez que a realização desta função corresponde a variadas formas de interferência de um ramo estatal sobre outro. Isto porque, o controle a cargo do Legislativo é essencialmente político.

Em um regime parlamentarista, os vínculos integrativos (LOEWESTEIN, 1986, p. 29) nutridos entre o Legislativo e o Executivo conferem ao primeiro maior relevância na sua função de controle político²¹, uma vez que, neste sistema de governo, as funções de chefia do Estado e chefia de governo encontram-se cingidas. Está ao alcance dos órgãos parlamentares um controle primário²² do chefe do Executivo, incidindo sobre sua nomeação ou na revogação (demissão,

²¹ Consoante aponta Stepan (1990, p. 98), três são as capacidades políticas a diferenciar o parlamentarismo: sua maior eficácia na elaboração e implantação das mudanças necessárias; sua mais acentuada legitimidade, vez que o Governo se mantém constantemente vinculado às opiniões majoritárias no país, dependendo sempre de uma maioria congressual; sua mais intensa flexibilidade para controlar crises, obstando que crises governamentais configurem crises de regime.

²² Canotilho (1993, p. 703) distingue entre duas categorias de controle político: controle primário, consistente no poder constitucional reconhecido de provocar, em certas situações, a novação estrutural de outro órgão, incidindo na nomeação ou revogação dos respectivos titulares; e controle secundário, incidente sobre atos, visando eliminá-los ou sanar os respectivos vícios.

exoneração) dos respectivos titulares. Institui-se, pois, amplas possibilidades de sancionamento²³ dos membros do Gabinete ministerial, cuja expressão mais extrema é a realização do voto de desconfiança, que ocasiona a destituição coletiva dos componentes do Governo.

Por isto, neste arranjo, há maior responsabilidade dos agentes políticos do Executivo frente aos parlamentares, muito embora encontrem ambos, no compartilhamento da liderança política, um forte equilíbrio, a obstar a ascendência pura e simples de um sobre outro. Há uma “dependência mútua” (STEPAN, 1990, p. 98) no exercício da liderança política, vez que ao Executivo também é possível a dissolução do Congresso e a convocação de novas eleições.

Ademais, em que pese o parlamentarismo ser um conceito genérico, a abarcar experiências político-jurídicas diversificadas²⁴, pode-se apontar resumidamente as seguintes características do regime:

Los miembros del gobierno o del gabinete son al mismo tiempo miembros del parlamento. [...] El gobierno o el gabinete esta constituido por los jefes del partido mayoritario o de los partidos que, uniéndose en coalición, forman una mayoría. [...] El gobierno o, respectivamente, el gabinete mismo tiene una estructura en forma de pirámide con un primer ministro o presidente del consejo a su cabeza, reconocido como líder. [...] El gobierno permanecerá en el poder siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría de los miembros del parlamento. Perderá la legitimación para gobernar cuando la mayoría le niegue su apoyo o cuando nuevas elecciones. [...] Fundamentalmente, la función de determinar la decisión política esta distribuida entre el gobierno y el parlamento. Y ambos colaboran necesariamente en la ejecución de la decisión política fundamental por medio de la legislación cambien la estructura mayoritaria en el parlamento. [...] Solamente se podrá hablar de un auténtico parlamentarismo cuando ambos detentadores del poder, gobiernen el parlamento, operen con recíprocas facultades y posibilidades de control, que además deberán ser realmente utilizadas (LOEWESTEIN, 1986, p. 35).

²³ Reforça Ferreira Filho (1980, p. 162) que é comum em regimes parlamentaristas a discriminação minuciosa das variadas formas de controle do Legislativo sobre o Executivo, prevendo inúmeras moções e efeitos jurídicos. De modo distinto, conforme assinala, no presidencialismo o controle e fiscalização parlamentar é secundarizada, tratada de maneira mais superficial e menos eficiente.

²⁴ O modo por que se consolidou o parlamentarismo explica em certa medida a sua alta variabilidade. Como visto, este regime nasceu antes como prática costumeira do que formulação teórica, de modo que seu delineamento preciso nas constituições ocorreu somente supervenientemente, podendo-se afirmar que foi um processo de “racionalização” deste modelo. (NETO, 1961, p. 238).

No presidencialismo²⁵, de maneira distinta, a liderança política é concentrada com maior intensidade no Executivo, que congrega as funções de chefe de Estado e de governo, a configurar uma “independência mútua” (STEPAN, 1990, p. 98) entre o Governo e o Legislativo, ambos possuindo mandato fixo e próprio, sem instrumentos ágeis²⁶ de dissolução. Neste regime, há proeminência do chefe do Executivo não apenas em razão da ampla abrangência de suas atribuições, como também, e principalmente, porque a existência do Governo independe de uma maioria congressual.

Por razões históricas²⁷, este arranjo institucional encontra sua fonte de estabilidade em uma mais rígida separação orgânico-funcional do Estado, conferindo às ramificações estatais maior independência. Assim, neste modelo, as interferências²⁸ funcionais possuem um papel de menor expressão, apenas como complemento à partilha de funções entre os órgãos:

En su totalidad, el mecanismo del poder se presenta, por lo tanto, como interdependencia de los diversos detentadores del poder por coordinación. La interdependencia por coordinación significa que los independientes detentadores del poder actúan con autonomía dentro de la esfera de acción que les ha sido asignada, estando sin embargo obligados a cooperar en puntos de contacto establecidos de antemano (LOEWESTEIN, 1986, p. 44).

Em detrimento do controle político primário, no regime presidencialista opta-

²⁵ Também no tocante à terminologia a distinção se acentua, tal como destaca Neto (1961, p. 230): “presidir” dá a ideia de mando, de superioridade no exercício do poder, indicando pela própria denominação o enfoque no chefe do Executivo; enquanto “parlar” indica a ideia de diálogo, de deliberação, de colaboração mais íntima para a construção de consenso.

²⁶ O *impeachment* é um procedimento deveras restrito. São conhecidas as dificuldades políticas para tramitação e destituição do chefe do Executivo, quando da condenação do mesmo pelo Legislativo por crime de responsabilidade. Isto ocasiona uma reduzida capacidade do Parlamento em reequilibrar, de maneira pouco traumática, o sistema político (STEPAN, 1990, p. 99).

²⁷ Loewestein (1986, p. 43) encontrará como razão histórica deste modelo a crença iluminista que de um arranjo de poder equilibrado entre os diversos agentes políticos decorreria necessariamente uma estabilidade e harmonia entre os grupos sociais. Neste sentir, a divisão de poderes, movendo-se mediante a fragmentação rígida das expressões funcionais do poder, impulsionaria seus detentores a cooperarem entre si, voluntariamente, para realização dos propósitos públicos a que são vinculados, sob pena de todo o sistema converter-se em uma disfuncional e mútua paralisia.

²⁸ Moreira Neto (1989, p. 11) destacará as três técnicas mediante as quais o constitucionalismo contemporâneo realiza a separação do processo de poder: a partilha, a interferência e a delegação. Inconfundíveis, muito embora complementares, estes expedientes lastreiam propósitos distintos: pelo primeiro, intenta-se a descentralização do poder para evitar o arbítrio; pelo segundo, visa-se estabelecer um controle recíproco entre as instituições; e pelo terceiro, procura-se agilizar o poder do Estado.

se por amplas possibilidades de controle secundário, *incidente sobre atos*, sem implicar em uma “novação estrutural do órgão controlado” (CANOTILHO, 1993, p. 703). No entanto, abrandando-se o grau de interferência parlamentar, dirime-se igualmente a responsabilidade política deste pelos resultados da governabilidade²⁹:

En los regímenes presidenciales, dado que la permanencia del ejecutivo no depende del parlamento, los mecanismos de control son distintos: desde obstaculizar al ejecutivo en algunos de sus programas o propuestas, que deben pasar al examen parlamentario para su aprobación o rechazo, hasta cortar los fondos requeridos para llevar adelante sus políticas de gobierno, con lo cual evitan su realización (VALENZUELA, 1994, p. 140).

Ainda assim, tanto no presidencialismo quanto no parlamentarismo, o papel do Congresso é fundamental para colorir o processo de tomada de decisões com maior representatividade social, pois lança no sistema de governo as variadas ideias advindas das linhas ideológicas e partidárias das diversas forças políticas em curso em dada comunidade. Assim, atua como “contrapeso representativo” (VALENZUELA, 1994, p. 101) ao poder dos governantes.

Na Constituição Federal de 1988, o controle parlamentar sobre a administração pública federal ocorre mediante: pedido escrito de informação (art. 50, §2º, da CF); convocação de ministro para comparecimento (art. 50, §1º, da CF); comissões parlamentares de inquérito (art. 58, §3º, da CF); aprovações e autorizações de decisões do Executivo (art. 49, I, II IV, XIV, XII e XVII, da CF); sustação de atos regulamentares do Executivo (art. 49, IX, da CF); aprovação de indicações do Executivo (art. 52, III a IX, da CF); processamento e julgamento de *impeachment* (arts. 52, I e II, c/c 85 e 86, da CF); fiscalização genérica de atos da Administração direta e indireta (art. 49, X, da CF); fiscalização específica, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, de atos da Administração Pública (arts. 70, 71, IV, VII, X, e 166 da CF); sustação direta de contrato

²⁹ Para evidenciar a distinção, reforça Stepan (1990, p. 99) que o parlamentarismo, por possuir incentivos à construção comum do Governo, orienta-se à construção da governabilidade, enquanto o presidencialismo, à destruição dela. Isto porque, no regime presidencialista, há uma reduzida capacidade das câmaras congressuais em reequilibrar o sistema político quando da perda da governabilidade por parte do Executivo. Assim, neste regime, meras crises de governabilidade tendem a converter-se em crises institucionais, ante a paralisia dos poderes representativos, em sentido restrito.

administrativo (art. 71, §1º, da CF); e julgamento das contas de governo do chefe do Executivo (art. 49, IX, da CF).

3.1.3 Controle externo do Tribunal de Contas

3.1.3.1 Modelos de Instituições Superiores de Controle – ISC

Duas grandes categorias³⁰ de ISC consolidaram-se no mundo: o modelo de Tribunal de Contas, proveniente da Europa continental³¹, e a Auditoria ou Controladoria-Geral, de origem anglo-saxônica. Ambos de matriz europeia, estes modelos influenciaram suas antigas colônias, quando das suas respectivas Independências. Assim, em que pese não se encontrar uma rígida uniformidade³² nos modelos adotados, pode-se identificar alguns aspectos comuns a depender da formatação instituída (Tribunal de Contas ou Auditoria/Controladoria-Geral).

No concernente ao posicionamento orgânico da ISC, as auditorias/controladorias-gerais experimentam maior vínculo com o Legislativo, vez que neles em geral se inserem; enquanto o modelo de Tribunal de Contas, em regra, possui maior independência e, por isso, titulariza funções decisórias e sancionatórias próprias. Este aspecto encontra especial significado quando se toma

³⁰ Willeman (2017, p. 102) e Costa (2012, p. 49) apontam para uma terceira, mista, correspondente ao paradigma de auditoria-geral ou controladoria de composição colegiada. Mencione-se tão somente que o mesmo conserva ampla semelhança com o modelo inglês, motivo porque não será abordado aprofundadamente.

³¹ Mileski (2003, p. 178-179) aponta para as razões históricas a gerar a distinção entre ambos os modelos: enquanto na Inglaterra o exercício do controle das finanças públicas era complementar às atividades parlamentares, sendo mais uma expressão da conformação do poder real aos representantes do povo, na França, a contabilidade pública era feita em razão e benefício do monarca. Deste modo, o primeiro desenvolveu-se mediante um estreito vínculo com o Parlamento, enquanto o segundo experimentou, desde sua origem, um desmembramento, desembocando em uma estrutura apartada e com maior autonomia. Moreira Neto (2003, p. 36), igualmente, aponta a Monarquia como a destinatária das funções de controle financeiro exercidas pela “*curia in comptis*” (câmara de contas). Nem mesmo a republicanização do Estado francês tomou o povo como seu destinatário: passou-se ao Executivo, vez que este ramo herdou quase a totalidade das funções administrativas do Estado pós-revolucionário.

³² Barretto (2004, p. 76-78), analisando o número de ISC/ESF associados à INTOSAI (The International Organisation of Supreme Audit Institutions), aponta para a presença de 50 tribunais de contas e 132 auditorias/controladorias-gerais, a corresponder, respectivamente, 27% e 73% do universo pesquisado.

em conta que no modelo parlamentarista, em cujo regime o paradigma de auditoria/controladoria-geral foi idealizado, a composição do Executivo se vincula permanentemente a um controle político mais direto dos parlamentares, sujeitando-se ao voto de desconfiança.

Neste arranjo, a atividade de controle técnico a cargo da Controladoria-Geral apenas complementa as atividades parlamentares, guardando com esta uma relação de sujeição funcional hierárquica. Não há margem julgadora à ISC de matriz anglo-saxônica, competindo a esta tão somente instruir as comissões parlamentares: “essa relação de dependência faz com que, no regime anglo-saxônico de auditoria-geral, a inércia do Legislativo em atuar com base nos achados das ISCs comprometa substancialmente a efetividade da fiscalização externa” (WILLEMANN, 2017, p. 104).

No regime de Tribunais, distintamente, as ISCs situam-se, em regra³³, à margem dos segmentos orgânico-funcionais tradicionais do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário), mediante amplas condições de autonomia, a ensejar a independência orgânico-funcional dos Tribunais de Contas ante aos demais “Poderes”. Além disso, no concernente às funções que desempenha, muito embora se mostre demasiado dificultosa a tarefa de apontar um caráter uniforme em face da multiplicidade das mesmas, destaca-se o fato de que no paradigma europeu-continental de ISC estes órgãos possuem funções jurisdicionais ou quase-jurisdicional. Se, por um lado, as regras de independência e inamovibilidade dos seus membros são uma decorrência necessária à sua ampla autonomia, por outro, impõe regras mais rígidas concernentes aos impedimentos de atuação dos seus integrantes, semelhantemente ao estatuto dos juízes.

Neste paradigma institucional, não apenas se atribui aos Tribunais de Contas competências constitucionais típicas, parte delas exercidas exclusivamente, sem a menor ingerência de outro “Poder”, como também a possibilidade de julgar e impor sanções aos responsáveis por irregularidades apuradas, nada obstante as ISCs

³³ Alguns Estados adotam o modelo de Tribunal numa composição não necessariamente externa à estrutura tradicional de separação (ex.: Portugal – embora tenha inequívoca autonomia funcional, integra o Poder Judiciário).

guardem grande proximidade com o Poder Legislativo. Não sem motivo, o Legislativo também exerce o controle externo, de natureza política, essencialmente, e, por isso, é natural que nos arranjos institucionais ambas nutram vínculos mais próximos.

No tocante à estruturação orgânica da ISC, o modelo de Auditoria/Controladoria-Geral privilegia uma composição unipessoal, centrada no auditor/controlador-geral, o qual dispõe de grande poder na definição dos rumos do controle exercido pela ISC; enquanto nos modelos de Tribunais de Contas, adere-se a uma atuação colegiada, sob a presidência de um dos seus membros. Ademais, reforça Willeman (2017, p. 107), no paradigma inglês, para preenchimento do quadro técnico, enfoca-se sobretudo profissionais das áreas de contabilidade e economia, ao passo que no da Europa-continental, existe maior predileção por profissionais da seara jurídica, muito embora este cenário esteja se alterando sensivelmente. Isto porque a atuação dos Tribunais de Contas, historicamente centrada na verificação da conformidade legal dos procedimentos fiscalizados, hoje cede espaço a auditorias operacionais e de *performance*, focadas no desempenho das políticas públicas.

a) Tribunal de Contas na França

Criado em 1807, o Tribunal de Contas francês controla a Administração pública direta, autárquica, as empresas estatais, as entidades relacionadas à seguridade social e as que recebem transferências de recursos públicos. Suas decisões estão sujeitas à revisão pelo Conselho de Estado, tribunal de cúpula da jurisdição administrativa. Nada obstante mantenha vínculos com o Parlamento, sua independência é amplamente reconhecida (WILLEMANN, 2017, p. 111; MEDAUAR, 2012, p. 124; MILESKI, 2003, p. 180; FAGUNDES, 2012, p. 88; COSTA, 2012, p. 50).

No ordenamento jurídico francês, há uma distinção entre as figuras do ordenador de despesa e do contador, entre os autorizadores das despesas e os pagadores dela: aos primeiros compete decidir quais pagamentos serão efetuados,

tomando como parâmetro a lei orçamentária; e, aos segundos, efetuar os pagamentos já ordenados. Mileski (2003, p. 181) aponta para o princípio da contabilidade pública que determina a não coincidência entre quem ordena a despesa e quem efetua o respectivo pagamento, ensejando um controle recíproco entre ambos:

Na execução do orçamento, ou seja, em seu funcionamento cotidiano, a administração está manietada por uma rede de leis e de regulamentos que delimitam as condições nas quais pode receber receita ou pagar a despesa. É o conjunto das regras de contabilidade pública, das quais um dos princípios básicos é o da desconfiança (GUALAZZI, 1992, p. 60).

A Corte de Contas francesa julga as contas dos contadores públicos, enviadas anualmente, cuja decisão possui o atributo de coisa julgada. Neste caso, portanto, o controle exercido possui natureza jurisdicional. Também assume natureza jurisdicional o julgamento acerca das faltas cometidas pelos ordenadores de despesa, que atuam na execução do orçamento, muito embora neste caso o julgamento corra a cargo do Conselho de Disciplina Orçamentário³⁴, cuja decisão também está submetida à reexame por parte do Conselho de Estado. Em ambos os casos, não há apuração do elemento volitivo³⁵. Outrossim, as sanções são bastante diversificadas, podendo ocasionar a “responsabilidade pessoal e pecuniária do gestor públicos; a restituição aos cofres públicos das quantias indevidamente utilizadas; e a condenação ao pagamento de multas no caso de atrasos no dever de prestar contas” (FAGUNDES, 2012, p. 89).

³⁴ Nada obstante, o Tribunal de Contas pode provocar a Corte de Disciplina Orçamentária a responsabilizar os ordenadores, quando da constatação de violação de normas relativas à vinculação e ordenação de despesas públicas. Além disso, de maneira correlata, está também sob a atuação da Corte de Contas francesa a contabilidade administrativa, que se refere às decisões que ordenam as despesas. Ao avaliar a contabilidade administrativa, reforça Gualazzi (1992, p. 73), a Corte de Contas estará examinando tanto a regularidade da despesa e receitas, como o bom emprego dos créditos públicos, no tocante à utilidade da despesa com relação ao interesse geral, podendo controlar a Administração Pública.

³⁵ A não avaliação do dolo ou culpa é possível porque a Corte de Contas avalia as contas, e não os seus agentes: “A Corte de Contas, em si própria, cinge-se à análise objetiva das contas apresentadas e pode verificar se estão em equilíbrio ou, ao contrário, em excesso ou em débito. Se uma receita que deveria ter sido recebida não o foi ou se uma despesa foi paga com violação das regras de contabilidade pública, a responsabilidade do Contador fica caracterizada sem que haja possibilidade de considerar sua boa ou má-fé, ou quaisquer circunstâncias externas à sua vontade” (RAYNAUD apud GUALAZZI, 1992, p. 70).

Ademais, seguindo a tendência internacional³⁶, a atuação do Tribunal de Contas francês também sofreu revisão, passando a abranger o controle de resultados, voltada à avaliação das políticas públicas sob a perspectiva da economicidade. Como consequência, o julgamento das contas está gradativamente perdendo espaço para as auditorias de *performance*.

A história [...] é marcada pela dilatação progressiva dos poderes das Cortes de Contas. Atualmente, as Cortes têm uma competência geral e de direito comum sobre o conjunto das contas do Estado [...], pode controlar não somente a regularidade de sua contabilidade, mas também a qualidade e o rendimento de sua gestão (GUALAZZI, 1992, p. 61).

Esta nova forma de atuação exige uma avaliação interdisciplinar da gestão pública, podendo recair a análise sobre a própria legitimidade (valoração da conveniência e oportunidade administrativa) dos atos fiscalizados. Não sem motivo, o debate propiciado por esta atividade é bem mais amplo, conquistando amplo interesse da mídia e dos cidadãos (MEDAUAR, 2012, p. 124) e propiciando uma interação dialógica entre os agentes envolvidos:

Essa atuação, de natureza não jurisdicional, recai sobre um campo particularmente vasto, englobando não apenas os elementos de regularidade da ação financeira, mas também se direcionando para a economicidade dos meios empregados e para os resultados obtidos com a atuação estatal. Uma auditoria de *performance* permite, portanto, apreciar os resultados da ação pública, mensurar o atendimento dos objetivos programados e identificar os melhores procedimentos para garantir o bom emprego dos recursos públicos (WILLEMANN, 2017, p. 113).

Assim, de um controle eminentemente retrospectivo, passa-se a preconizar também o controle perspectivo (anterior) ou prospectivo (concomitante), por meio de inspeções diretas nos órgãos controlados. Consoante aponta Willeman (2017, p. 113), esta função não intenta julgar ou sancionar os gestores públicos quando da avaliação das políticas públicas, mas sim contribuir para a tomada de decisão

³⁶ A ampliação das incumbências do Estado ocasionou, por decisão legislativa, um paralelo alargamento das funções do Tribunal de Contas para além do tradicional julgamento de contas, abrangendo também a fiscalização sobre as atividades dos administradores e, posteriormente, da gestão dos serviços e do bom emprego dos recursos públicos. Inseriu-se no seu âmbito de atuação o controle dos organismos de seguridade social, empresas públicas e empresas privadas, beneficiada por transferências financeiras públicas, bem como dos contadores de fato.

política mediante recomendações, compartilhadas com a própria Administração Pública, com o Parlamento e com a sociedade. Neste caso, a atividade do Tribunal de Contas não possui natureza jurisdicional (MEDAUAR, 2012, p. 124), de modo que o material produzido (relatório anual, pareceres, declarações de conformidade) possuem apenas caráter informativo.

b) Tribunal de Contas na Itália

Na década de 90, empreende-se uma profunda reformatação do Tribunal de Contas italiano. Historicamente³⁷ vinculado ao controle prévio de conformidade legal da Administração Pública, as funções da Corte italiana passaram a abarcar também o controle de resultados, realizados retrospectivamente, sobre o orçamento e patrimônio público. Assim, as atividades de controle técnico, nada obstante mantenham em menor escala a possibilidade de análise da mera legalidade, voltaram-se à eficiência da gestão pública, podendo-se agora fiscalizar o contexto administrativo e financeiro sob o prisma da economicidade:

Os itens fundamentais da reforma [foram]: a limitação dos controles preventivos da legalidade a uma série circunscrita de atos de governo; a extensão à generalidade da Administração dos controles a posteriori da gestão econômica e financeira; a atribuição à Corte de Contas da competência para verificar a funcionalidade dos controles internos a cada Administração (MEDAUAR, 2012, p. 119).

O Código de Jurisdição Contábil da Itália, instituído em 2016 pelo Decreto Legislativo 26 de agosto de 2016 (*Codice de Giustizia Contabile*), em seu artigo primeiro, aponta que o Tribunal de Contas é competente para o julgamento de contas, responsabilidade administrativa por danos causados ao Tesouro Público e outros Acórdão no domínio da contabilidade pública. Estão incluídas na jurisdição

³⁷ O controle preventivo consistia na justaposição de visto em determinados atos, tornando-os eficazes, caso aceito pelo Tribunal de Contas. Caso recusado, poderia o ministro realiza-lo “sob reservas”, circunstância na qual se responsabilizaria politicamente perante o Parlamento. Após a reforma empreendida pela Lei nº 20/1994, permaneceu sujeito a controle prévio de legalidade os seguintes atos, dentre outros: “os emanados após deliberação do Conselho de Ministros; os que determinem ordenação orgânica ou atribuam funções de direção; os normativos de relevância externa e de caráter programático; os das Comissões Interministeriais sobre distribuição e alocação de despesas; os de disposição do domínio do patrimônio imobiliário” (MEDAUAR, 2012, p. 119).

da corte de contas as matérias relativas a pensões, julgamentos que tenham por objeto a imposição de multa e outras decisões especificadas em Lei. Ademais, aponta o art. 133 do mesmo diploma legislativo que, sem prejuízo da responsabilidade referida no art. 1º, quando a lei prevê que o Tribunal de Contas imponha aos responsáveis uma sanção pecuniária por violação de disposições regulamentares específicas, ao Ministério Público ou ao Tribunal de Contas, no exercício de suas competências contenciosas ou de controle, caberá promover a execução da sentença para a aplicação da referida sanção pecuniária.

Em outros termos, no molde delineado pela Constituição italiana, a Corte de Contas desempenha função jurisdicional em matéria contábil e patrimonial (MILESKI, 2003, p. 183), acerca de recursos sobre aposentadoria a cargo do Estado, no tocante à responsabilidade dos agentes que causarem danos à Administração Pública, bem como na análise da prestação de contas dos agentes contábeis, enquadrados nesta categoria, semelhantemente ao modelo brasileiro:

Os agentes encarregados, a qualquer título, de arrecadas as várias receitas do Estado e recolher as somas ao Tesouro; todos os que recebem dinheiro do Estado a fim de realizar pagamentos por conta deste; todos aqueles que, mesmo sem autorização legal, desempenham funções próprias dos órgãos administrativos e arrecadaram somas pertencentes ao Estado (MEDAUAR, 2012, p. 121).

No entanto, distinto do regime brasileiro, à Corte de Contas italiana é conferida competência instrutiva para averiguação do elemento volitivo (dolo ou culpa) e acautelatória (sequestro de bens móveis ou imóveis). Outra distinção concerne ao Ministério Público vinculado ao Tribunal de Contas, que não atua somente como *custos legis*. Em caso de danos ao patrimônio, é o Ministério Público quem formula o pedido para ressarcimento do erário, atuando como parte autora em um processo de estrutura contenciosa.

Além disso, a Constituição italiana também prevê a prestação de contas geral do Estado (de caráter político-orçamentário), encaminhada pelo Ministro do Tesouro, cuja avaliação inaugural se atribui ao Tribunal de Contas e o julgamento, ao Parlamento. A ideia é a de que os dados da prestação de contas de governo e a experiência da execução do orçamento instrua o Legislativo para orçamentos

futuros e, inclusive, para alterações materiais na legislação. Assim, reconhece-se uma dupla função à ISC italiana, ora opinativa (quando empreende análise da prestação das contas gerais), ora judicante (quando julga a prestação de contas dos agentes contábeis, e nas demais situações acima abordadas).

c) Tribunal de Contas em Portugal

A doutrina especializada (COSTA, 2012, p. 108; SOUZA, 2003, p. 12) encontra em sucessivas instituições a origem embrionária do Tribunal de Contas português. A mais remota é a criação no final do século XIII da Casa de Contos, que permaneceu ativo até 1761. Em momento posterior, promovendo profundas reformas administrativas e financeiras, com o fito de centralizar o controle das finanças do Estado, Dom João I substituiu a Casa de Contos pelo Erário Régio.

Após entrada em vigor da Constituição 1826, em nova permuta institucional, o ordenamento jurídico passou a prever o Tribunal do Tesouro Público, em que pese sua criação efetiva ter ocorrido somente em 1832 e o seu pleno funcionamento, apenas em 1842. Neste momento, já se observa um aperfeiçoamento da transparência das finanças estatais, vez que as mesmas passaram a não ser mais agasalhadas pelo sigilo. Nota-se, com isto, que o controle financeiro português espelhava mais atender as pretensões fiscais da coroa, do que a realização de atividades em favor dos interesses do público.

Outrossim, a independência institucional necessária à eficiência do controle externo ainda era uma meta distante. Isto porque o Tribunal do Tesouro Público permanecia vinculado, e submisso, ao Ministério da Fazenda. Ademais, experimentando uma franca ineficiência, em 1844, este órgão dá lugar ao Conselho Fiscal de Contas, que, por sua vez, foi igualmente extinto em 1849, ano de origem do Tribunal de Contas português.

A criação do Tribunal de Contas levou a efeito a necessidade de segmentação das atividades administrativas e as funções de controle técnico, conferindo ao último maior independência nas fiscalizações a seu cargo. A Constituição de 1976 insere o Tribunal de Contas português na estrutura do

Judiciário (art. 209, 1, “c”), sendo instituído pelo constituinte originário como o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas (art. 214, 1), muito embora nem sempre lhe caiba a última palavra no tocante às contas.

Analogamente ao modelo adotado no Brasil, o Tribunal de Contas português guarda relações com o Legislativo no concernente ao julgamento da Conta Geral do Estado e das contas das Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira. Neste âmbito, compete à Corte de Contas portuguesa apenas emitir parecer (art. 214, 1, “a” e “b”), que se sujeitará à apreciação e aprovação por parte da Assembleia da República (art. 107 c/c art. 162, “d”), órgão constitucional representativo dos cidadãos portugueses (art. 147). Já no concernente às infrações financeiras, a efetivação das respectivas responsabilidades corre a cargo do Tribunal de Contas (artigo 214, 1, “c”), cenário no qual a decisão usufruirá do atributo de coisa julgada (art. 205, 2).

Além disso, adverte (COSTA, 2012, p. 113), em uma leitura rápida do texto constitucional pode-se depreender que o controle financeiro instituído firmar-se-ia na análise pelo prisma da regularidade legal da gestão. Ocorre que, dirimindo dúvidas quanto ao alcance do rol de funções do Tribunal de Contas, a Lei Constitucional nº 1/89 transmutou a norma acerca da competência da ISC portuguesa, passando de uma norma fechada, taxativa, a uma aberta, exemplificativa. Com isto, reconhece o legislador a insuficiência de um sistema controlador externo erigido na mera avaliação da legalidade, voltando-se também para o mérito da gestão pública e a sua expressão em resultados.

A reformulação do Tribunal de Contas tornou-se um processo inevitável. A entrada de Portugal na União Europeia, ocorrida em 1986, acelerou este processo, ocasionando a profunda reforma constitucional de 1989, que buscou compatibilizar a ordem jurídica à nova ordem econômica advinda da adesão ao bloco³⁸. Além

³⁸ A transição em matéria econômica decorrente da entrada na União Europeia, passando de um modelo de tributação pautado pela livre concorrência, subsidiariedade do Estado e racionalidade econômica, justificaram a reforma do sistema de controle financeiro: de uma estruturação formal e burocrática, calcada na legalidade estrita, desloca-se a um regime baseado na racionalidade da Administração Pública, em sentido material, e sua eficiência.

disso, em âmbito infraconstitucional, ao aprovar a Lei nº 86/1989, o legislador confere a esta instituição condições mais plenas de independência frente aos ramos estatais tradicionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), conferindo-lhe:

Os juízes passaram a ser nomeados pelo Presidente do Tribunal, após concurso curricular perante um júri independente [...]; os serviços de apoio deixaram a dependência do Ministério das Finanças [...]; os dirigentes passaram a ser nomeados pelo Presidente; o Presidente passou a dispor de poderes idênticos aos dos Ministros quanto à superintendência e gestão dos serviços de apoio; reduziu-se o âmbito material da fiscalização “*a priori*” aos actos de pessoal e aos contratos de maior relevância financeira [...]; possibilidade de seleccionar as fiscalizações sucessivas a serem feitas para instrução do julgamento de contas (SOUZA, 2003, p. 15).

A Lei nº 86/1989, ao reduzir o controle prévio tradicional efetuado mediante aposição de visto em determinados atos, possibilita à ISC portuguesa uma lógica de estratégia: este órgão poderá focar, desde então, nas suas funções primordiais (fiscalização sucessiva e o julgamento de contas), de cuja realização decorre maior resultado à melhoria da Administração Pública. Assim, passa-se de “uma fiscalização exaustiva e formal para uma fiscalização seletiva e substancial” (COSTA, 2012, p. 119). A nova racionalidade impressa no controle externo em matéria financeira calca-se nos seguintes aspectos, dentre outros: possibilidade de planeamento por parte do Tribunal acerca das suas auditorias, seleccionando as entidades objeto de fiscalização sucessiva; e maior flexibilidade na avaliação da Conta Geral de Estado.

A Lei nº 14/1996 incluiu novos agentes no âmbito de fiscalização externa, em matéria financeira: as empresas públicas, as sociedades de capitais públicos, as sociedades de economia mista controladas, as sociedades de economia mista participadas, as empresas concessionárias e as fundações de direito privado. Assim, passaram a se sujeitar ao controle financeiro do Tribunal de Contas.

Por sua vez, a Lei nº 98/1997 alargou novamente a competência desta instituição, incluindo em seu escopo de atuação o mérito da gestão pública, sem descurar do tradicional controle de legalidade e regularidade da despesa pública. Com isso, incorporou critérios técnicos de economia, eficiência e eficácia em sua atividade avaliativa. Além disso, passou-se a prever formas de controle

concomitante, em desfavor do controle prévio, vez que lhe reduziu a incidência, sem o extinguir, contudo.

Esta lei também perpetrou uma profunda reformulação da estrutura organizacional da ISC portuguesa, dividida em quatro linhas fundamentais (SOUZA, 2003, p. 19-24): 1) dividiu os setores competentes para definir o controle financeiro (verificação interna de contas, auditorias externas de contas e auditorias independentes das contas de gerência) e a responsabilidade financeira (julgamento de contas ou aplicação de sanções em processo autônomo, diverso do de julgamento de contas); 2) imbuíu o Ministério Público, de modo exclusivo, na legitimidade para provocar a jurisdição no concernente à responsabilidade financeira; 3) distinguiu a verificação de contas e o julgamento de contas; e 4) distinguiu a responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória.

Em 2006, empreendeu-se nova reforma. Por meio da Lei nº 48/2006, reposicionou o Tribunal de Contas português frente aos atuais desafios da Administração Pública. Visou-se, sobretudo:

Alterar o critério de sujeição à jurisdição do Tribunal de Contas; garantir o efeito útil da sua atuação em domínios em que tal não sucedia, designadamente em sede de fiscalização prévia; sujeitar à fiscalização prévia atos e contratos que a ela escapavam; reduzir significativamente a percentagem de processos de efetivação de responsabilidades financeiras arquivados. Neste sentido, o âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas deixou de ser delimitado em função de um critério subjetivo – onde relevava a natureza das entidades –, passando a assentar num critério objetivo – em que o fator determinante é a utilização e a gestão de dinheiros ou outros valores públicos, independentemente da natureza da entidade que os utiliza ou gere. (COSTA, 2012, p. 126).

Assim, nota-se que o sistema de controle externo português encontra-se em constante atualização, acompanhando as transformações jurídico-constitucionais nacionais, com dois marcos fundamentais: a entrada na União Europeia e a reformulação da Constituição que, no concernente à Administração Pública, passa-se de um “Estado social” para um “Estado garantidor”. De outro prisma, em que pese a modernização de suas funções, mais adaptadas aos desafios gerenciais da nova Administração Pública, nota-se ainda uma competência residual calcada no controle de legalidade, formalista e burocrático.

3.1.3.3 Regime jurídico dos Tribunais de Contas na Constituição de 1988

a) Tribunal de Contas: órgão constitucional independente

Os atributos definidores da independência das Cortes de Contas são de duas ordens³⁹: em plano estrutural-orgânico, corresponde à ampla capacidade de autodeterminar-se no tocante a seu aparato; e, em plano funcional, dispor de poderes próprios os quais podem ser empregados sem determinação cogente de outro ramo orgânico estatal, bem como guardando com os demais organismos relações de coordenação.

A independência de determinado órgão deve ser aferida a partir das condições estruturais que definem a sua institucionalidade, e não através de uma perspectiva puramente nominal.⁴⁰ O atributo da independência orgânica decorre, sobretudo, das autonomias administrativa, financeira e funcional.

A Lei Fundamental estabeleceu aos Tribunais de Contas ampla autonomia administrativa (art. 73, caput), possuindo quadro próprio de pessoal e lhe competindo privativamente: eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos (art. 96, I, “a”); prover, na forma prevista nesta Constituição, os seus cargos de carreira (art. 96, I, “c”) e a realização de concurso público para preenchimento dos cargos necessários a sua atividade (art. 96, I, “e”); conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e servidores (art. 96, I, “f”). Ademais, sendo um tribunal de cúpula, poderá propor ao Poder Legislativo projeto de lei que verse sobre a criação ou extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços

³⁹ Grohmann (2001, p. 83), elucidando a questão, distingue “poder separado” e “poder independente”: pelo primeiro, entende a perspectiva orgânica da separação de poderes (delimitação de um corpo a parte, com continuidade material própria); e, pelo segundo, a sua expressão funcional (prerrogativas funcionais a serem exercidas sem a concorrência de outro poder, sem a necessária intermediação de outro ramo orgânico para poder determinar-lhe o conteúdo). Ambos as condições, juntas, desaguam em um equilíbrio das manifestações do poder estatal aptas a circunscreverem-se mutuamente.

⁴⁰ Em interessante problematização, Azeredo (2018, p. 224), aludindo à trecho de Shakespeare, arremata: o que há em um nome? Aquilo que chamamos de rosa, tivesse qualquer outro nome, teria o mesmo perfume.

vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros (art. 96, II, “b”). Também goza a Corte de Contas de autonomia financeira, podendo a mesma elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias (art. 99, §1º), a qual será encaminhada, após deliberação de seus membros, pelo Conselheiro-Presidente (art. 99, §2º).

Outrossim, a independência dos órgãos de controle externo deve atender a premissas éticas específicas, provenientes do contexto profissional e pessoal dos seus pretensos ocupantes: “integridade, objetividade e responsabilidade; inexistência de qualquer liame que possa, mesmo que potencialmente, influir na imparcialidade de seu julgamento; manutenção de atitude que evite qualquer suspeita de relação de interesse” (GUALAZZI, 1992, p. 44). Por isso, dispõe os membros da Corte de Contas de autonomia funcional (garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens) equivalentes à da magistratura de cúpula do Judiciário (art. 73, §3º, da CF). Em mesmo sentido, os auditores, atualmente denominados ministros-substitutos ou conselheiros-substitutos, gozam das mesmas condições quanto às garantias e impedimentos do titular a que estão a suceder e a da magistratura de primeira instância, no concernente a vencimentos e vantagens (art. 73, §4º, da CF).

Neste sentido, não é o Tribunal de Contas um órgão subordinado, não apenas por estar previsto constitucionalmente, como também, e sobretudo, por todas as condições com que o constituinte lhe reveste. No entanto, tomar a problemática da independência tão somente pela perspectiva formal não responderia suficientemente à questão. Consoante sublinha Moreira Neto (2001, p. 23-24), necessário se mostra assumir reflexões de ordem material, relativo às funções por eles titularizadas, a configurar, ou não, o Tribunal de Contas como

órgão constitucional essencial⁴¹ e garantidor de valores jus-políticos do Estado⁴².

No concernente ao rol de atribuições do Tribunal de Contas instituído pela Constituição de 1988, pode-se vislumbrar dois regimes distintos, ora atuando mediante uma complementaridade parlamentar (art. 71, incisos I, III, IV, VII e X, da CF), ora operando de forma exclusiva (art. 71, incisos II, V, VI, VIII, IX e XI, da CF), sem intervenção daquele. Esta divisão dicotômica, de que fala Willeman (2017, p. 235-237), realça o modo *sui generis* com que o constituinte originário de 1988 lapidou a ISC brasileira e a sua relação com o Legislativo.

Do texto constitucional, nota-se, pois, que as funções que exerce não guarda laços de subordinação com relação a dos demais, vez que lhe são próprias, exclusivas e indelegáveis:

Próprias porque são peculiares aos procedimentos de controle. Trata-se de competências que envolvem atividades autênticas de controle, com a finalidade de vigiar, acompanhar e julgar a regularidade dos atos de atividade financeira controlados. Exclusivas porque são competências constitucionais destinadas tão somente para o Tribunal de Contas e não podem ser exercidas por nenhum outro órgão ou Poder, mesmo o Poder Legislativo. [...] Indelegáveis porque são competências que envolvem atividade de controle da atividade financeira do Estado, sendo por isso de exercício privativo do Poder Público, cuja execução também é privativa do Tribunal de Contas, não podendo ser delegadas a qualquer dos Poderes ou a outra organização, pública ou privada (MILESKI, 2003, p. 255)

A crucialidade das funções que exerce é tão cristalina que a mesma ocorre quase que completamente pelo campo do ordenamento constitucional, havendo menção à legislação infraconstitucional tão somente no inciso VIII do art. 71, referente à aplicação de sanção aos responsáveis por irregularidades detectadas. Por isso, o lugar jurídico-positivo constitucional confere ao Tribunal de Contas uma natureza, antes de tudo, política, e não meramente administrativa, “pois o certo é

⁴¹ Nesta alçada, segundo Moreira Neto (2001, p. 25), há duas modalidades possíveis: a dos órgãos constitucionais essenciais, que desempenham funções que sejam expressões imediatas da soberania ou aquelas cujo exercício seja necessário à própria existência do Estado, e a dos não essenciais, que realizam funções que não são expressão imediata da soberania ou que o exercício não é necessário à própria existência do Estado.

⁴² Por órgãos garantidores de valores político-constitucionais do Estado (MOREIRA NETO, 2001, p. 25) entende-se os que mantém vínculo íntimo com o regime de governo adotado.

que a atividade administrativa está para a lei assim como a atividade governamental está para a Constituição” (BRITTO, 2001, p. 09). Não sem motivo, sua essencialidade na ossadura do Estado se manifesta por terem sido as Cortes de Contas agasalhadas no âmbito das cláusulas pétreas (art. 60, §4º, III, da CF), dado que participa, a toda evidência, do princípio da separação de poderes.

Outrossim, concretizam os valores jus-políticos do Estado, vez que se fundamentam e impulsionam os princípios republicano e democrático no tocante à gestão fiscal da Administração Pública. Além disso, são funções essenciais pois espelham funções políticas de expressão imediata da soberania: “aprecia a legitimidade, e não apenas a legalidade das contas; julga as contas dos administradores públicos; fiscaliza aplicações de recursos; aplica sanções pecuniárias a agentes financeiros; susta a execução de atos administrativos” (MOREIRA NETO, 2001, p. 12).

Esta independência é fundamental para assegurar um caráter técnico ao controle externo que exercem as Cortes de Contas brasileiras. Nada obstante, não é a independência um atributo auto-referenciado, com fim em si mesmo; serve antes como condição para exercício imparcial e objetivo de suas múltiplas atividades. Atento a isto, o constituinte originário dispôs ao Tribunal de Contas de autonomia funcional no concernente a suas ações de controle, podendo programa-las sem a interferência dos demais ramos orgânicos do Estado (princípio do autogoverno). É a própria ISC que elabora e aprova seu plano de atividades, cabendo certa influência apenas do Legislativo, dado que ao mesmo é possibilitado propor à ISC a realização de inspeções e auditoria nas unidades administrativas do Estado (art. 71, IV, da CF), bem como de solicitar informações acerca dos resultados fiscalizatórios obtidos (art. 71, VII, da CF).

Problema outro é o enquadramento do Tribunal de Contas em algum dos três plexos institucionais do Estado. Seria o Tribunal de Contas um órgão componente do Legislativo, mesmo que apenas formalmente⁴³? A resposta é negativa, como se

⁴³ Como já anotava Gualazzi (1992, p. 46-47), ainda que não haja óbice à *inclusão formal* deste órgão no âmbito de um dos “Poderes do Estado”, seu enquadramento não será *material*, sob pena de fragilizar as funções que exerce.

verá.

A independência da ISC é um requisito amplamente recomendado nos múltiplos encontros organizados pela INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), entidade internacional autônoma, vinculada ao Conselho Econômico e Social da ONU. Para exemplificar a premência com que este debate se apresenta, já se nota no “II Congresso da INTOSAI”, ocorrido em 1956, em Bruxelas, a defesa enfática da vinculação entre as amplas condições de autonomia das instituições de controle das finanças públicas com o caráter técnico e a eficiência das funções que lhe compete realizar.

No “IX Congresso da INTOSAI”, ocorrido em 1977, em Lima, novamente este tema recebeu especial atenção, apontando-se diversas recomendações atinentes à autonomia necessária para que as ISC desempenhem a contento suas múltiplas funções. Elaborada no encontro, a “Declaração de Lima sobre os Princípios Gerais de Controle da Finança Pública” dedica especial atenção a este tema, o qual pode ser resumido nos seguintes apontamentos:

Seção 5. Independência [...] 1. As ISC só podem desempenhar suas tarefas objetiva e efetivamente quando são independentes da entidade auditada e protegidas contra influências externas. 2. [...] as ISC devem possuir independência funcional e organizacional necessárias para desempenhar suas tarefas. 3. A criação das ISC e o estabelecimento do grau de independência necessário deve estar previsto na Constituição; detalhes podem ser estabelecidos na legislação. [...]; Seção 6. Independência dos membros e servidores [...] 1. A independência das ISC está inseparavelmente vinculada à independência de seus membros. [...] 2. A independência dos membros deve ser garantida pela Constituição. Particularmente, os procedimentos para a destituição de um membro de seu cargo devem estar previstos na Constituição e não devem prejudicar a independência dos membros. [...]. 3. Em suas carreiras profissionais, os auditores de ISC não devem ser influenciados pelas organizações auditadas e não devem ser dependentes dessas organizações.

Os legisladores originários de 1988, atentos a estes debates, insculpiram no ordenamento jurídico vigente a necessidade de preenchimento de exigências específicas por parte dos potenciais ocupantes das vagas de membros do Tribunal de Contas. Devem possuir mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco anos de idade (Art. 73, § 1º, I, da CF), idoneidade moral e reputação ilibada (Art. 73,

§ 1º, II, da CF), notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública (Art. 73, § 1º, III, da CF), além de mais de dez anos de exercício de função que exija conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública (Art. 73, § 1º, IV, da CF).

Estes requisitos apontam para a indispensabilidade do liame temático entre os conhecimentos e experiências dos indicados aos cargos de cúpula do Tribunal de Contas e as posteriores atividades que desempenharão. Assim, não se trata de uma indicação absolutamente discricionária, nada obstante a prática aponte para a necessidade de aperfeiçoamento deste sistema de composição.

Aos atributos éticos-subjetivos, somam-se também atributos jurídicos-objetivos referente à conduta dos membros do Tribunal de Contas (art. 73, §3º e §4º, c/c art. 93, da CF), regulamentados na Lei Complementar nº 35/1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN). São deveres dos seus membros, dentre outros: cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício (art. 35, I); não exceder injustificadamente os prazos para sentenciar ou despachar (art. 35, II); determinar as providências necessárias para que os atos processuais se realizem nos prazos legais (art. 35, III); manter conduta irrepreensível na vida pública e particular (art. 35, VIII).

Outrossim, impõe-se também vedações, tais como: exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, inclusive de economia mista, exceto como acionista ou quotista (art. 36, I); exercer cargo de direção ou técnico de sociedade civil, associação ou fundação, de qualquer natureza ou finalidade, salvo de associação de classe, e sem remuneração (art. 36, II); manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério (art. 36, III).

Ainda assim, tendo em vista o enunciado do art. 2º da Lei Maior, permanece em parte da doutrina (SILVA, 2011, p. 754; GUALAZZI, 1992, p. 47; MILESKI, 2003, p. 204-205; BUZAID, 1967, p. 50-52; TEMER, 1999, p. 134; CARVALHO FILHO,

2006, p. 860; FERRAZ, 1999, p. 141) e na jurisprudência majoritária⁴⁴ a tentativa de enquadrá-lo, *formalmente*, em algum dos ramos tradicionais do Estado, especialmente dentro do Legislativo⁴⁵. Inobstante, da leitura dos artigos inaugurais de cada plexo orgânico do Estado (arts. 44, 76 e 92 da CF), nota-se que em nenhum há menção ao Tribunal de Contas como seu integrante:

Art. 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Art. 44: O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Art. 76: O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. Art. 92, da CF: São órgãos do Poder Judiciário: I - o Supremo Tribunal Federal; I-A o Conselho Nacional de Justiça; II - o Superior Tribunal de Justiça; II-A - o Tribunal Superior do Trabalho; III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho; V - os Tribunais e Juízes Eleitorais; VI - os Tribunais e Juízes Militares; VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Assim, tanto pela perspectiva formal (não enquadramento do Tribunal de Contas nas ramificações de qualquer dos poderes tradicionais do Estado, somado ao fato de que esta instituição goza de ampla autonomia administrativa, financeira e funcional, à semelhança dos demais órgãos admitidos como independentes); quanto pelo prisma material (a Corte de Contas mantém com os demais poderes relações jurídico-administrativas de coordenação, horizontais, no concernente as suas competências constitucionais de controle externo), nota-se que a ISC brasileira é um órgão constitucional neutro, exterior à tripartição de Poderes⁴⁶. Até

⁴⁴ Esta posição é endossada pela jurisprudência majoritária da Suprema Corte, inobstante entendimento contrário de alguns Ministros (ex.: Celso de Mello). Por exemplo, no informativo 921/STF, consta o julgamento da ADI 825, Rel. Min. Alexandre de Moraes, que decidiu pela inconstitucionalidade de lei estadual que atribua ao Tribunal de Contas a competência para homologar o cálculo das cotas de ICMS destinadas a Municípios, por entender que o TCE compõe a estrutura do Poder Legislativo e, portanto, a sua homologação, neste processo, configuraria violação à separação de poderes.

⁴⁵ Reforce-se que mesmo os mencionados doutrinadores simpáticos ao enquadramento do Tribunal de Contas como órgão do Legislativo são todos refratários à ideia de que o mesmo seria órgão subordinado ao Parlamento. Mileski (2003, p.204), por exemplo, indica que não há a mínima menção na Lei Maior no sentido de ser a Corte de Contas um organismo subordinado. Silva (2011, p. 754), por sua vez, aponta que aderir à suposta subordinação do Tribunal de Contas implicaria na perda de eficácia do princípio da prestação de contas, alcançável em um Estado Democrático de Direito somente quando da observância de ampla autonomia às instituições responsáveis pela apuração dessas contas.

⁴⁶ Cresce na doutrina a tendência que encontra nos termos da Constituição de 1988 a existência de

mesmo formalmente, portanto, não resta dúvida de que o mesmo não está inscrito nos segmentos tradicionais do Estado:

Resulta meridianamente claro que, para o exercício dessa função constitucional de auxiliar no controle externo de contas públicas, não é necessário que o órgão cooperador pertença à estrutura do órgão ou do complexo orgânico que será auxiliado, pois, se assim fosse, ter-se-ia a esdruxularia de um Poder Municipal integrado por um órgão estadual nos mais de cinco mil e quinhentos Municípios brasileiros [à exceção, apenas, de São Paulo e Rio de Janeiro] (MOREIRA NETO, 2003, p. 74).

Reforce-se, funcionalmente, a relação jurídico-constitucional alimentada entre o Legislativo e Tribunal de Contas, ambos responsáveis pelo controle externo, é independente e harmônico: “[independente] pelo desfrute de competências constitucionais que não se confundem [e, harmônica] pelo fim comum de atuação no campo do controle externo” (BRITTO, 2001, p. 05).

Em que pese compartilhar da mesma função com o Legislativo (função de controle externo, em sentido restrito), as tarefas a cargo da Corte de Contas são definidas em espaços inconfundíveis de competência, auxiliando a todos os três “Poderes”, consoante adverte Torres (2008, p. 258), e não apenas ao Legislativo: a este fornece informações, pareceres e relatórios fundamentais à atividade parlamentar de controle político; e ao Executivo e Judiciário, auxilia na autotutela e controle hierárquico da legalidade e do controle interno, em sentido restrito,

órgãos constitucionais exteriores à tripartição orgânica do Estado, situando nesta condição, dentre outros, o Tribunal de Contas: Cf. WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 172; JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 117; MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 144**; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas**. In: FREITAS, Ney José de. **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos, estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 63-72; AZEREDO, Renato Luís Bordin de. **Análise da natureza jurídica dos Tribunais de Contas e da distinção entre contas de governo e contas de gestão**. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weber de; CAMARGO, João Batista (Coord.). **Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 227; TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário – O orçamento na Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 358; BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dez. 2001, p. 05-06; FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos tribunais de contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

orientando sua ação e controlando os responsáveis pelo patrimônio público.

Além disso, preceitua o art. 71, *caput*, da CF que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido *com o auxílio* do Tribunal de Contas da União”. Atuar em auxílio, portanto, indica que aproveita a outro órgão, especialmente ao Legislativo, as atividades, inconfundíveis e insuprimíveis, realizadas pelas Casas de Contas, sem decorrer disso que as Casas de Contas são órgãos auxiliares, consoante ressalta Medauar (2012, p. 144).

Ter-se tratado do Tribunal de Contas dentro do Capítulo I (Do Poder Legislativo) decorre tão somente do fato de que, dado que o controle externo, em sentido restrito, possui duplo aspecto, político e técnico, e que a sua dimensão política antecede a técnica, por referir-se, antes de tudo, à elaboração de políticas públicas (programas e projetos de governo) e suas respectivas metas, a titularidade por este controle é do Legislativo (art. 70, da CF), muito embora dele participe também, indispensavelmente, a ISC brasileira. Nada obstante, é o Tribunal de Contas uma instituição independente, com ampla autonomia administrativa, financeira e funcional para que, não integrando nenhum dos ramos tradicionais do Estado, a todos fiscalize, sem estar à mercê das pressões advindas de uma relação hierárquica.

Conclui-se, pois, que o constituinte originário levou a efeito a relatividade histórica do princípio da separação de funções, vez que, de um lado, inscreveu-o com um núcleo firmado em base tríplice, nos termos literais do art. 2º da CF, sem descurar, contudo, da necessidade de seu sopesamento, pois previu, à margem dos plexos orgânicos tradicionais, diversos “órgãos constitucionais neutrais” (MOREIRA NETO, 2011, p. 64), dentre eles, o Tribunal de Contas (art. 70 a 75, da CF).

b) Competência

O controle externo a cargo do Tribunal de Contas ocorrerá mediante fiscalização contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial (art. 70, *caput*, da CF) da Administração Pública, em uma enumeração quase “pleonástica”, como qualifica Torres (2008, p. 461). Esta descrição analítica intentou não permitir

margem de dúvida quanto à ampla abrangência da fiscalização e controle da atividade financeira do Estado por parte do Legislativo e do Tribunal de Contas.

Pela perspectiva contábil, serão analisados os demonstrativos das receitas e despesas efetuadas em determinado período e pelos livros e documentos de escrituração contábil. No concernente à matéria financeira, abrangerá o controle da arrecadação das receitas e realização das despesas. Em matéria orçamentária, será avaliado o cumprimento das previsões constantes na lei anual. Acerca da operacionalidade da administração pública, a Corte de Contas debruçar-se-á sobre se a mesma obedeceu aos meios legais de liberação de verbas ou arrecadação. E, por fim, no atinente ao aspecto patrimonial, a análise abarcará os bens integrantes do patrimônio público, avaliando os reflexos da gestão sobre os bens móveis e imóveis dele integrantes.

De maneira taxativa, o legislador constituinte enumerou as competências do Tribunal de Contas no artigo 71 da Carta Política. Em que pese este artigo referir-se à esfera federal, a sua incidência abrange também o âmbito estadual e municipal, por simetria (art. 75 da CF), com as devidas adequações. Nos três níveis federativos, é possível agrupar as competências dos Tribunais de Contas em: consultiva (art. 71, I e III, da CF), jurisdicional (art. 71, II, da CF), fiscalizatória (art. 71, IV, V e VI, da CF), informativa (art. 71, VII, da CF), coercitiva (art. 71, VIII, da CF), reformatória (art. 71, IX, da CF), suspensiva (art. 71, X, da CF), declaratória (art. 71, XI, da CF), dentre outras previstas infraconstitucionalmente.

É de competência do Tribunal de Contas da União a apreciação das contas de governo prestadas pelo Presidente da República (art. 71, I, da CF), que receberão parecer prévio, de caráter opinativo. Além disso, atribui-se ao TCU o julgamento das contas de gestão dos ordenadores de despesas federais (administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta federal) e de todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, II, da CF). Neste caso, adquire o TCU jurisdição própria e privativa, consoante dispõe o texto constitucional. Estas contas expressam como os administradores movimentam o aparato administrativo, não se igualando ao conjunto de atos

políticos ligados aos macro-objetivos, expressos na peça orçamentária e nos planos de governo, estes abrangidos nas contas governamentais.

Além disso, à Corte de Contas da União prevê-se a apreciação, para fins de registro, da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões e dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração pública federal, à exceção das nomeações para cargo de provimento em comissão (art. 71, III, da CF). Trata-se de ato administrativo composto, em que, ante a ilegalidade, impõe-se ao TCU fixar prazo à administração pública para que a mesma regularize a situação. Como os atos de provimento em comissão são de livre nomeação e exoneração, não há requisitos específicos a apreciar, justificando a não incidência deste dispositivo a estes casos.

Compete também ao TCU, por iniciativa própria ou por solicitação de uma casa legislativa (Câmara dos Deputados e Senado Federal) ou comissão legislativa (Comissão técnica e de inquérito), a realização de inspeções e auditorias nas unidades administrativas do Executivo, Legislativo ou Judiciário ou demais órgãos que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos (art. 71, IV, da CF), devendo prestar ao Legislativo federal as informações solicitadas sobre as fiscalizações e os resultados das auditorias e inspeções realizadas (art. 71, VII, da CF).

Outrossim, atribui-se ao TCU a fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo (art. 71, V, da CF). Compete também ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (art. 71, VI, da CF), circunstância na qual há transferência voluntária de recursos para realização de interesses comuns por meio de mútua colaboração.

Ademais, incumbe-se o TCU da aplicação aos responsáveis de sanções previstas em lei, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a estabelecer, dentre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (art. 71, VIII, da CF). A prévia instituição em lei da sanção correspondente

decorre do fato de que, para realização de atividade sancionatória por parte do Estado, deve-se anteriormente balizar no ordenamento jurídico determinada conduta como irregular, consoante prepondera o art. XXXVI da CF: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”. A maioria das sanções aplicáveis pelos Tribunais de Contas consta das suas respectivas leis orgânicas.

Atribui-se também ao TCU assinar prazo à administração pública para regularização de circunstância tida por irregular (art. 71, IX, da CF), podendo, se não realizadas as medidas indicadas, sustar a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (art. 71, X, da CF). No tocante a contratos, compete diretamente ao Congresso Nacional a respectiva sustação (art. 71, §1º, da CF) que, se não empreendida no prazo de noventa dias, poderá ser determinada pelo TCU, supletivamente (art. 71, §2º, da CF). Qualquer que seja a situação, deve o TCU representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos constatados (art. 71, XI, da CF), para providenciar o seu aperfeiçoamento.

Além do mais, deve o Tribunal de Contas da União processar denúncias acerca de irregularidades ou ilegalidades noticiadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato referentes aos órgãos e entidades fiscalizados (art. 74, §2º, da CF). Nada obstante este avantajado rol de atribuições em sede constitucional, diversas outras formas de atuação são previstas em leis específicas.

3.1.4 Controle do Ministério Público

O Ministério Público, à semelhança do que ocorre com relação ao Tribunal de Contas, afirma-se como um órgão constitucional autônomo situado para além dos plexos orgânicos tradicionais do Estado (Legislativo, Executivo e Legislativo). Em mais esta situação, portanto, o constituinte originário mitiga a feição tradicional do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF).

Inserido no capítulo referente às funções essenciais à Justiça (capítulo IV), afirma-se como “instituição híbrida” (MOREIRA NETO, 2011, p. 64) que, em que

pese realizar atividades de intensificação de interesses não-estatais, por estarem vinculados direta e legitimamente com a efetividade dos direitos fundamentais (resguardando a sua juridicidade), a fazem com a autoridade diferenciada que apenas no ambiente estatal é alcançável. Por conseguinte, é uma instituição no Estado, e não do Estado, orientada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF).

Além disso, sua essencialidade não é apenas à função jurisdicional, nos termos literais empregados no *caput* do art. 127 da CF. O Ministério Público também desempenha atividades extrajudiciais fundamentais⁴⁷, daí porque Medauar (2012, p. 167) sugere que seria mais adequado a inscrição no texto constitucional de “essencial à realização da Justiça na Sociedade”.

Ademais, como forma de resguardar-lhe a independência frente aos demais órgãos estatais, o constituinte revestiu o Ministério Público com ampla garantia administrativa (art. 127, §2º, da CF), funcional (arts. 127, §1º e 2º, e 128, §5º e §6º, da CF) e financeira (art. 127, §3º, da CF). Semelhantemente ao Judiciário, entendeu o legislador originário pela necessidade de restrição aos seus membros de diversas atividades, tais como exercer a advocacia (art. 128, II, “b”), participar de sociedade comercial (art. 128, II, “c”), exercer atividade político-partidária (art. 128, II, “e”), dentre outras, que acabariam por fragilizar-lhes a independência funcional.

O Ministério Público também efetua controle sobre a Administração Pública, dado que o mesmo é incumbido do zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição (art. 129, II); a promoção de inquérito civil e de ação civil pública para a proteção do

⁴⁷ São exemplos da atividade extrajudicial do Ministério Público na seara da criança e do adolescente (Lei nº 8069/1990): acompanhar os procedimentos administrativos de ajustamento de conduta dos interessados, cujo feito possuirá natureza de título executivo extrajudicial (art. 211); instaurar sindicâncias para apurar infrações (art. 201, VII); instaurar procedimentos administrativos (art. 201, VI); zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis (art. 201, VIII); inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de criança e adolescente (art. 201, XI); dentre outras tarefas. Outro exemplo da atividade extrajudicial do Ministério Público, agora no âmbito dos direitos dos consumidores (Lei nº 8.078/1990), é o acompanhamento dos procedimentos administrativos de ajustamento de conduta dos interessados acerca de infrações consumeristas, cujo feito possuirá natureza de título executivo extrajudicial (art. 5º, §6º, da Lei nº 7347/1985).

patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III); expedir notificações (art. 129, IV); e outras funções conferidas pela lei compatíveis com a finalidade da instituição (art. 129, IX), sendo um importante exemplo a competência para firmar termos de ajustamento de conduta (art. 5º da Lei 7.347/1985) referente a infrações a direitos difusos ou coletivos (art. 1º), tais como danos ao meio ambiente (inciso I), aos direitos dos consumidores (inciso II), aos bens de valor públicos (inciso III), à ordem econômica (inciso V) ou urbanística (inciso VI); ao patrimônio público e social (inciso VIII), dentre outros.

Inclusive, nos marcos atuais, em que a Administração Pública abre-se a uma maior horizontalidade permitindo uma participação cidadã mais intensa, cresce a importância do acompanhamento do Ministério Público acerca da vinculatividade que as audiências públicas e os outros instrumentos participativos visam proporcionar. Neste contexto, fortalece a competência do Ministério Público para que, também ele, promova audiências públicas e emita relatórios e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades públicos (art. 27 da Lei nº 8.625/1993), requisitando aos mesmos as devidas adequações. Em um contexto de aprofundamento da *accountability*, em que os cidadãos se empenham cada vez mais nas atividades persecutórias dos órgãos responsáveis pela punição dos ilícitos, igualmente se impõe ao Ministério Público abrir-se à comunidade, levando a efeito o art. 27, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 8.625/1993: que, para o exercício das suas atribuições, ao mesmo compete receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promovendo as apurações cabíveis e lhes dando as soluções adequadas.

3.1.5 Controle das Procuradorias

As funções desempenhadas pelas Procuradorias inserem-se nas novas funções neutras do Estado, atinentes à zeladoria, ao controle e provedoria de determinados interesses sociais juridicamente qualificados:

Segue-se que toda controvérsia que envolva interesses

juridicamente protegidos [...], pode expressar-se tecnicamente perante o Estado e na forma por ele prescrita, pois somente assim assegurar-se-á que sua defesa se faça em nível aceitável de eficiência [...]. Daí resulta que as funções essenciais à justiça se constituem num conjunto de atividades políticas, porque dizem respeito à organização do poder no Estado; constitucionais, porque previstas no mais elevado instrumento legal; e profissionais, porque definem órgãos, reservados aos que se qualifiquem para exercê-los, mediante as quais os interesses de qualquer natureza juridicamente referenciáveis, são identificados, acautelados, promovidos e defendidos (MOREIRA NETO, 1999, p. 79-80).

Exatamente por isso, são “instituições híbridas” (MOREIRA NETO, 2011, p. 64) que, no Estado, salvaguardam interesses juridicizados em defesa direta da sociedade. Sua condição de órgão neutral decorre da perspectiva apartidária com que o ordenamento jurídico qualifica sua ação, situando-o de maneira independente no arcabouço institucional do Estado.

Previstas na Constituição no Título IV (Da organização dos poderes), Capítulo IV (Das funções essenciais à justiça), Seção II (Da advocacia pública), retira-se do texto constitucional que compete às procuraturas públicas, federal (art. 131) e estadual (art. 132), as funções de representação judicial e extrajudicial, bem como as funções de consultoria e assessoramento jurídico do Executivo (princípios da unicidade institucional da representação judicial e da consultoria jurídica do Estado). Sobressai, portanto, que essas funções compreendem, de maneira geral, dois segmentos de tarefas, ambas advocatícias⁴⁸, quais sejam: as atividades preventivas (consultorias e assessorias) e as postulatórias (representação).

Por representação judicial e extrajudicial do respectivo ente federado, entende-se a advocacia postulatória, que é a expressão aplicada das funções essenciais à justiça, destinada a acionar qualquer dos poderes de Estado, em

⁴⁸ Estabelece a Lei nº 8.906/94, em seu artigo 1º, que são atividades privativas de advocacia: I - a postulação a órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais; II - as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas. Em mesmo sentido, o art. 3º do mencionado diploma preceitua que o “exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)” e, no §1º, define que “exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional”.

especial do Poder Judiciário, intentando corrigir injuridicidades. Por consultoria e assessoramento jurídico entende-se a advocacia consultiva, que nada mais é do que a expressão preventiva das funções essenciais à justiça de que fala a Constituição. Estas atividades destinam-se a evitar o surgimento ou a permanência de agressão à ordem jurídica – a injuridicidade, podendo manifestar-se passivamente, em decorrência de provocação externa, ou de maneira ativa, *ex-officio*, em geral em caráter fiscalizatório:

O agente de consultoria jurídica pública, em especial, pronunciando-se em parecer, [...] emite, como órgão do Estado, uma vontade estatal, embora de caráter técnico, dotada de eficácia própria, autônoma e vinculativa, como ato administrativo que é, pendente de uma condição de exequibilidade, que será o visto ou qualquer manifestação complementar de assentimento de agentes ou órgãos superiores que [...] ficarão obrigados a considerar a opinião jurídica formalizada recebida e segui-la, salvo se com ela não concordarem, caso em que, motivadamente e sob seu inteiro risco, deverão expressar o seu dissenso (MOREIRA NETO, 1999, p. 81).

Mesmo nos casos de mera “assistência jurídica pública” (que não se confunde com “consultoria jurídica pública”), vez que a emissão de opinião não se dá por meio de parecer, em seu sentido técnico, com eficácia jurídica própria e autônoma, de modo que a autoridade requisitante pode simplesmente ignorar suas prescrições, sem ter de justificar; mesmo nesses casos, pelo seu caráter informativo e técnico, esta atividade adquire grande importância no controle da administração pública. Conforme sublinha Medauar (2012, p. 64), até mesmo os pareceres não vinculantes revestem-se de autoridade moral, sobretudo se elaborados por agentes informados, imparciais e independentes.

Perceba-se, portanto, que a nota diferenciadora dos setores consultivos se refere a sua autonomia funcional, uma vez que a mesma condicionará o caráter técnico desta atividade, que se propõe imparcial, tal como qualquer modalidade de controle. Por isso, os pareceres são inestimáveis instrumentos de controle da Administração Pública, mesmo quando de acionamento facultativo e de efeito jurídico não vinculante.

Ademais, as funções de consultoria e assistência jurídica na área pública são essenciais à justiça por serem, para a sociedade, um primeiro óbice às possíveis

ilegalidades, excessos ou abusos de poder. Trata-se de um “controle institucionalizado de provedoria” (FERREIRA, 1999, p. 105-108), cuja importância decorre não apenas da finalidade a que servem, como também do tipo de agente público de que se servem.

3.1.6 Controle do Judiciário

Como visto, em um sentido amplo⁴⁹, o controle interno pode ser definido como aquele empreendido pelo próprio ramo orgânico estatal sobre suas atividades, utilizando-se, por isso, da respectiva estrutura para acompanhamento, fiscalização e correção de seu trabalho. Por outro lado, o controle externo pode ser entendido como um conjunto de atividades de, igualmente, monitoramento, fiscalização e correção de atos, porém levadas a cabo por organismos exteriores aos órgãos controlados. Assim, em uma perspectiva ampla, também o Judiciário participa do controle externo, vez que, no exercício de sua função típica, jurisdicional, avalia a juridicidade de atos efetivados pelas demais instituições.

O controle jurisdicional, em regra⁵⁰, é atividade desempenhada pelo Poder Judiciário, ocorrida de maneira mediata e, por isso, dependente de provocação do interessado, a partir da qual o órgão julgador se manifesta sobre a juridicidade de ato administrativo realizado pela Administração Pública, em sentido amplo, quando da ocorrência de contencioso entre esta e os administrados. Seu fundamento decorre do art. 5º, XXXV, da CF, dispondo que lei não excluirá de apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, instituindo, no ordenamento jurídico pátrio, a jurisdição única no tocante aos direitos subjetivos.

⁴⁹ Em sentido restrito, tal como já abordado, por controle interno se entende tão somente o sistema orgânico especializado de fiscalização e monitoramento das atividades administrativas, sob a perspectiva contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, de que trata o art. 74, da CF. A estes órgãos técnicos, hierarquicamente autônomos, corresponde o controle a avaliação da gerência dos bens e valores públicos.

⁵⁰ Em regra, porque o próprio texto constitucional prevê duas exceções: a julgamento de impeachment pelo Senado Federal em crimes de responsabilidade do chefe do Executivo (arts. 52, I e II, c/c 85 e 86, da CF); e o julgamento pelo Tribunal de Contas das contas de gestão dos administradores e demais responsáveis (art. 71, II, da CF), muito embora esta última hipótese não seja aceita pela doutrina majoritária e pela jurisprudência predominante como exercício de função jurisdicional, conforme se verá.

São múltiplos os instrumentos jurídicos para provocação do Judiciário, ensejando seu controle jurisdicional: *habeas corpus* (art. 5º, LXVIII, da CF); mandado de segurança individual ou coletivo (art. 5º, LXIX e LXX, da CF); mandado de injunção (art. 5º, LXXI, da CF); *habeas data* (art. 5º, LXXII, da CF); ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF); ação civil pública (art. 129, I, II e III e §1º, da CF).

3.1.7 Controle social ou popular

Como visto, as pressões atinentes à opinião pública (*accountability* social) participam do ciclo de responsabilização dos agentes faltosos. Nada obstante, admiti-la em sua integralidade levaria a ter que abordá-la em uma tal abrangência que extrapolaria o âmbito de estudo deste trabalho. Assim, em que pese se entender que as interações sociais, inclusive as meramente reivindicatórias, são um dos múltiplos meios de controle do poder político, neste capítulo será abordado sucintamente apenas os “controles sociais institucionalizados” (MEDAUAR, 2012, p. 177), atinentes às vias formais de participação cidadã, individual ou coletiva. Por isso, estarão excluídas da análise as manifestações reivindicatórias genéricas (passeatas, paralisações, protestos e diversas outras), inobstante se reconheça o potencial influenciador destes atos.

Na Constituição de 1988, inúmeros são os dispositivos normativos que preveem instrumentos formais de controle da Administração Pública por parte da sociedade. A todos é assegurado o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (art. 5, XXXIII). Além disso, a Lei Maior afirma a ampla garantia de peticionar em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, “a”) e para obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (art. 5º, XXXIV, “b”), exercitável independentemente de pagamento de taxas. Se não atendido, estará o cidadão apto a propor *habeas data* (art. 5º, LXXII).

Destarte, o legislador originário municia o cidadão com o instrumento da ação popular, que visa anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o

Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII). Outrossim, possibilita às associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano a possibilidade de impetração de mandado de segurança coletivo em defesa dos interesses de seus membros ou associados (art. 5º, LXX, “b”).

No concernente às finanças públicas, as contas do Município deverão, anualmente, ficar durante sessenta dias à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade (art. 31, §3º). Não somente isso. A qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é assegurado denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, §2º, c/c art. 75).

Outrossim, prevê a Constituição Federal, em seu art. 37, §3º, que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços (inciso I); o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (inciso II); a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (inciso III), regulamentado pela Lei nº 13.460/2017 – Lei do Usuário de Serviços Públicos, como se verá a frente. São múltiplas as previsões de participação cidadã em âmbito infraconstitucional.

Na Lei nº 8.666/93, referente às licitações e contratos públicos, prevê-se que qualquer cidadão pode acompanhar o procedimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos (art. 4º). Além disso, no concernente às licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços, aquele poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários das partes executadas (art. 7º, §8º). Também será parte legítima para, nos procedimentos licitatórios destinados a compras, impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado (art. 15, §6º). Ademais, os cidadãos estão habilitados para impugnar edital de

licitação (art. 41, §1º), podendo socorrer-se da própria Administração Pública ou dos órgãos de controle, neste último caso em um flagrante caso de *accountability* diagonal.

Na Lei nº 12.527/2011, inscreve-se como dever do Estado a busca pela garantia do direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (art. 5º). Este mandamento se alinhará com outros múltiplos instrumentos de controle social, inseridos de modo amplo no art. 10, em que se prevê a possibilidade de qualquer interessado pedir o acesso a informações aos órgãos e entidades públicos (art. 10), serviço este gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor do custo dos serviços e dos materiais utilizados (art.12).

Por sua vez, a Lei 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa do usuário dos serviços públicos prestados pela administração direta e indireta ou por quem lhe faça as vezes (art. 1º, *caput* e §3º), assegura como direitos básicos do usuário (art. 6º), dentre outros, a participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços (inciso I), a obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet (inciso VI). Para cobrar-lhes efetividade, poderá o usuário apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos (art. 9º), endereçada à ouvidoria do órgão ou entidade responsável (art. 10), cuja análise deverá observar os princípios da eficiência e celeridade (art. 12). Além disso, estabelece que a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários (art. 18), órgãos consultivos orientados a acompanhar a prestação dos serviços (inciso I), participar na avaliação dos serviços (inciso II), propor melhorias na prestação dos serviços (inciso III), contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário (inciso IV) e acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor (inciso V).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) também fortalece o controle ao propor aos órgãos e entidades públicas a incumbência de

incentivar a transparência da gestão fiscal, mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos (art. 48, §1º, I). Além disso, propugna o legislador pela necessidade de disponibilização, para consulta e apreciação dos cidadãos e suas instituições civis, das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração (art. 49).

Por fim, a Lei nº 9.784/99 formaliza no ordenamento jurídico infraconstitucional o instituto da consulta pública, espaço no qual a sociedade civil poderá se manifestar acerca de decisão administrativa futura que envolva assunto de interesse geral, (art. 31). A participação, que se dará por escrito (art. 31, §1º), garante aos intervenientes o direito a uma resposta fundamentada por parte da Administração Pública (art. 31, 2º). Além disso, também é possível a participação cidadã mediante audiência pública (art. 32), esta a realizada oralmente. Para além destes dois meios de intervenção da sociedade no processo deliberativo da Administração Pública, é possível prever-se outros, a ser efetivado diretamente ou por meio organizações e associações legalmente reconhecidas (art. 33).

3.2 Tipologia do controle externo quanto ao momento

No concernente ao tempo de realização do controle, o mesmo subdivide-se em prévio (*ex ante* ou prospectivo), concomitante (*pari passu* ou prospectivo) ou posterior (*a posteriori* ou retrospectivo). É possível identificar estas modalidades no âmbito dos diversos agentes controladores, anteriormente delimitados. Nada obstante, focar-se-á tão somente o Legislativo e o Tribunal de Contas, em razão de serem ambas as instituições as responsáveis pelo julgamento das contas públicas, objeto de estudo deste trabalho.

No tocante especificamente ao Tribunal de Contas, registre-se que, sob uma finalidade preventiva, o controle prévio encontra-se na gênese das formas de atuação dos Tribunais de Contas belga e italiano, consoante sublinha Medauar

(1990, p. 117-118). No entanto, o registro prévio de despesas, adstrito a análise da legalidade e vigente, no Brasil, até a Constituição Federal de 1946, foi substituído por técnicas controladoras mais modernas⁵¹, realizadas *a posteriori*, inclusive como forma de viabilizar sua atuação em face de um Estado gradativamente mais agigantado, de modo a não obstaculizar seu funcionamento.

O controle concomitante, realizado em paralelo aos atos fiscalizados, orienta-se a acompanhar de plano a regularidade das atividades administrativas, possibilitando o saneamento imediato de vícios encontrados. Trata-se de um controle, em geral, impulsionado por provocação externa (representação, auditoria, denúncia e solicitações diversas) à organização sob análise (LIMA, 2018, p. 05), muito embora seja possível também à própria administração realizá-lo.

Cometido posteriormente ao ato, o controle retrospectivo avalia sua legalidade, legitimidade e economicidade tendo como finalidade invalidá-lo, anulá-lo ou revisá-lo, quando da observância de vícios. Nesse sentido, possui uma finalidade eminentemente corretiva ou sancionatória. Nesta categoria se insere o julgamento das contas prestadas por força do art. 70, parágrafo único, da CF.

3.3 Tipologia do controle externo quanto ao objeto do controle

Sob a perspectiva do objeto, o controle desmembra-se quanto a legalidade, legitimidade e economicidade⁵², adotando a terminologia empregada no art. 70,

⁵¹ Meirelles (2005, p. 609) aponta para a inexistência de controle prévio atualmente, sendo o mesmo de natureza concomitante. Em seu entender, a atividade do Tribunal de Contas ocorre *a posteriori* ou, no caso de auditorias e inspeções *in loco*, concomitantemente, vez que podem ser empreendidas a qualquer tempo. Em que pese não ser o controle retrospectivo o principal momento de atuação dos órgãos controladores, nota-se no ordenamento em vigor circunstâncias nos quais ele é realizado: a apreciação, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessões de aposentadorias, reformas e pensões (art. 71, III, da CF), vez que se tratam de atos administrativos complexos (LIMA, 2018, p. 06; SANTOS, 1997, p. 21-22); bem como no caso de exame prévio de editais de grande vulto ou destacado interesse econômico e social (ZYMLER e ALMEIDA, 2005, p. 116).

⁵² As classificações são vastas, muito embora no tocante ao objeto, as divergências se situem sobretudo no plano terminológico. Para mencionar como exemplo, Lima (2018, p. 05) opta em dividir o controle em de legalidade, de mérito e de gestão. Por sua vez, Guerra (2011, p. 97) e Fagundes (2012, p. 128-129) apontam para uma bifurcação do controle, sendo ele de legalidade ou de mérito, inserido neste último o conceito de controle de gestão apontado por Lima.

caput, da CF. A clareza do texto constitucional remedia dúvidas quanto a possibilidade do Tribunal de Contas de exercer estes controles, nada obstante permaneça a problemática no tocante à abrangência destes dispositivos. Ademais, também aqui será evidenciada a atividade de controle externo em sentido estrito, a cargo do Legislativo e do Tribunal de Contas.

O controle de legalidade é a forma tradicional de controle externo, mediante o qual se verifica a conformidade dos atos fiscalizados com o ordenamento jurídico vigente, avaliando se os procedimentos atenderam aos padrões normativos preestabelecidos (MEDAUAR, 2012, p. 43). Parte-se da perspectiva de que à esfera pública é permitido agir somente dentro dos limites prescritos na ordem jurídica. Assim, o fundamento desta atividade é o princípio da legalidade, em sentido amplo, envolvendo não apenas um exame de adequação do ato à lei, mas se se atendeu aos demais princípios constitucionais.

Nesta espécie de controle, toma-se o ato administrativo como seu objeto, o comportamento final do órgão controlado, “atendo-se a critérios lógicos, rígidos e preordenados” (GUALAZZI, 1992, p. 53), vez que se serve dos preceitos técnicos do ordenamento jurídico. Nesse desiderato, sua realização ocorre ao esteio da mera formalidade.

Ademais, é de titularidade dos três Poderes, como também aos demais órgãos autônomos de soberania vinculados ao controle, alterando-se tão somente a via de seu exercício (MEIRELLES, 2005, p. 663): o Executivo o realiza de ofício ou por força recursal; o Legislativo e o Tribunal de Contas o desempenha nos casos previstos na Constituição; enquanto o Judiciário o faz pelas ações judiciais pertinentes.

Pelo controle de legitimidade, o órgão controlador adentra o mérito dos atos fiscalizados, ponderando acerca de sua conveniência e oportunidade. Consoante preleciona Gualazzi (1992, p. 51), toma-se como objeto de análise a atividade administrativa, ou seja, a sua função, enquanto atividade vinculada a finalidades específicas, atingidas ou não.

A utilização do termo legitimidade expressa uma acepção voltada ao justo (MEDAUAR, 2012, p. 43), correlacionando-se com os conceitos de moralidade

administrativa e interesse público. Por isso, sua expressão é político-administrativa, alcançando zonas discricionárias da administração pública. Não sem motivo, em regra, seu exercício está reservado privativamente ao chefe do Executivo, se estendendo aos demais órgãos estranhos à administração tão somente nas circunstâncias constitucionais em que os mesmos desempenham funções político-administrativas (tal como no controle externo, em sentido restrito, previsto no art. 70, da CF).

Trata-se de um controle substitutivo, parcial ou total, um segundo juízo sobre a atividade concreta da Administração Pública, no qual o controlador assume a competência material que cabe ao agente público da Administração ativa. Assim, o agente controlador aproxima-se do papel do legislador, que é o controlador político por excelência. Isto porque, “no tocante ao juízo de mérito, parece oportuno e conveniente realçar-se que ele não se atém a critérios lógicos, rígidos e preordenados, como ocorre com o juízo de [legalidade]” (GUALAZZI, 1992, p. 52), valendo-se de uma amplíssima liberdade de reflexão e ponderamento, que deve se ater tão somente a princípios gerais do ordenamento jurídico, tais como “moralidade administrativa” e “justiça administrativa”.

Para este fim, ampara-se a atividade controladora nos princípios, valores e fins que regem a Administração Pública, perscrutando os elementos ideológicos e teleológicos do ato praticado pelo administrador. Intenta-se, com isso, identificar o interesse público que justifica a atividade administrativa, identificando possíveis desvios de finalidade ou de poder.

No controle de economicidade, há um exame a respeito dos resultados alcançados em confronto com os recursos e processos adotados. Trata-se do “controle da boa administração” (MEDAUAR, 2012, p. 44). Este juízo caminha pela apreciação da eficácia, eficiência e efetividade da atividade fiscalizada na persecução das metas previamente delimitadas. A sua realização, pois, busca apreender se houve uma adequada gestão e possui caráter eminentemente técnico, exercitável também por órgãos especializados externos à administração:

Enquanto a *ratio* do primeiro [controle de economicidade] repousa sobre a objetiva verificação de pré-constituídos elementos de valor estritamente econômico e técnico, a que o ato deve corresponder,

a oportunidade consiste numa escolha fundada sobre circunstâncias ou ocasiões consideradas favoráveis, justificadas por prevaletentes razões sociais ou políticas que, por si só, possuem a força de induzir a atuar o ato, malgrado inexistente a objetiva conveniência econômica” (GUALAZZI, 1992, p. 53)

O controle de economicidade possui extensão temporal maior do que o de legitimidade. Este vincula-se apenas aos primeiros momentos da execução administrativa, permanecendo, portanto, ao nível especulativo quanto aos resultados; aquele, por avaliar uma execução já caracterizada e acabada, volta-se aos frutos finais e definitivos das atividades administrativas, valorando-os no tocante à eficiência, eficácia e incidência:

A eficiência consiste na adoção de critérios de valoração dos vários aspectos da conduta administrativa, em vista da necessidade de funcionamento e de recursos financeiros, bem como que realize o resultado almejado [...]. O controle de eficácia significa um passo adiante, em relação ao controle de eficiência, porquanto a este importa a concretização dos objetivos prefixados, mas ao de eficácia interessa a correta utilização daqueles objetivos [...]. A incidência [...] destina-se a medir o nível de proficiência ou grau de efetividade, no tocante à utilização dos objetivos, verificada pelo controle de eficácia [...] a médio e longo prazo (GUALAZZI, 1992, p. 56).

Este controle possui estreita relação com o princípio da proporcionalidade, orientando-se à maximização dos ganhos em uma perspectiva de escassez de recursos. Exige-se que os valores sejam empregados com racionalidade, a demandar menor custo às atividades administrativas.

Estas duas últimas formas de controle (economicidade e legitimidade), por situarem-se no liame entre as funções administrativa e política, despertam acentuados debates teóricos com relação a quais órgãos é cabível o seu exercício. Consoante sublinha Willeman (2017, p. 273-274), este debate incide na coerência das políticas públicas, na busca pela boa administração e no alcance dos preceitos do regime democrático. Nada obstante, a tendência observada atualmente é a inserção no ordenamento jurídico de formas variadas de controle de legitimidade e de economicidade. Já no II Seminário Interregional de 1973, organizado pela ONU e pela INTOSAI, debatia-se a importância das instituições neutras no controle de legitimidade e de economicidade, cuja finalidade será sempre a busca pela “sã

gestão financeira” (GUALAZZI, 1992, p. 54). Posteriormente, inclusive, as recomendações deste seminário foram incorporadas na “Declaração de Lima”, aprovada no IX Congresso da INTOSAI, em 1977.

Desse modo, torna-se apropriado questionar: poderia o Tribunal de Contas, órgão burocrático (não-eletivo, diretamente) de cúpula, eminentemente técnico, exercer controle político-administrativo de legitimidade dos atos da Administração pública? A resposta é afirmativa. Albergado pela Lei Maior, o controle de legitimidade e de economicidade no tocante à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública se insere na margem de atuação tanto do Legislativo (art. 31 e 49, IX e X, 30, c/c art. 70 da CF) quanto do Tribunal de Contas (art. 70 e 71 c/c art. 75 da CF), aqui incluído, inclusive, o julgamento das contas prestadas pelo chefe do Executivo.

Em que pese ser a atuação técnica o tipo prevalente de controle externo a cargo do Tribunal de Contas, a Constituição Cidadã também prevê ao mesmo margens políticas de trabalho, podendo esta corte enveredar sua análise quanto ao mérito dos atos da administração pública. Está ao alcance do Tribunal de Contas, e não apenas do Legislativo, o “controle fiscal da legitimidade” (MOREIRA NETO, 2001, p. 32). Assim, nada obstante o Tribunal de Contas brasileiro ter sido criado em 1890 e, portanto, não se tratar de uma instituição recente, com a Constituição de 1988 o seu papel sofreu progressivo redimensionamento, e o vínculo de cooperação que guarda o Tribunal de Contas com o Legislativo possui natureza mista: não apenas técnica, mas também política.

4 PRESTAÇÃO DE CONTAS, TRAMITAÇÃO E JULGAMENTO

O Estado, por ser expressão política soberana exercida em função do povo (art. 1º, parágrafo único, da CF), a ele deve satisfação, de modo que seus gestores são tão somente intermediários legalmente habilitados para a administração de dinheiros, bens e valores públicos de terceiros. Disso decorre o caráter sempre supervisionado de suas atividades, sujeitando-se a múltiplas formas de controle, que encontram no seu público, a sociedade, sua destinatária.

De outro prisma, dada a amplitude das funções públicas e os respectivos aparatos que lhe fazem face, seria temerário instituir apenas instrumentos fiscalizatórios exercidos diretamente pela sociedade. Assim, em paralelo com o controle social, prevê-se outros modos de controle, interno e externo, como se viu no capítulo anterior.

Sobreleva anotar que o exercício do controle deita raízes na própria emergência do orçamento público como peça restritiva da atividade financeira do Estado, aprovada pela estrutura representativa do povo (parlamento).

Consiste o orçamento em um meio de limitação da atividade fiscal do Estado, revestindo o contribuinte com um instrumento assecuratório de previsibilidade da despesa. Nesse sentido, consiste em uma conquista do Estado de Direito a atribuição aos representantes do povo da incumbência de apreciar e votar a peça orçamentária. Nada obstante, a sua missão não se exaure apenas nisso, consoante reforça Buzaid (1967, p. 38). Por correlação, também aos parlamentares cumpre fiscalizar a posterior execução da lei orçamentária, desencorajando possível malversação dos recursos públicos, à revelia do previsto para o exercício financeiro.

Ocorre que a fiscalização sobre a administração pública extravasa as questões financeiras e orçamentárias. Sua abrangência abarca todos os atos administrativos que espelhem utilização, arrecadação, guarda, gerência ou administração de dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a administração pública responda. Sua origem, contudo, está na conquista pela sociedade de que o poder público, em matéria financeira, esteja vinculado a atividades de controle, político e técnico.

O paradigma da obrigação de prestar contas, tal como atualmente se admite, encontra sua expressão inicial na fundação do Estado moderno. Encontra-se no cerne do Estado de direito a ideia de sujeição da sociedade política estatal à vontade soberana do povo, dele sendo mera intermediária.

Já na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, documento político fundamental elaborado na Revolução Francesa de 1789, previa-se que “todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração” (art. 14) e “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração” (art. 15).

O Estado, sob vestes liberais, não possuindo mais sua soberania firmada na figura do monarca, desvencilha-se de sua feição patrimonialista, cujos recursos arrecadados eram propriedade do rei. No republicanismo, especialmente, a incumbência de prestar contas ao público deriva da ética que este regime funda: a da responsabilidade da esfera pública, e do seu inafastável controle, porquanto administra a “*res publica*”. A consequência imediata é que a gerência do patrimônio público passa a correr ao alvedrio da lei, não se autorizando aos detentores do poder a utilização indiscriminada de importâncias públicas. Encontra-se, pois, no âmago do dever de prestar contas a “luta pela liberdade política dos povos” (GAMEIRO, 2004, p. 40), que leva à “juridicização da Política e à politização do Direito” (MOREIRA NETO, 2011, p. 101), em uma interminável dialética voltada a dominar o arbítrio do poder.

No republicanismo, há um vínculo de controle e responsabilidade entre o agente (representante) e o principal (representado), em razão daquele atuar em nome e em virtude destes. Em decorrência, devem os agentes públicos prestar informações de forma permanente, sujeitando-se a variadas formas de responsabilização pelo seu comportamento. Ora, consoante repisa Gameiro (2004, p. 85), a ideia fundamental da representação política em matéria financeira reside no fato de que os bens públicos são do povo que, por meio de variadas formas arrecadatórias em favor do Estado, cria o patrimônio dos cidadãos e que, com este

pressuposto, só o povo pode decidir sobre os sacrifícios que consentirá em suportar e, uma vez aceito e instituído, deverão os agentes públicos prestar contas aos cidadãos.

São múltiplas as dimensões constitutivas do princípio republicano, em âmbito fiscal, conforme aponta Canotilho (2008, p. 17-30): princípio da responsabilidade financeira; princípio da transparência na utilização e gestão de valores públicos; princípio do controle da boa administração no âmbito do erário; princípio da justiça intergeracional na partilha dos recursos públicos; e o princípio da unidade da República garantidor de autonomia financeira aos entes territoriais autônomos com respeito à coesão econômica e territorial, à solidariedade interterritorial e aos vínculos comunitários. Neste amplo corolário principiológico, encontra-se o dever de prestar contas, tanto em sentido amplo, referente à transparência, quanto em sentido estrito, alusivo à obrigação de enviar as informações do exercício financeiro às instituições julgadoras:

O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se ao administrador corresponde o desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um 'múnus público', isto é, de um encargo para com a comunidade (MEIRELLES, 2005, p. 101).

Quer-se com isso ressaltar que o princípio da prestação de contas fundamenta-se não somente na busca pela eficiência na utilização dos recursos – fundamento que já seria por si só suficiente –, como também em razão da moralidade que ele alcança: em uma República, conta o tipo de orientação e exemplo que os órgãos de soberania transmitem no exercício da sua ação política, explica Gameiro (2004, p. 85). Exatamente por isso a relação envolvida no exercício deste dever por parte dos administradores públicos perante a sociedade civil atende a uma dupla dimensão: não apenas a da legalidade, como também, e sobretudo, a da legitimidade. Ela adensa a confiabilidade do povo em suas instituições, servindo como esteio à estabilidade política.

No Estado de Direito impera o princípio da responsabilidade, que

vem a ser, no caso, o tradicional dever de observância da legalidade pelo administrador público, respondendo política, administrativa, penal e civilmente pelos seus atos. No Estado Democrático de Direito se inova o princípio da responsividade, introduzindo um novo dever substantivo, em razão do qual o administrador público também fica obrigado a prestar contas à sociedade pela legitimidade dos seus atos (MOREIRA NETO, 2001, p. 60).

Em âmbito nacional, consoante se depreende dos art. 70 e 71 da CF, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, direta e indireta, será exercida por controle interno, mantido por cada Poder, e por controle externo, atinente ao Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, ou apenas por este último, de maneira exclusiva. Assim, pode-se falar em uma ampla “sindicância dos dinheiros públicos” (MILESKI, 2003, p. 234), ínsita ao regime republicano, instituída sob uma ampla atividade de fiscalização sobre as atividades que expressam a dimensão financeira do Estado, na qual a sindicalização das contas públicas é apenas um fragmento, atribuído a instituições específicas de controle externo.

Este controle sobre a administração pública volta-se a garantir que a ação governamental não se desvincule do interesse público que a justifica. Por um lado, atribui-se poderes para o exercício de funções e, de outro, os respectivos deveres, por expressarem atividades realizadas no interesse de outrem. Para o atendimento dos interesses públicos correlatos às funções públicas, vale-se o agente dos bens e dinheiros públicos, de cuja administração decorre o dever de prestar contas de seus atos.

Em outros termos, pela prestação de contas o agente público “demonstra a correta e regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade” (AGUIAR, 2005, p. 20). Por isso, a prestação de Contas compreende:

Um conjunto de documentos e informações orçamentárias, financeiras, econômicas, patrimoniais, operacionais, sociais e de outras naturezas, registradas de forma sistematizada, ética, responsável e transparente, com o objetivo de evidenciar os atos e fatos da Gestão pública em determinado período, de forma a permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da Gestão dos responsáveis pelas Unidades Jurisdicionadas, possibilitando o controle, a aferição de resultados e a apuração de responsabilidades (SOUZA, 2018, p. 16).

O dever de prestar contas insere-se neste contexto como obrigação de ordem pública (art. 70, parágrafo único, da CF) e direito subjetivo público do cidadão (art. 49, da LRF). O ordenamento jurídico nacional prevê o princípio constitucional da prestação de contas que, dada a sua importância, congênita ao sistema republicano de governo, ocasiona, se desrespeitado, dentre outros efeitos, a intervenção federal nos Estados-membros (art. 34, VII, da CF) e estadual nos municípios (art. 35, II, da CF). Medida extrema, como bem se nota.

Ademais, inscreve-se na Carta Magna de 1988 que todo aquele que, seja ele pessoa física ou jurídica, utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais a União responda. Entretanto, por ser norma constitucional de repetição obrigatória, por simetria (art. 75, da CF), sua prescrição vale para todos os entes federados (União, Estado e Município).

Cabe aos agentes públicos – políticos e administrativos – a responsabilidade gerencial, administrativa e fiscal. Trata-se, pois, de um dever alargado, previsto por termos quase redundantes, a evidenciar o cristalino propósito do constituinte originário em amplificá-lo a todos aqueles que, em diversas posições, assumam funções atinentes à gestão do patrimônio público. A incidência do dever de prestar contas abrange três amplas situações:

Primeiro, qualquer espécie de pessoa, físicas, jurídicas, públicas, privadas, desde que disponham sobre dinheiros, valores e bens públicos. Segundo, quaisquer pessoas que disponham sobre dinheiros, bens e valores, públicos ou privados, pelos quais a União responda total ou parcialmente. Terceiro, quaisquer pessoas que, em nome da União, assumam obrigações de natureza pecuniária, como a contratação de operações de crédito ou a concessão de garantias (CAVALCANTI, 2004, p. 328)

Porém, por envolver múltiplas nuances, mostra-se adequado discorrer primeiramente acerca das espécies de contas (contas de governo e contas de gestão) para, no bojo desta análise, apontar a quem o ordenamento jurídico nacional atribui o dever de prestá-las.

4.1 Dualidade das contas e dos regimes jurídicos de julgamento

A dimensão financeira do Estado é, antes de tudo, uma realidade política, vez que corresponde ao estabelecimento de políticas públicas e das suas respectivas metas, as quais, uma vez estabelecidas, conformarão a posterior atividade administrativa voltada à sua realização, sendo, por isso, também uma atividade de caráter técnico. Em outros termos, o controle externo da Administração Pública abrange dois aspectos: um político, que permanece a cargo dos órgãos legislativos (art. 70, da CF), representantes parlamentares do povo e dos Estados-membros, muito embora não seja de exercício exclusivo deles; e um técnico-jurídico, que é realizado pelo Tribunal de Contas, órgão constitucional neutro de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, independente dos plexos orgânicos do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário).

O regime jurídico de prestação de contas altera-se em razão do conteúdo do que é informado. Isto porque são materialmente diferentes as realidades abrangidas pelas contas de governo, ou consolidadas, ou governamentais, e de gestão, ou de ordenador de despesa: a primeira delimita aspectos políticos, globais, de resultado; enquanto a segunda aponta à aspectos técnicos, de conformidade, de adequação.

Ao final de cada exercício financeiro, será prestado contas acerca de um conjunto de atos governativos (também chamados de atos políticos) referentes à execução global das finanças públicas. Prestadas de forma consolidada, estas contas refletirão o cenário das finanças do ente federado

A alocação de recursos públicos a órgãos e atividades espelha as opções deliberativas de determinada sociedade política, no exercício de uma função governativa previamente apreciada e aprovada pelos órgãos parlamentares de representação popular. Seu conteúdo é, por isso, eminentemente político, correspondendo ao planejamento, organização, direção e controle de políticas públicas, em um contexto “macro”. Por isso, estará adstrito a atividades dos órgãos de cúpula do Estado, componentes do sistema de governo adotado.

Constarão nas contas governamentais, reforça Souza (2018, p. 16), documentos e informações referentes às demonstrações das receitas e despesas, da dívida pública, dos índices de aplicação de recursos nas áreas de saúde (art. 198, §1º a 3º, da CF, art. 77 da ADCT e art. 3º e 4º da LC nº 141/2012) e de

educação (art. 212 da CF e art. 60 da ADCT) e o sumário anual do comportamento orçamentário e financeiro global do ente federado. Decorre, pois, que na avaliação destas contas importa mais examinar as ações governamentais e o resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

De maneira distinta, as contas de gestão referem-se aos atos de gerência da administração pública, viabilizando sua condução cotidiana no tocante aos bens, dinheiro ou valores públicos. Envolvem o emprego de recursos públicos e, por isso, consubstanciam-se em gasto efetivo (ou de ausência de arrecadação), a repercutir diretamente no patrimônio público. Tratam-se de atos individualizados de gestão, realizados por diversos agentes públicos, quais sejam, todos aqueles que cuidam do empenho, autorizam o pagamento e possibilitam a concretização da despesa pública. Por isso, essas contas alcançam um universo “micro”, eminentemente técnico, acerca das licitações, dos contratos e das ordens de pagamento.

Como bem apontado pelo Ministro Luís Roberto Barroso no seu voto no RE nº 848.826/DF, são três as modalidades das contas de gestão: as contas ordinárias, cujas prestações se dão anualmente; as contas especiais, cuja prestação se dá somente quando identificado dano ao erário; e as contas extraordinárias, que devem ser apresentadas quando da extinção, liquidação, dissolução, transformação, fusão, incorporação ou desestatização de unidades jurisdicionadas. Em todos os casos, serão informados os dados gerenciais, financeiros e contábeis da gestão dos recursos públicos, demonstrando o prestador que zelou pelo bem público.

Destarte, por ser muito variado o universo de agentes praticantes de atos de gestão, a Lei Maior os abrangeu de maneira vaga e ampla, como “administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos” (art. 71, II, da CF). Como se nota, o propósito do constituinte era o de ampliar o alcance deste dispositivo. O resultado é que todos os que praticam, por imposição legal ou delegação de competência, atos administrativos de gerência de dinheiro público, atuam na condição de ordenador de despesa. Por isso, estas contas, também denominadas “contas de ordenador”, refletem o exercício de função estritamente administrativa, a distinguir-se, pois, da função governativa das contas de governo, que possuem como agente consubstanciador o chefe do Executivo.

Quando o [chefe do Poder Executivo] distribui as verbas orçamentárias entre os diversos órgãos da Administração [...] ele está gerindo o orçamento, cumprindo a vontade manifestada pelo Legislador na Lei Orçamentária, daí porque age tipicamente como agente político. Não está, pelo menos nesse momento, realizando despesas públicas, ou seja, agindo como administrador, mas limitando-se a distribuir a receita pública para que os órgãos da Administração, estes sim, realizem as despesas, adquiram bens, liquidem a folha de pessoal, contratem serviços etc. [Estas atividades são] da alçada daquele a quem a lei da contabilidade pública [Lei 4.320/64] chama de ordenador da despesa, que é o agente público que vai efetivamente assinar a nota de empenho [...] autorizando o pagamento e possibilitando materialmente a concretização do gasto (CASTRO, 2012, p. 220-222).

O Decreto-lei nº 200/67 traz o conceito de ordenador de despesas, que é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da Administração Pública ou pela qual esta responda (art. 80, §1º). Aos órgãos de contabilidade compete a inscrição de todos os ordenadores da despesa do órgão que se vinculam, que só poderão ser exonerados de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas (art. 80). Os atos de empenho, por sua vez, se relacionam à realização da receita e da despesa pública por via bancária (art. 74), cujo pagamento, em caso de despesa, far-se-á, em regra, mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa (art. 74, §2º).

Por isso, as contas de gestão refletem os resultados específicos da administração financeira das unidades orçamentárias, e não o universo macro das contas de governo, vez que são formadas por um conjunto de atos administrativos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional durante o correspondente exercício financeiro. Neste caso, sobressai o caráter técnico-administrativo desta espécie de contas, a ensejar a prestação ao Tribunal de Contas, órgão neutral de controle externo técnico que as julgará, sem a participação do Legislativo, consoante dispõe o art. 71, II, da Lei Fundamental.

Identificar esta distinção é fundamental para entender a dessemelhança no regime jurídico de julgamento a que estas duas contas estão sujeitas, ora recaindo esta incumbência sobre o Legislativo, a expressar uma deliberação eminentemente

política (arts. 31, 49, IX, e 71, I, da CF), ora sobre o Tribunal de Contas, a empreender uma decisão abalizadamente técnica (art. 71, II, da CF). Para tanto, mostra-se necessário discorrer acerca da dessemelhança entre as funções políticas e as administrativas, que redundarão em contas díspares, submetidas, por isso, a regimes jurídicos de julgamento distintos.

4.1.1 Contas de governo

4.1.1.1 Função política

O Governo, em sentido amplo, compreende todos os órgãos supremos do Estado, previstos em plano constitucional, incumbidos das múltiplas tarefas pelas quais se expressa o poder político. Neste sentido, igualmente em acepção ampla, são funções políticas todas as expressões do poder político, inclusive o exercício da jurisdição.

Em sentido restrito, contudo, as funções políticas abrangem um conjunto de tarefas estatais orientadas a satisfazer interesses gerais e primários insculpidos em plano constitucional que, pela sua natureza proeminentemente política, impossibilita que sejam reduzidas por inteiro a um plano normativo prévio. Consoante sublinha Paixão (2007, p. 48), são atividades relacionadas a opções antecedentes, de direcionamento elementar do Estado. Por isso, são tomadas sob uma “larga liberdade de conformação” (CANOTILHO, 2008, p. 754), em um “diálogo direto entre o agente público e a Constituição” (CASTRO, 2010, p. 69):

A expressão função de governo indica um conjunto de competências não relacionadas propriamente à satisfação de necessidades individuais, vinculadas aos direitos fundamentais. São aquelas atinentes à existência do Estado e à formulação de escolhas políticas primárias (JUSTEN FILHO, 2013, p. 31-32).

Ademais, consoante leciona Paixão (2007, p. 51-63), pode-se vislumbrar as seguintes características das funções políticas: (1) são exercidas por órgãos constitucionais; (2) dentro de competências específicas; (3) mediante procedimentos constitucionalmente indicados; (4) decidindo sobre temas

fundamentais; (5) e que, em regra, são tarefas não sujeitas a prazos definidos. Como as funções políticas se referem a decisões de suma importância, definindo os rumos que a sociedade política seguirá, nada mais natural que seja exercitada por órgãos de elevado *status* público e por procedimentos indicados em ordem constitucional. São juízos ligados a temáticas externas (voltadas à preservação do Estado e às relações diplomáticas) e interno (que delimitam o bem comum e os meios para atingí-lo), que assumem a condição de fundamentais justamente porque, pondera Debrun (1962, p. 29), contribuem, direta ou indiretamente, para a manutenção ou alteração das estruturas das sociedades globais (aqui admitidas as sociedades em Estado).

Além disso, o seu exercício ocorrerá nas condições de responsabilidade impostas pela Constituição, dele não podendo escapar os seus titulares:

Certamente haveria problemas se os órgãos constitucionais pudessem exercer a função política quando bem entendessem [...]. Nessa hipótese, tanto haveria o risco de se exercer função política em excesso (vários órgãos que pretendessem decidir), quanto de não se exercer função política em grau suficiente (nenhum órgão que assumisse a tarefa de decidir (PAIXÃO, 2007, p. 53-54).

De outro lado, participa do âmbito de exercício da função política tanto a escolha dos fins a atingir (o que fazer) como a escolha dos meios necessários para tanto (como fazer) e o momento oportuno (quando). O momento pertinente ao exercício de função política é, igualmente, uma característica desta atividade. Em regra, cabe à própria autoridade competente a delimitação do instante oportuno para a efetivação destas tarefas.

Ademais, outra característica do exercício de função política é sua sujeição a um controle mais brando, sem, contudo, caracterizar-se como campo arbitrário. Explica Cretella Júnior (1987, p. 79), a função política, jurídica que é, deve se conformar à ordem constitucional. Inclusive, reforça Paixão (2007, p. 62), que os constituintes têm procurado desenvolver mecanismos destinados a preservar a compatibilidade das decisões tomadas com os princípios constitucionais.

Em um Estado democrático, a legitimação popular é um forte elemento para seleção dos órgãos constitucionais aptos ao exercício das funções políticas. Por

meio do sistema representativo, os cidadãos delegam a agentes eleitos poderes decisórios sobre temas estratégicos e centrais da vida em Estado. Neste sentido, é uma decorrência natural deste regime a concentração no Executivo e no Legislativo a maior parte da titularidade das competências políticas:

Aunque las decisiones políticas [fundamentales] están frecuentemente inspiradas e influidas por detentadores del poder invisibles, su formulación y realización están en las manos de los detentadores del poder legítimos, es decir, del gobierno y, en su caso, del parlamento. Según sea el tipo de gobierno, la iniciativa partirá del gobierno o del parlamento (LOEWESTEIN, 1976, p. 20).

Assim, as funções políticas (que na reformulação proposta por Loewestein está incluída na categoria das “decisões políticas fundamentais”) pertencem mais propriamente ao Executivo e Legislativo, em um regime de colaboração (que nada mais é do que uma forma de controle recíproco, muito embora nela possa incidir outras participações (como por exemplo do eleitorado, por meio dos instrumentos de democracia direta; ou de outros órgãos no exercício do controle de constitucionalidade ou outras espécies de controle).

Há uma complementaridade decisória, portanto, em que pese em um regime presidencialista haja a predominância da liderança do chefe do Governo (Presidente, Governador e Prefeito) na vida política dos entes federativos (União, Estado e Distrito Federal e Município). Assim, alerta Castro (2010, p. 87), tem-se cada vez menos um Executivo no exato significado do termo, como executor de leis, dado que este é levado a assumir, cada vez mais, o protagonismo na delimitação do interesse público, levando, em uma circunstância extrema, a degenerar o Legislativo como mero órgão ratificador das iniciativas governamentais.

4.1.1.2 Função política exercida pelo Executivo

Não é matéria simples a caracterização dos atos de governo (ou atos políticos exercidos pelo Executivo). Em sentido restrito, designam uma parcela de atos administrativos (gênero) tomados pela alta cúpula do Executivo, a corresponder manifestações volitivas do Governo e que, pela própria natureza e

especialidade, distinguem-se de outras espécies, especialmente, no tocante a sua sujeição ao controle jurisdicional.

Primeiramente, é importante distinguir Governo e Administração. Enquanto os órgãos administrativos são “dependentes” (SILVA, 2010, p. 107), situados em plano hierárquico inferior, de natureza meramente administrativa, o Governo, em sentido restrito, compreende os órgãos diretivos máximos do Executivo. Explica Cretella Júnior (1987, p. 79) que o Estado conforma um amplo aparato administrativo, um amplo “Poder Administrativo”, em cujo âmbito se encontra o Executivo, segmentação orgânica incumbida de funções governativas e administrativas, exercida de forma típica. Assim, o Executivo pratica atos administrativos, que é gênero, a abranger tanto os atos políticos (ou governativos) quanto os atos administrativos, em *stricto sensu*.

Há uma distinção⁵³ entre a função de governo e a função administrativa. Em que pese ambos se movimentarem à luz da ordem jurídica estabelecida no Estado, a função governativa liga-se ao ordenamento constitucional (é, em regra, execução direta da Constituição), ao passo que a administrativa se cinge à Constituição e às leis. Com isso, é fundamental ressaltar que o traço jurídico não é estranho aos atos governativos, inobstante sobressaiam os aspectos políticos a dar-lhe maior discricionariedade decisória.

A função governativa difere-se da função administrativa pelos aspectos material (referente aos resultados que alcançam), formal (atinente aos trâmites e formas que assumem) e orgânico (são relacionados a agentes e órgãos específicos), consoante elucida Jorge Miranda (1992, p. 92-97). Cada uma destas atividades configura formas diferenciadas do poder político em ação.

A função de governo, pelo prisma material, é capaz de definir primariamente o interesse público, interpretando os fins do Estado e escolhendo os meios para os atingir. Pelo aspecto formal, concentram uma discricionariedade quase máxima,

⁵³ Outrossim, não se quer defender com isso uma absoluta incomunicabilidade entre ambas as funções. Há uma interferência recíproca, pondera Medauar (1993, p. 75), até porque as atividades administrativas se encarregam justamente de dar suporte às escolhas governativas, conferindo-lhes materialidade. Assim, no cotidiano da administração, é comum que os altos escalões do Executivo e a burocracia administrativa interajam e se influenciem.

sujeita aos limites constitucionais, apenas. Assim, “não desce ao terreno infraconstitucional” (VITTA, 1999, p. 114). Sob o critério orgânico, correspondem a órgãos que possuem correspondência necessária com a forma de governo e, por isso, são constitucionalmente necessários. São realizados pela alta direção do Estado, ao passo que definem a política e o interesse geral.

Já a função administrativa, pela perspectiva material, destina-se à satisfação constante das necessidades coletivas; pelo prisma formal, é dotado de iniciativa e conveniência, o que implica na persecução do interesse público com tratamento imparcial dos particulares; e no concernente ao elemento subjetivo, é organizado sob coordenação e subordinação de seus órgãos executores desconcentrados.

Em um regime presidencialista, preleciona Medauar (1993, p. 69), a autoridade para emitir atos de governo se concentra na instituição unipessoal do Chefe do Governo, em todos os níveis federativos, a excluir desta condição, pois, os ministros e secretários estaduais e municipais. De mesmo modo, não praticam atos políticos os órgãos e entidades administrativas geradas pela descentralização de serviços (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), mesmo as dotadas de ampla autonomia, dado que não se vinculam às razões superiores de Estado⁵⁴. Esta função se relaciona a atividades superiores de “direção, iniciativa, coordenação, combinação e planificação, [todas tomadas em uma ampla] liberdade de conformação” (CANOTILHO, 2008, p. 754)

Outrossim, jungidos à ordem pública e às relações constitucionais do Estado, existe no cerne dos atos de governo motivações de ordem extrajurídica, que terminam por conferir-lhes ampla margem decisória. Consoante ressalta Jellinek (2000, p. 547-548), a natureza livre da função governativa leva-a a ser expressa juridicamente mais como “faculdades do poder”, do que como de “deveres” do

⁵⁴ Muito embora não seja suficiente o critério teleológico para a definição do que seria “ato de governo”, tal como procede a “teoria do móvel político” (CRETELLA JÚNIOR, 1987, p. 76), por ser muito ampla a ideia em que se firma, a denominada “razão de Estado”, é certo também que o resgate do seu caráter eminentemente político (dado que se vincula à condução superior do Estado) é fundamental para justificar as características diferenciadoras destes atos, a dificultar, inclusive, um controle jurisdicional destas atividades (Dificultar, e não negar, dado que hoje já se admite um controle jurisdicional dos atos de governo).

poder, daí porque é entregue quase exclusivamente à sensibilidade política dos seus titulares:

Mais elástico em seus movimentos do que o ato discricionário, [...] situando-se no polo oposto do ato vinculado, [...] o ato político atua em esfera difícil de ser demarcada ponto por ponto, porque a discricionariedade política está desvinculada de fórmulas apriorísticas que, existentes, destruiriam a ação governamental da benéfica plasticidade que lhe é inerente e que possibilita ao Chefe do Executivo, sensível à conjuntura do momento, [...] adequada à imprevisibilidade do caso emergente (CRETELLA JÚNIOR, 1987, p. 80).

Neste ponto é fundamental retomar lição de Jellinek (2000, p. 544-545), que divide as funções do Estado em duas categorias: as de “atividade livre” e as de “atividade regrada”. A primeira se orienta a conferir direção e objetivo gerais ao Estado, vinculando-se, por isso, à definição dos interesses públicos comuns que, pela própria condição, se apresentam como primários. A segunda, distintamente, se guia a realização de deveres de direito que, muito embora também se vinculem a interesses públicos, são de menor alcance, contudo:

Esta actividad libre se encuentra en todas las funciones materiales del Estado que han aparecido separadamente en la historia. Ninguna es posible sin ella; su más amplio campo de acción aparece en la actividad legislativa, la cual, conforme su naturaleza, debe gozar de la más amplia libertad. No menor es su importancia en la administración, donde este elemento revive el nombre de gobierno. Un Estado con un gobierno que obrara sólo según leyes no sería posible políticamente. (JELLINEK, 2000, p. 545)

Em outros termos, da própria natureza imprecisa do ato político, adaptável a circunstâncias imponderáveis em fórmulas apriorísticas, advém a dificuldade em precisar o seu conceito. É certo, contudo, que os atos governativos não são políticos em sua inteireza, vez que possuem paulatinamente uma natureza política e jurídico-administrativa, consoante repisa Medauar (1993, p. 80). Ademais, a amplíssima discricionariedade que os lastreia dificulta, mas não impede, um controle técnico-jurídico. A Constituição de 1988⁵⁵ admite a revisibilidade técnico-jurídica dos atos políticos, embora de forma mitigada, devido ao princípio da separação de poderes:

⁵⁵ Não é uma obviedade. Na Constituição de 1934, havia um dispositivo expresso (art. 68) que vedava ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas. Além disso, esclarece

Cumpra observar que dentro do nosso sistema de freios e contrapesos, a afirmação de que ‘os atos exclusivamente políticos são imunes à apreciação jurisdicional’ precisa ser entendida em seu sentido exato, que é: ‘os atos exclusivamente políticos são imunes à apreciação jurisdicional apenas no que encerram de político’, porque, integrando a ordem jurídica, à qual se submetem e adaptam, como atos jurídicos que são, devem concretizar-se em harmonia com o princípio da legalidade e conforme a competência constitucional (CRETELLA JUNIOR, 1987, p. 83).

O caráter marcadamente político destes atos leva o constituinte originário a circunscrevê-lo a controles igualmente políticos, vinculados mais comumente às funções a cargo do Legislativo, que é o órgão representativo por excelência. Por isso, em regra, estes atos sujeitam seus agentes a uma responsabilização “política e moral” (CRETELLA JÚNIOR, 1987, p. 78), sobretudo. Porém, por ser uma competência jurídica, o exercício desta função é contrastável (juridicamente), possibilitando o controle não apenas político, a cargo do Legislativo, como também os técnicos, realizados pelo controle interno (este em menor medida, contudo, dado a sua subordinação e dependência por estar situado dentro da estrutura da própria Administração Pública) e externo (Ministério Público, Tribunal de Contas, Judiciário).

Isto fica ainda mais evidente quando se divide as etapas horizontais das políticas públicas: “a preparação, a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação” (RIANI, 2013, p. 146). Na fase preparatória, identifica-se o problema público a ser respondido e o insere na agenda política do governo. Na etapa formuladora, desenha-se a política pública, o seu conjunto de ações. Em seguida, no estágio implementador, move-se a máquina burocrática para efetivá-la. Em paralelo, ocorre a fase de monitoramento, em que se acompanha a implementação e, porventura, propõe-lhe alterações. E, por fim, ocorre a fase avaliativa, na qual se pondera acerca dos resultados alcançados pelo prisma da eficácia, eficiência e efetividade.

Cretella Júnior (1987, p. 80) que, em que pese outras Constituições (mencionando a de 1891 e a de 1946) não tenham registrado de maneira clara esta limitação, a doutrina e a jurisprudência da época a admitiram como que por efeito natural e direto da natureza desta espécie de atos. Medauar (1993, p. 80) apresenta a evolução que a doutrina e a jurisprudência galgaram para chegar até o atual entendimento.

Ora, não é idêntico o grau de juridicidade de cada uma destas etapas. Consoante leciona Riani (2013, p. 153), a definição da agenda (primeira fase) é um momento essencialmente político, parametrizado que é apenas axiologicamente pela Constituição. Cresce na formulação da política pública (segunda fase) seu caráter técnico-jurídico, muito embora seja ainda um estágio predominantemente político, vez que é parametrizado sobretudo pela Constituição, ainda que, neste caso, por contingências normativas que não apenas de valores da ordem jurídica:

Após a formulação, ou desenho, de políticas públicas, é preciso institucionalizá-las ou formalizá-las juridicamente, seja por meio de decreto do Executivo, quando se trata de política de governo, seja por meio de lei, quando se tem uma política mais perene, como as políticas de Estado. A edição de decreto, ainda que se caracterize como ato normativo, quando implementa política pública desvinculada de lei anterior, é ato diretamente decorrente da Constituição e, portanto, inserido na função política. A iniciativa legislativa, propondo ao parlamento a criação de uma política pública, é decorrência da função política. Já a criação de uma lei específica (portanto, oriunda do parlamento) é decorrência da função legiferante. Assim, fica claro que, devido à complexidade e à necessidade de discussões entre os atores interessados e abrangidos pela política que se pretende implementar e a decorrência dessas políticas da Constituição, as funções estatais envolvidas são a legiferante e a política (RIANI, 2013, p. 153).

De modo distinto se dá com relação à fase de implementação. Esta é predominantemente jurídica, porquanto se trata predominantemente do exercício de função administrativa do Estado, vinculando-se diretamente com o ato normativo infraconstitucional que o institucionalizou. O seu controle, por isso, pode ser tanto político, quanto técnico-jurídico.

Isto explica o porquê o julgamento das contas governamentais, formada por um conjunto de atos de governo, é de incumbência do órgão político por excelência, o Parlamento. Nesta espécie de contas sobressai o caráter político do julgamento, em que pese possua um subsídio técnico-jurídico anterior, emitido pelo Tribunal de Contas através do parecer prévio (art. 71, I, da CF). Não é o que se dá com relação às contas de gestão. Compostas por um conjunto de atos de gestão praticados no exercício de funções estritamente administrativas, predomina o caráter técnico-

jurídico sobre o político, que justifica o seu julgamento técnico a cargo do Tribunal de Contas, no exercício da função jurisdicional prevista no art. 71, II, da CF.

4.1.1.3 Políticas públicas e finanças públicas: exercício compartilhado de funções políticas

O Legislativo possui uma ressignificação do seu dever funcional, sobretudo em um contexto em que as leis deixam de serem encaradas como um instrumento estritamente jurídico (que se pretendia neutro), passando a serem enfrentadas (também) como vias delimitadoras do interesse público, dotadas, pois, de um propósito transformador da realidade social. No Estado contemporâneo, é a lei uma ferramenta política por excelência. Tal como reforça Piçarra (1989, p. 256), enquanto no Estado de Direito liberal se intentou moldar o político ao jurídico, agora, distintamente, colima-se instrumentalizar o jurídico pelo político:

Foi, de fato, ao serviço de “objetivos sociais” prosseguidos no âmbito do Estado democrático-social que progressivamente se foi apagando a distinção entre leis cujo conteúdo são regras de conduta, necessariamente gerais e abstratas, aplicadas aos casos concretos por tribunais independentes, e leis cujo conteúdo são “ordens à administração”, numa relação meio-fim com aqueles objetivos sociais, e que por esta devem ser executadas. No âmbito do Estado de Direito democrático-geral, ambos os tipos de lei têm forçosamente seu lugar (PIÇARRA, 1989, p. 257)

À medida que as leis deixam de serem vistas como “programas condicionados” e passam a serem concebidas como “programas finalísticos” (CASTRO, 2010, p. 105-106), delimitadoras do interesse público em termos gerais, igualmente se transmutam as tarefas das instituições materialmente constitucionais. No tocante à Administração Pública, neste novo cenário, esta possui maior discricionariedade em sua atuação. Alarga-se ao administrador o campo interpretativo conferido pelo legislador, permitindo-lhe maior liberdade ao executar os preceitos legais.

Em outros termos, da publicização dos direitos sociais decorreu o agigantamento da Administração Pública, fortalecendo a figura do chefe de Governo, sem torna-lo, contudo, “autoridade incontestável” (CASTRO, 2010, p. 87).

A aparente contradição existente entre, de um lado, reforçar o papel do legislativo em uma conjuntura de ressignificação da lei, cingindo-lhe uma missão interventiva e transformadora, e, por outro, conferir à Administração maior discricionariedade decisória (abrandando a importância das deliberações do órgão legiferante) é solucionada quando se nota que “determinadas matérias, por sua significância, precisam ter como veículo introdutor no sistema jurídico a lei” (CASTRO, 2010, p. 107).

O Executivo, por ser responsável pelo andamento dos serviços de interesse direto da população, permanece em um contato direto com os anseios sociais nas mais diversas áreas (saúde, educação, assistência social, segurança pública, dentre outras). Por isso, e também porque será ele o responsável pelos atos de gestão concretizadores das políticas públicas, explica Dallaverde (2009, p. 56), que coube ao chefe do Executivo a incumbência de propor o planejamento governamental, através da iniciativa das leis orçamentárias.

Inobstante, é (ou deveria ser) no Legislativo que as diversas forças sociais ecoam sua força para promoverem suas ideias, debates e críticas. Mediante a representatividade parlamentar, é este o ambiente para debate dos grandes temas nacionais, regionais e locais:

No regime presidencial [...] o Chefe do Executivo deve ser eleito pelo povo, mas ele não pode, nunca, ser considerado representante do povo, pela boa razão de que a representação popular nada mais é do que um mecanismo de defesa do povo perante o Poder Executivo. [Este] concentra em suas mãos todos os poderes coativos em relação ao povo: a polícia judiciária e a administrativa, o poder de tributar, o poder de expropriar. [Por isso] a função essencial dos parlamentares, enquanto representantes do povo, consiste, justamente, em limitar os poderes de coação do governo e fiscalizar o seu exercício (COMPARATO, 1998, p. 8).

Estão nesse âmbito as matérias orçamentárias, as quais, inobstante se sujeitem à iniciativa do Executivo (arts. 61, §1º, II, “b”, 165 e 166, §6º, c/c art. 84, XXXIII, da CF), são examinadas por comissão legislativa mista de caráter permanente (art. 166, §1º, da CF) e posteriormente apreciadas pelos membros dos órgãos legislativos (arts. 48, II, e 166 da CF). Nada mais natural. As leis orçamentárias são um importante veículo para a concretização de políticas públicas

elencadas pelo governo, além de várias competências administrativas na seara orçamentária e financeira.

Com efeito, a ausência de recursos suficientes às prestações públicas obsta a efetividade dos direitos fundamentais, sobretudo os sociais. Até mesmo os de primeira geração dependem de todo um arcabouço institucional do Estado, a garantir-lhes um ambiente a sua plena fruição – que terminará por redundar em gastos públicos, ainda que em menor intensidade se comparado aos gerados pelos de segunda geração. Por isso, exige-se um maior planejamento de um Estado que se propõe ser socialmente engajado, sob pena de incorrer em uma “insinceridade normativa” (BARROSO, 2008, p. 327), em que suas prescrições constitucionais não possuirão efetividade.

Não se perca de vista que a “unidade política” (RIANI, 2013, p. 139) gerada pela Constituição se sustenta apenas quando, de forma reiterada, são atingidas as expectativas sociais. Para tanto, é necessário que haja uma alocação eficiente dos recursos. Ora, é por meio da normatividade orçamentária que a esfera pública delimitará as áreas que receberão os recursos públicos para concretização de suas ações. A lei orçamentária é uma lei de meios.

Por isso, quando aprecia as leis orçamentárias (Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, Orçamentos) e os planos e programas do governo, nacionais, regionais ou setoriais, o Legislativo também participa da elaboração das políticas públicas:

Ao Poder Legislativo, por sua vez, enquanto instância que representa o pensamento das diversas camadas da população, sendo o propulsor de ideias, debates e críticas, compete discutir e aprovar as propostas orçamentárias apresentadas pelo Poder Executivo, participando ativamente do planejamento governamental e da definição das políticas públicas que o Poder Executivo pretende adotar, refletidas nas escolhas orçamentárias eleitas na proposta apresentada ao Poder Legislativo (DALLAVERDE, 2009, p. 56).

Consoante ressalta Riani (2013, p. 145), a política pode ser pensada como um “jogo político”, em cujo âmbito se dá a relação de interesse entre os atores sociais, e como ação dirigida a uma finalidade (*policy*), que sobressai seu caráter ordenado (processualizado). Quando se pensa em políticas públicas, ambos os

fatores se condensam, certamente. Porém, importa ao presente trabalho tratar tão somente da sua processualização, admitindo as políticas públicas como “ação (ou conjunto de ações) do Estado, ou sua omissão deliberada e consciente, para a solução de problemas coletivos” (RIANI, 2013, p. 145).

Este recorte é necessário para mostrar que a racionalidade das políticas públicas se expressa por sua estrutura hierarquizada e procedimentalizada, que se divide, como dito antes, em cinco etapas horizontais (preparação, formulação, implementação, monitoramento e avaliação) e três verticais (programas, planos e projetos). No tocante ao escalonamento vertical, os programas serão um instrumento finalístico, a orientar o conjunto da política traçada. Nele serão traçadas as linhas gerais que conformarão diversos planos e projetos, estes a lhe conferir concretude.

Destarte, se a política pública é um conjunto de ações coordenadas do Estado visando a solução de problemas públicos e se é na avaliação em que ocorre a sua “retroalimentação” (RIANI, 2013, p. 145), proporcionando-lhe um aperfeiçoamento, manutenção ou mesmo extinção em face dos resultados, admitir o seu ciclo sem conferir relevância as suas fases finais (de monitoramento e, sobretudo, de avaliação) termina por retirar-lhe justamente sua essência principal: a racionalidade. Ademais, é fundamental destacar que são nestas duas fases em que se situa a atividade de controle.

Da mesma forma ocorre com relação à dimensão orçamentária e financeira do Estado. Esta também encerra um propósito de seleção coletiva de prioridades definidas como de interesse público, só que no tocante à orientação de recursos públicos. Daí porque, embora com papel instrumental, o debate acerca das finanças públicas alcança o cerne material (axiológico) dos interesses que as políticas públicas almejam satisfazer. Ora, é tão íntima a ligação entre os planos, projetos e programas com os preceitos orçamentários que o art. 165, §4º, da Constituição Federal determina que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais deverão ser elaborados em consonância com o plano plurianual. Em mesmo sentido, preceitua o art. 167, I, da CF, ao delimitar que é vedado o início de

programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual. Percebe-se, pois, que orçamento é política, como ressalta Martins (1979, p. 321).

O ordenamento jurídico nacional estrutura um complexo sistema orçamentário (art. 165), composto pelo plano plurianual (inciso I), pelas diretrizes orçamentárias (inciso II) e pelos orçamentos anuais, estes formados pelo orçamento fiscal (§5º, inciso I), orçamento de investimento (§5º, inciso II) e orçamento de seguridade social (§5º, inciso III). É na lei instituidora do plano plurianual (art. 165, §1º, da CF) que serão estipulados as diretrizes, objetivos e metas da administração pública nos três níveis federativos no tocante às despesas de capital e aos programas de duração continuada. Daí porque, sendo ele um plano de investimento, deve compatibilizar os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais (art. 165, §4º, da CF).

Por sua vez, a lei de diretrizes orçamentárias (art. 165, §2º, da CF) preceituará as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, bem como orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A lei orçamentária anual (art. 165, §8º, da CF) realizará a estimativa das receitas e despesas no período de um ano, vedado a existência de “caldas orçamentárias” (BULOS, 1998, p. 288), ou seja, a inscrição em lei orçamentária de matéria estranha à previsão de receita e fixação de despesa, excetuado a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

A ideia de orçamento-programa concretiza a pretensão intervencionista que o Estado contemporâneo assume. A superação das diversas crises econômicas vivenciadas ao longo do mundo, com destaque para a Crise de 1929, levaram o Estado a, progressivamente, admitir seu orçamento como um fenômeno interligado com a economia nacional, exigindo dele maior planejamento e reestruturação de suas atividades, para promoção direta do Estado na economia. Para tanto, no aspecto interno, há uma organização sistemática dos órgãos, setores, categorias

econômicas e unidades executivas, calcada na classificação de contas orçamentárias, tudo com vistas a instituir uma racionalidade organizatória ao sistema orçamentário.

Em suma, o orçamento público compreende um processo complexo de identificação e escolha de prioridades, contendo em seu bojo os destinos do governo em tudo o que reporta às suas finanças. Sua origem, à época do Estado liberal, remete a um instrumento de caráter essencialmente político, máxime a representação do consentimento popular, vocacionado a garantir a fiscalização por parte do Parlamento sobre a atividade financeira do Poder Público.

Quando se decidiu, por volta do século XIII, que não haveria mais tributação sem supedâneo na vontade popular, seguiu-se a necessidade de saber a destinação exata dos recursos arrecadados por intermédio da exação. Inserido então no contexto do liberalismo econômico, o orçamento público representa nada mais que um retrato frio e contábil do processo de fixação das despesas necessárias à condução dos serviços prestados pelo Estado e como estas serão equilibradas por meio das receitas, de modo que as atividades do Poder Público restem delimitadas e a tendência abusiva dos administradores, cerceada.

Com a evolução do modelo e da própria noção de Estado, a partir do século XX, mormente a ampliação das funções governamentais, alterou-se também aquela concepção clássica de orçamento público, que progressivamente adquiriu novas características, as quais se agregaram ao caráter político inicial. A progressiva intervenção do Poder Público no domínio econômico, crescendo ao seu raio de atuação encargos que até então não se cogitava exercer, concebe uma determinada definição de Estado, enquanto empreendimento global, na qual a gestão financeira não mais assegurar-se-ia mediante o quadro tradicional de orçamento contábil, tal como estabelecido anteriormente.

Verificou-se, desta feita, que o orçamento público não era [ou não deveria ser] apenas um instrumento específico de fiscalização política, mas igualmente uma ferramenta disponível ao Poder Público no planejamento e programação de suas atividades essenciais, na coordenação de seus serviços e na consecução do desenvolvimento econômico e social (SILVA, 1962, p. 4)

Com efeito, é inegável o caráter técnico-econômico que reveste o orçamento público contemporâneo. De um lado, ele opera como mecanismo de otimização dos recursos públicos, compatibilizando as necessidades coletivas com as receitas estimadas e efetivamente ingressadas no tesouro. De outro, consagra a correlação entre economia privada e as finanças do Estado, na medida em que o orçamento serve como vetor à política econômica do Estado, orientando, por conseguinte, a produção e o consumo nacionais.

Enfim, ao caráter político da orçamentação, veio agregar-se um aspecto técnico-administrativo, de modo que se pode fracionar o estudo das normas orçamentárias em dois grandes grupos: (i) regras de técnica administrativa; e (ii) regras de técnica econômica. Não por acaso a lei orçamentária assume reconhecida importância nos regimes democráticos modernos, inclusive no Brasil, tendo sido reconhecida pela Suprema Corte nacional como “a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico, logo abaixo da Constituição” (STF, Tribunal Pleno. ADI-MC 4048-1/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 14.5.2008, p. 92).

Essa aludida transformação, inclusive, levou a reboque a reconfiguração dos clássicos princípios orçamentários, de modo a adequá-los às novas funcionalidades atribuídas à lei do orçamento, centradas na promoção do equilíbrio econômico e na redução de desigualdades materiais através de seu caráter redistributivo. Cite-se, à título exemplificativo, a evolução na exegese do princípio da especialidade, bem como o surgimento de novos postulados, como o da programação. Assim, consoante leciona Silva (1962, p. 5), noções consolidadas e ortodoxas, tais como aquelas que pregavam a neutralidade das finanças públicas, foram gradualmente revistas à luz das novas tarefas atribuídas à atividade financeira do Estado:

Para representar os elementos do planejamento, o orçamento vem sofrendo mudanças profundas em sua linguagem, buscando veicular a programação de trabalho de governo, isto é, os objetivos e metas perseguidos, bem como os meios necessários para tal (GIACOMINI, 2010, p. 83)

Nesta senda, não mais se revela oportuno conceituar o orçamento público como um documento contábil de fixação básica das receitas e despesas, voltado única e exclusivamente ao controle de arbítrios pelo parlamento, sem considerar o

contorno eminentemente técnico que este assume a partir da Constituição de Weimar, marcado pelo modelo de planejamento da ação estatal na vida econômica e social do país. Daí a importância da dialogicidade existente no ciclo orçamentário alcançável pelo compartilhamento de competências coordenadas entre diversos órgãos, com destaque para os de natureza representativa, o Executivo e, sobretudo, o Legislativo.

Trata o orçamento de instrumento que documenta a atividade financeira do Estado, tornando-se um complexo instituto de caráter jurídico, governamental, econômico e técnico, consoante leciona Bulos (1998, p. 284): jurídico, porque se origina do ordenamento jurídico em vigor; governamental, dado que espelha, documentalmente, as opções, os planos e programas das ações governativas em diversas áreas de interesse público; econômico, posto que revela uma determinada forma de apreciação do contexto econômico e financeiro de um país e reflete a gestão de recursos do Estado; e técnico, porquanto que estabelece de forma clara e racional as receitas e despesas, os cálculos estatísticos, as apresentações gráficas e contábeis, dentre outros, a expressar um método, portanto.

Não se perca de vista, neste aspecto, que são os órgãos parlamentares os que melhor representam os diversos segmentos existentes na sociedade, daí porque são eles, devido a estrutura colegiada e plural, os mais capacitados a “ler o interesse público e a captar delas as diretrizes pelas quais deverá se guiar a administração do Estado” (CASTRO, 2010, p. 102). Neste sentido, malgrado exista no presidencialismo um enfoque na figura unipessoal do chefe de Governo, conferindo-lhe ampla liberdade orgânico-funcional, não pode o Legislativo reduzir-se a uma postura de mera chancela das iniciativas do Executivo; nem tampouco descurar de sua função controladora, vez que são estas que conferem racionalidade ao conjunto do ciclo das políticas públicas e das atividades orçamentárias e financeiras do Estado.

Ora, consoante repisa Riani (2013, p. 147), no tocante às políticas públicas, reside justamente na atividade legislativa a via pela qual as “políticas de governo”, circunscritas a programas vitoriosos nas urnas, convertem-se em “políticas de Estado”, estas com maior grau de estabilidade, dado que são transformadas em lei.

Se é o Legislativo o ambiente próprio para o exercício da função legiferante, que inova de forma geral e abstrata o ordenamento jurídico e define o interesse público em caráter primário, será também ele o responsável por diversas outras funções de controle, de caráter eminentemente político.

O mesmo se dá com relação à dimensão financeira e orçamentária do Estado. Não resta dúvida de que a mesma é definida politicamente, mas, uma vez definida, há a formação de um escopo técnico-jurídico pelo qual caminhará diversas outras formas de controle, com destaque para os exercidos pelo Tribunal de Contas, dado que é o órgão de controle externo técnico em matéria financeira, orçamentária, contábil e patrimonial. Ressalte-se com isso que, ao lado da fase legiferante do ciclo orçamentário, que é de fundamental importância, mostra-se igualmente valorosas as fases de monitoramento e de avaliação, nas quais são exercidas as variadas competências de controle (interno, externo e social). É somente por meio do exercício do controle (aqui situados também a apreciação e o julgamento das contas governamentais) que as atividades orçamentárias alcançam sua missão pedagógica, de aperfeiçoamento constante das noções políticas que instruem e inspiram o sistema orçamentário.

4.1.1.4 Retomada da perspectiva de longo prazo das finanças públicas

Em um “Estado garantidor” (COSTA, 2012, p. 169) a relação entre a sociedade e esfera estatal é redimensionada. Dá-se proeminência à esfera social no trato dos assuntos de interesse público, em cujo âmbito compete ao Estado intervir apenas subsidiariamente. Além disso, o relacionamento entre o público e o privado aperfeiçoa-se sobremaneira no tocante à transparência. A sociedade, farta da baixa publicidade na condução da administração pública, passa a exigir desta um novo compromisso com a prestação de informações, levando-a a se afastar da opacidade e dos segredos no gerenciamento dos assuntos de interesse comum.

O Estado tenta dar resposta a um “ambiente de ampla desconfiança e risco” (TORRES, 2001, p. 136) que marca as sociedades contemporâneas, deslocando sua legitimidade à transparência, a um rigor ético e à participação social no trato

dos assuntos de interesse público, redimensionando a missão do controle sobre estas atividades. O entendimento por parte da coletividade de que os recursos (financeiros, sociais e ambientais) são escassos conduz à percepção de que o seu uso redundava, inevitavelmente, em uma redução da disponibilidade do mesmo.

A consequência imediata é a de que a todos caberá partilhar não apenas dos benefícios das políticas traçadas, como também dos seus malefícios. Neste contexto paradoxal e ambivalente da vida em sociedade, marcada pela permanente sensação de risco, repagina-se a ação fiscal, sujeitando-a a uma mais rigorosa transparência e a vinculando com uma exigência mais severa por resultados. Não apenas a administração pública assume novos critérios técnicos de boa gestão, as atividades financeiras, que lhe são correlatas, igualmente passaram a cingir-se a estes esforços.

Ademais, os novos paradigmas sócio-políticos apontam para uma maior sindicabilidade das políticas públicas, sujeitando-a a uma revisibilidade compartilhada, não mais permanecendo ao alvedrio apenas do Executivo e Legislativo e do reduzido campo legitimatório pelo qual se afirmam. Neste contínuo processo de “juridicização da Política” e “politização do Direito”, de que fala Moreira Neto (2011, p. 101), recupera-se a perspectiva do controle sobre a ação fiscal, em especial no longo prazo, redimensionando a legitimidade sob novos parâmetros éticos: moralidade administrativa, eficiência das políticas públicas, planejamento e abertura administrativa.

Estes novos preceitos resgatam e aprofundam a responsabilização da administração Pública. Por um lado, retomam a importância da atividade parlamentar como meio para referenciar as políticas públicas no longo prazo, dela tendo que se valer para positivar no ordenamento jurídico parâmetros mais rigorosos no tocante à moralidade e à eficiência administrativa. Por outro, prevê-se um novo papel à fiscalização e ao controle, tornando-as mais ativas na busca pelo sancionamento aos malfeitos e, sobretudo, pela condução escorreita da gestão pública, induzindo boa governança através do controle de legitimidade das políticas e programas de Estado.

Neste sentido, correlato ao fortalecimento do papel legislativo, encontra-se o

resgate das instituições controladoras, em um concomitante endurecimento de sua função inibitória à má qualidade na gestão da coisa pública. De uma perspectiva reativa, as instituições de controle passam a uma posição proativa, a demandar dos gestores maior “prudência, responsabilidade e responsividade” (MOREIRA NETO, 2001, p. 32) na condução dos assuntos públicos, em especial na seara das finanças públicas:

Uma outra característica marcante da sociedade de risco é que nela as instituições políticas e as instituições sociais entram em novo relacionamento. O Ministério Público e o Judiciário [e também o Tribunal de Contas] passam a exercer papel mais ativo na defesa dos direitos difusos, em cooperação com as instituições sociais, afastando-se da missão neutra que desempenhavam na sociedade industrial. A sociedade de riscos, com a pluralidade de interesses em jogo, é necessariamente uma sociedade litigiosa (TORRES, 2001, p. 137).

Valendo-se das lições de Gomes (2010, p. 19), vislumbra-se que de um “Estado retraído”, com um papel secundário do controle, passa-se a um “Estado atrevido”, com uma atuação incisiva das instituições fiscalizadoras sobre a Administração Pública, sobretudo em um cenário de ampliação dos direitos fundamentais e escassez de recursos financeiros a conferir-lhes efetividade.

Como as escolhas atuais repercutem nas condições futuras, inclusive, de gerações que sequer viveram ou participaram deste processo deliberativo, há uma “destemporalização” (OST, 1999, p. 39) dos parâmetros legitimatórios, abarcando variáveis complexas que demandam, ainda mais, um planejamento estratégico acerca dos resultados pretendidos e dos custos correspondentes. Neste cenário, as instituições de controle, em especial as de controle técnico, como o Tribunal de Contas, assumem um papel fundamental, imbuindo-se “na tutela dos interesses antecipados das gerações futuras de maneira que sejam incorporados nas decisões atuais da Administração Pública, que tende a dar primazia apenas às demandas imediatas” (CUNDA, 2018, p. 146).

Assim, atrelado à perspectiva de longo prazo das políticas públicas, admite-se atualmente o conceito da “sustentabilidade multidimensional” (CUNDA, 2018, p. 145), em que o vínculo de solidariedade intergeracional abarca também a dimensão fiscal do Estado. Alarga-se, pois, os direitos de terceira geração (BOBBIO, 2004, p.

09), extrapolando as questões atinentes apenas ao meio ambiente e recursos naturais. Os recursos financeiros, também finitos, demandam um compromisso com uma gestão racional e sustentável, em que o planejamento de gastos admita como variável a “equidade intergeracional”:

Cada geração deve não apenas preservar os ganhos de cultura e civilização, e manter intactas aquelas instituições justas que foram estabelecidas, mas também poupar a cada período de tempo o valor adequado para a acumulação efetiva de capital real (RAWLS, 1997, p. 315)

Este vínculo entre gerações aprofunda o valor da cidadania, lhe colorindo com compromissos de modulação entre o presente e futuro, lançando efeitos sobre a solidariedade do Estado e a solidariedade social: “a solidariedade não é um problema nem exclusivamente do estado, nem exclusivamente da sociedade, mas sim um problema simultaneamente de cada um dos cidadãos, da sociedade e [do] estado” (NABAIS, 1999, p. 174). Como consequência, o planejamento da ação fiscal, que encontrava no presente seu maior compromisso, agora estende seus esforços aos objetivos de médio e longo prazo, conformando uma “responsabilidade antecipatória” (FREITAS, 2011, p. 122-123).

O apontamento referente à responsabilidade intergeracional das finanças públicas possui o mérito de resgatar a relevância da dimensão financeira do Estado para a efetivação dos direitos fundamentais a que lhe compete garantir. Isto porque, nada obstante a esfera pública se valha cada vez mais da iniciativa privada para a prestação de serviços, ainda é do Estado a responsabilidade pela garantia destes, dado o interesse público envolvido. Neste cenário, as tarefas públicas, e por consequência também as finanças a elas correlatas, voltam-se à “rentabilidade, efetividade e eficiência dos resultados” (CANOTILHO, 2008, p. 33).

É evidente que não basta o desenho da política pública, inserindo-a na agenda governamental, para que as expectativas sociais sejam atendidas. Pelo contrário, uma vez colocada em curso, que implicará no gasto de recursos públicos finitos, crescerá ainda mais a expectativa a respeito da sua implementação. Daí porque Cunha (2018, p. 196) está correta em observar que a avaliação deve extrapolar a mera análise quantitativa do gasto (se se atendeu a índices

constitucionais mínimos existentes em áreas específicas, como saúde e educação ou apenas se houve uma adequada conformação legal, avaliando-se a sua mera eficácia). Necessário se mostra também o exame dos índices de desempenho durante o período em questão, mensurando o resultado alcançado.

Ademais, a sustentabilidade fiscal é tema caro à atividade orçamentária do Estado. No orçamento, o programa político do governo converte-se em números, demonstrando a correlação entre a arrecadação pública e o gasto público. O crédito público, por sua vez, consiste em empréstimos governamentais destinados a aumentar a receita. Ocorre que na essência do crédito público encontra-se uma antecipação de receita tributária, vez que o pagamento da dívida gerada ocorrerá apenas posteriormente. Há um conteúdo intergeracional envolvido, portanto.

Como consequência, uma política orçamentária que ocasione uma contração incontrollável de dívida pública redundará não apenas na descontinuidade no médio e longo prazo dos planos e programas governativos, ante a ausência de recursos suficientes para o seu custeio, como também ensejará o custeamento de uma geração (a passada) por outra (a futura), porquanto o débito constituído será quitado apenas no porvir.

Com semelhante relevo a esta questão de oneração de rendas futuras encontra-se a seletividade da despesa pública (ROCHA, 2012, p. 135). Como forma de evitar o comprometimento no médio e longo prazo, deve-se privilegiar despesas de capital e as reproduzíveis, não rígidas, em detrimento das despesas correntes.

Em outros termos, a análise do equilíbrio orçamentário deve ocorrer à luz da sustentabilidade financeira, não bastando a equalização de despesa e receita em um exercício fiscal. Mostra-se igualmente sério que as mesmas possuam condições de sustentação no médio e longo prazo:

Sustentabilidade financeira é um conceito mais amplo que equilíbrio orçamentário, na leitura contábil-matemática do termo. Para que ocorra sustentabilidade financeira é necessário que seja estabelecido um período de tempo de médio e longo prazo, e que todos os elementos financeiros que estejam à disposição daquele ente público sejam analisados de forma conjunta, podendo mesmo haver déficits públicos periódicos visando alcançar certas metas sociais, e obter o necessário equilíbrio orçamentário, dentro do período de tempo estabelecido. Trata-se de uma análise dinâmica

do fenômeno financeiro, e não uma análise estática, limitada a um período de doze meses. Esta noção de sustentabilidade financeira está mais próxima de um filme que de uma fotografia (SCAFF, 2012, p. 40).

Neste contexto, redimensiona-se o papel do controle, em especial o controle técnico, que deve não apenas coibir governos descompromissados com a elevação sobejante da dívida pública, como também orientar sua atuação para aumentar a qualidade do gasto público, possibilitando um aperfeiçoamento do custo-benefício e dos resultados alcançados com uma mesma despesa. Chega-se ao conceito de “controle de sustentabilidade fiscal” (CUNDA, 2018, p. 154), que possui como principais objetos, em âmbito nacional, o controle das leis orçamentárias, das diretrizes normatizadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, o controle qualitativo dos gastos, mensurando-se a efetividade gerada aos direitos fundamentais financiados, e controle preventivo da dívida pública e da maquiagem fiscal.

Além disso, o controle de sustentabilidade fiscal mostra-se um verdadeiro desafio aos órgãos controladores, consoante sustenta Cunda (2013, p. 1930-1932), dada a dimensão complexa da sustentabilidade, a envolver: uma dimensão econômica, porquanto compreende a capacidade arrecadatória estatal sobre a esfera privada; uma dimensão jurídica, vez que, por conformar-se em atos normativos, devem obedecer ao escalonamento hierárquico de validade próprio do ordenamento jurídico; uma dimensão ambiental, vez que se refere à existência de recursos suficientes à realização de direitos fundamentais; e uma dimensão ética, porque a sua legitimidade se refere também a compromissos coletivos necessários e morais à vida em sociedade, inclusive com alcance intergeracional.

Nota-se, assim, que o princípio clássico de equilíbrio orçamentário é redimensionado, passando a compreender em seu âmbito uma perspectiva de “endividamento sustentável” (OLIVEIRA, 2013, p. 389) no médio e no longo prazo. Correlatamente, advém um “novo rigor com a responsabilidade fiscal” (CUNDA, 2018, p. 161), que exige um compromisso com a redução de despesas públicas com vistas ao fortalecimento das forças de economia de mercado e sua consequente geração de riqueza tributável e o aumento do controle das finanças públicas, sobretudo com relação aos resultados, orientado a inibir a má

administração pública.

Em um cenário de globalização da economia e aprofundamento da competitividade, não interessa apenas a busca pela redução dos “custos de transação”, proporcionada em parte pelo Estado. Com mesma relevância, reforça Moreira Neto (2000, p. 72), à esfera privada igualmente importa a existência de condições mínimas de confiabilidade e eficiência capazes de gerar “confiança nas transações”. Este é um desafio muito mais laborioso, vez que abrange as expectativas acerca da imagem de segurança e equilíbrio conferidas pelo sistema de Governo de determinado país.

Como visto, estas condições se ligam diretamente à higidez das finanças públicas e ao nível de endividamento público⁵⁶. Uma correta e responsável condução das finanças públicas se processa mediante técnicas adequadas de planejamento orçamentário e de gestão financeira, fomentando um ambiente de plena responsabilidade fiscal.

Ora, ao trinômio “república, legalidade e responsabilidade”, cerne do Estado de Direito, acresce-se outro, “a democracia, a legitimidade e a responsividade” (MOREIRA NETO, 2000, p. 74). Ligado à afirmação da coisa pública (desvinculando-a do domínio privado dos dirigentes), associa-se também a ideia de autogoverno, possível somente pela via democrática: sendo a *res pública* patrimônio de todos, a todos compete lhe definir a utilidade e uso. Neste sentido, à legalidade se soma a legitimidade. Permanecem pareadas, por isso, a busca pela eficácia da ação fiscal (atinentes ao condicionamento hierarquizado dos atos ao ordenamento jurídico) e pela legitimidade da ação fiscal (referente aos resultados pretendidos pela vontade democrática).

O antigo entendimento da responsabilidade, vinculado mais às sanções legais, cede espaço à responsividade, que é o aprofundamento do sancionamento

⁵⁶ Déficit público, dívida pública e endividamento público distinguem-se pelo alcance que cada conceito abrange. Consoante leciona Moreira Neto (2000, p. 73), o déficit público ocorre quando há uma despesa maior que a receita. Por sua vez, a dívida pública é a transferência de um orçamento a outro de um déficit público, impactando negativamente, portanto, nos seus planos e programas. O endividamento público já é o cenário de acúmulo da dívida pública, a redundar em alto custo para o seu serviço e amortização.

das condutas na esfera pública pela via moral e política, mediante a participação ativa da sociedade por variados instrumentos (*accountability* social e diagonal). Daí porque o ciclo encerra em si um propósito pedagógico, nutrindo um elo direto com o nível de maturidade político-administrativo de um país.

Entretanto, este só é completado quando do julgamento das contas de governo, responsabilizando política e moralmente o chefe do Executivo pela condução orçamentária. Por isso, a retomada da perspectiva de longo prazo das finanças públicas leva a um resgate da competência decisória dos órgãos parlamentares acerca das contas de governo, incumbência secundarizada pelos representantes legislativos.

4.1.1.5 Dever de prestar as contas governamentais

Estabelece a Carta Política de 1988, em seu art. 84, XXIV, que é competência privativa do Presidente da República prestar as contas referentes ao exercício financeiro anterior. Nada mais natural. Os documentos abrangidos pelas mesmas compreenderão informações atinentes ao exercício de funções governativas, que é função própria da instituição unipessoal do chefe do Executivo, a sua correlata prestação também será uma incumbência personalíssima de seu ocupante.

Destarte, também os governadores e prefeitos se submetem a este dever. Isto porque o art. 84, XXIV, da CF, é uma norma de repetição obrigatória (art. 11, *caput* e §1º, da ADCT), devendo constar nas Constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios. A título de exemplo, na Constituição Estadual do Tocantins esta obrigação está inscrita no inciso VII do artigo 40: “Art. 40. Compete privativamente ao Governador: [...] VII - prestar, anualmente, à Assembleia, dentro de sessenta dias após a abertura da Sessão Legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”.

Reforce-se que o regime federalista é marcado pela coexistência de “coletividades políticas autônomas” (SILVA, 2011, p. 99) sobre um mesmo território. Por isso, a cada ente federativo corresponderá uma determinada margem de autonomia político-administrativa, permitido nos termos da Lei Fundamental. Na

Constituição Brasileira de 1988, a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios compõe a República Federativa do Brasil (art. 18). Ou seja, o Estado brasileiro é marcado por três esferas de governo (federal, estadual e municipal), dotados de autonomia político-constitucional.

Nada obstante haja aos entes federativos ampla autonomia político-constitucional em matéria administrativa e financeira, o dever de prestar contas é princípio sensível, de replicação necessária nas Constituições Estaduais e na Lei Orgânica dos municípios. Além disso, o seu descumprimento, em circunstância extrema, enseja a intervenção federal em Estado-membro (art. 34, VII, “d”, da CF)⁵⁷ ou a intervenção estadual em município (art. 35, II, da CF)⁵⁸.

4.1.1.5.1 Conteúdo das contas governamentais

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em seu art. 58, estabelece que a prestação de contas dos chefes do Poder Executivo evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições. Além disso, no art. 49, parágrafo único, da LRF, esta normativa impõe que a prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras,

⁵⁷ No caso de violação aos princípios do art. 34, VII, “d”, a decretação da intervenção federal depende, primeiro, do provimento, pelo STF, da representação interventiva ajuizada pelo PGR (art. 36, III). Além disso, segundo o art. 36, §3º, da CF, a apreciação do decreto interventivo, pelo Congresso, é dispensada neste caso.

⁵⁸ Consta no art. 6º, IV, da Constituição Estadual do Tocantins a previsão de competência do Estado para decretar intervenção nos Municípios. No plano estadual, a representação interventiva é de legitimidade do PGJ, e o TJ que analisa, no caso de violação aos princípios sensíveis que a CE estabelecer.

avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

A Lei Federal nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) aponta os documentos e informações que comporão as contas de governo prestadas anualmente pelo Presidente da República: os balanços gerais da União, o relatório sobre a execução dos orçamentos⁵⁹ (art. 36, parágrafo único) e o relatório com descrição das providências adotadas para atendimento das recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas da União quando do exame das Contas do Presidente da República referentes aos exercícios anteriores (exigida no art. 4º, inciso III, da Instrução Normativa nº 79/2018). Caso a prestação de contas não contenha alguma destas peças, o TCU informará o fato à Câmara dos Deputados quando da emissão do parecer prévio (art. 2º, inciso III, da Instrução Normativa nº 79/2018).

Mesmo a documentação porventura omitida poderá constar do escopo de análise, vez que poderá o Relator efetuar, por intermédio de unidade própria, fiscalizações que entenda necessárias à elaboração do seu relatório conclusivo (art. 224 do Regimento Interno do TCU), ou mesmo emitir parecer prévio conclusivo informando à Câmara dos Deputados a ocorrência de prestação sem toda a documentação necessária, consoante dispõe o art. 2º da IN nº 79/2008.

Estas informações apontarão para a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais (art. 228, §1º, do Regimento Interno do TCU), bem como o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 228, §2º, I, do Regimento Interno do TCU), o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País (art. 228, §2º, II, do Regimento Interno do TCU) e o cumprimento

⁵⁹ Estabelece o artigo 222 do Regimento Interno do TCU que a forma de apresentação do relatório elaborado pelo órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, documento que acompanha as contas prestadas pelo Presidente da República, será particularizado em ato normativo específico. Coube, por isso, à Instrução Normativa nº 79/2018, de 04/04/2018, elucidar a matéria.

dos limites e parâmetros estabelecidos pela LC nº 101/00 (art. 228, §2º, III, do Regimento Interno do TCU). Por isso, a prestação de contas de governo exprime a posição orçamentária, financeira, contábil e patrimonial da União, evidenciando um contexto eminentemente político deste ente.

Os balanços gerais da entidade federativa (art. 101 da Lei nº 4320/64) compreenderão os balanços orçamentário, financeiro e patrimonial. O balanço orçamentário (art. 102 da Lei nº 4320/64) aponta para a correlação entre receitas e despesas previstas no orçamento, a abarcar, no tocante à receita, a previsão inicial, a atualizada, a efetivamente realizada e o saldo; e, no concernente à despesa, a dotação inicial, a atualizada, a empenhada, a liquidada, a efetivamente paga e o saldo. O balanço financeiro (art. 103 da Lei nº 4320/64) demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. Por fim, o balanço patrimonial (art. 105 da Lei nº 4320/64) demonstrará os ativos financeiros (inciso I) e permanente (inciso II), os passivos financeiro (inciso III) e permanente (inciso IV), o saldo patrimonial (inciso V) e as contas de compensação (inciso VI).

Além disso, constarão nestas espécies de contas a Demonstração das Variações Patrimoniais (art. 104 da Lei nº 4320/64), que evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício; a Demonstração dos Fluxos de Caixa, que “é o momento em que se apresenta o fluxo de entrada e saída de caixa, classificando-se em investimento e financiamento” (SOUZA, 2018, p. 41); e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, que registra a mudança do patrimônio líquido do ente. Acerca dos números informados, será avaliado também o cumprimento dos índices de aplicação de recursos nas áreas de saúde (art. 198, §1º a 3º, da CF, art. 77 da ADCT e art. 3º e 4º da LC nº 141/2012) e de educação (art. 212 da CF e art. 60 da ADCT).

O mesmo ocorre no âmbito do Estado do Tocantins. A Lei Estadual nº 1.284/2001 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins) aponta que as contas do governador e dos prefeitos (arts. 99, §2º, e 101) consistirão nos

balanços gerais do ente e no relatório sobre a execução dos orçamentos, com as especificações estabelecidas no Regimento Interno (contidas nos artigos 13 e seguintes, acerca das contas do governador, e nos artigos 25 e seguintes, a respeito das contas dos prefeitos). Ademais, prevê que as contas prestadas pelo Governador incluirão, além das próprias, as dos Presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público (art. 99, §1º), reafirmando, portanto, o disposto no art. 56 da LRF.

4.1.1.5.2 Prazo para a prestação das contas governamentais

No plano federal, a prestação de contas é um dever anual, a ser empreendido no prazo de sessenta dias da abertura da sessão legislativa (art. 84, XXIV, da CF). Em caso de desídia do Presidente de República, extrapolando o prazo assinalado na Carta Política, caberá à Câmara dos Deputados, de maneira privativa, tomar-lhes as contas (art. 51, II, da CF). Neste caso, caberá à Comissão de Finanças e Tributação proceder à tomada de contas do Presidente da República (art. 215 do RICD), em que, ao final, será encaminhado um parecer, através à Mesa da Câmara, ao Congresso Nacional com as a proposta das medidas legais e outras providências cabíveis (art. 215, §5º, do RICD).

Registre-se, inclusive, que o descumprimento do dever de prestar de contas no prazo de sessenta dias configura crime de responsabilidade contra a probidade na administração (art. 9, inciso II, da Lei nº 1079/1950), circunstância pela qual poderá o chefe do Executivo, após o processamento devido, ser condenado à perda do cargo, com inabilitação, em até oito anos, para o exercício de qualquer função pública (art. 52, parágrafo único, da CF). Além disso, a prestação de contas extemporânea, após a instauração do processo de tomada de contas, não será óbice à posterior adoção e continuidade de processo por crime de responsabilidade (art. 215, §6º, do RICD).

O regime de prestação, apreciação e julgamento das contas governamentais na esfera estadual e municipal do Tocantins segue as diretrizes gerais estabelecidas no plano federal, com reduzidas modificações. A primeira delas,

obviamente, consiste na diferença dos órgãos competentes para tomar as contas em caso de atraso, que será a Assembleia Legislativa⁶⁰ ou a Câmara Municipal. Outra distinção se refere à possibilidade de decretação de intervenção federal no respectivo Estado-membro (art. 34, VII, “d”, da CF), ou estadual no respectivo município (art. 35, II, da CF) em caso de demora no encaminhamento destas espécies de contas.

Neste ponto, não há grandes diferenças se comparado com a esfera estadual. Consta no art. 40, VII, da Constituição Estadual do Tocantins a previsão da competência privativa do Governador para, em sessenta dias após a abertura da Sessão Legislativa, enviar as contas referentes ao exercício financeiro anterior.

No âmbito dos municípios tocantinenses, os regramentos não são uniformidades. Para citar um exemplo, na Lei Orgânica do Município de Palmas, no art. 71, inciso X, indica que compete privativamente ao Prefeito prestar as contas anuais em até trinta dias da abertura da sessão legislativa, enquanto no art. 25, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE-TO, regulamentando o art. 100 da Lei Estadual nº 1284/01 (Lei Orgânica do TCE-TO), estipula ao chefe do Executivo da Capital os mesmos prazos do Governador do Estado (ou seja, sessenta dias após a abertura da sessão legislativa). Ora, como se percebe, a Lei Orgânica do Município de Palmas reduz à metade o período inscrito nas Constituições Federal e Estadual aos demais líderes de Governo.

No tocante aos demais prefeitos, o art. 25, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE-TO, regramdo o art. 100 da Lei Estadual nº 1284/01, aponta que as contas municipais de governo devem ser prestadas até o dia 15 de abril, que ultrapassa, inclusive, os sessenta dias a que o art. 71, I, da Constituição Federal faz menção. Por isso, buscou-se quantificar as variadas previsões legais e regimentais dadas a esta atividade, apontando-se o resultado em gráficos e tabelas no decorrer deste trabalho.

⁶⁰ Consta no art. 19, XIII, da Constituição Estadual do Tocantins a previsão de competência à Assembleia Legislativa para proceder à tomada de contas do Governador do Estado, quando não apresentadas dentro de sessenta dias, após a abertura da sessão legislativa.

4.1.1.6 Regime jurídico de apreciação das contas governamentais

A prestação desta modalidade de contas abrange as deliberações superiores da Administração Pública e, portanto, delineia um contexto eminentemente político do ente federado. Não sem motivo, o julgamento será, também ele, político, permanecendo a cargo do Legislativo. Entretanto, esta deliberação final não será por inteiro desvinculada de argumentos, dado que será amparada pelo parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas. Daí porque as contas prestadas pelo chefe do Executivo tramitam antes pelas Cortes de Contas. Esta função encontra-se disseminada pelas Instituições Superiores de Controle, reforça Medauar⁶¹ (2012, p. 132), qualquer que seja a natureza jurídica da instituição.

Outrossim, a Constituição Federal estabelece o princípio da simetria (art. 75), preceituando que as prescrições contidas nos artigos 70 a 74 da Lei Maior aplicam no que couber aos Estados e Municípios. O já STF fixou entendimento, na ocasião do julgamento das ADIs 849 e 3715, no sentido de que a Carta Política de 1988 estabeleceu de forma cristalina, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo de organização do Tribunal de Contas da União são de observância obrigatória pelos regramentos constitucionais dos Estados-membros. Por isso, com vistas à ampla similaridade nas três esferas federativas do regime jurídico de tramitação das contas governamentais pelos Tribunais de Contas, abordar-se-á esta temática no plano federal, estadual e, apenas em seguida, na esfera municipal.

4.1.1.6.1 Apreciação

No âmbito das contas, cabe ao Tribunal de Contas, em auxílio aos órgãos parlamentares, emitir parecer prévio, de efeito não vinculante. É o que se depreende

⁶¹ Nada obstante sejam variadas as nomenclaturas empregadas. Exemplifica a autora (2012, p. 132-133) que os ordenamentos jurídicos estrangeiros ora denominam esta tramitação como “prestação de contas gerais”, ora como “conta geral do Estado”, ou mesmo como “contas orçamentárias”. Em mesmo sentido, o documento produzido pelo ISC ora é nominado como “caderno de observações”, ora como “relatório”, ora apenas como “informe”.

do art. 71, I, da CF: “[compete ao Tribunal de Contas] apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio”. Perceba-se que o verbo empregado é “apreciar”, e não “julgar” (como faz o inciso II do art. 71 da CF).

Trata-se, por isso, de uma competência de assessoramento, de natureza opinativa, necessário à formação do juízo político por parte das casas parlamentares. É função indelegável e necessária⁶² a prevista no art. 71, I, da CF, que, por ser obrigatória, não pode a decisão final do parlamento transpor esta fase, ou mesmo substituí-la, nada obstante atue o parecer tão somente como acessório ao julgamento.

A Lei Federal nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) reafirma em seus artigos 1º, inciso III, e 36 a competência do TCU para apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República. Nota-se, pois, que esta lei não confere maiores detalhes acerca desta atividade, reservando-o inteiramente ao regimento interno do TCU.

O Regimento Interno desta Corte, em seu art. 228, estabelece que o parecer prévio conclusivo exprimirá se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal. Para tanto, o parecer prévio conterá os registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual (art. 228, §1º).

Em complemento, o relatório, que o acompanha, compreenderá informações sobre o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias

⁶² A Suprema Corte brasileira, no julgamento da ADI 261/SC, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, ao assentar posicionamento no sentido de que são inconstitucionais as normas estaduais que possibilitem ao Legislativo prescindir do anterior posicionamento do Tribunal de Contas.

(art. 228, §2º, inciso I); acerca do reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País (art. 228, §2º, inciso II); e a respeito do cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela LRF (art. 228, §2º, inciso III).

No concernente ao Estado do Tocantins, uma primeira ressalva é necessária: a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial é feita inteiramente⁶³ pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), tanto a respeito das questões estaduais quanto municipais. Isto porque, nesta localidade, não existe o Tribunal de Contas dos Municípios (TC dos M). Esta é, sem dúvida, a maior diferença, dado que no restante, a Lei Orgânica (Lei Estadual nº 1.284/2001) e o Regimento Interno do TCE/TO, juntos, replicam o conteúdo da Lei Orgânica e Regimento do TCU, como se verá.

A Lei Estadual nº 1.284/2001 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins) é muito sucinta ao tratar das contas prestadas pelo Governador. Em seu artigo 99, reafirma-se tão somente a competência do TCE/TO para apreciar as contas prestadas pelo Governador, sem conferir maiores detalhes, reportando-os ao Regimento Interno.

No Regimento Interno do TCE/TO, preceitua-se que o Relator comporá comissão específica para assessorá-lo no acompanhamento e na análise desta modalidade de contas (art. 14), que poderá ser acompanhada também por um Procurador de Contas designado pelo Procurador-Geral de Contas (art. 14, §2º).

Ademais, o art. 16 do Regimento Interno deste Tribunal delinea que o parecer prévio conclusivo exprimirá se as contas prestadas pelo Governador do Estado representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal. Para tanto, conterà o parecer prévio os registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e

⁶³ Especificamente com relação às contas de governo, está no art. 33, inciso I, da Constituição Estadual a previsão de que compete ao TCE/TO a apreciação das contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos estadual e municipais.

nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Acompanhando o parecer, o seu relatório compreenderá informações sobre o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade no concernente a suas metas, bem como a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 18, II, do RITCE-TO); acerca do reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social (art. 18, III, do RITCE-TO); e a respeito do cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela LRF (art. 18, IV, do RITCE-TO). Ora, estes elementos solidificam o dever de fundamentação do parecer prévio que, para não pairar dúvidas, é reafirmado no art. 19 do RITCE-TO, ao indicar que o projeto de parecer prévio apresentado pelo Relator deve apresentar as ressalvas e recomendações pertinentes e a conclusão fundamentada recomendando a aprovação ou a rejeição das contas do Governo do Estado.

Ademais, com relação às contas governamentais de prefeitos, a Lei Estadual nº 1.284/2001, no *caput* do art. 103 (que praticamente replica o art. 228 do Regimento Interno do TCU) estipula que o parecer prévio acerca das contas de prefeitos consistirá em uma apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, devendo demonstrar se o Balanço Geral do Município representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública municipal, concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas (art. 103, *caput*).

Além disso, determina a Lei Orgânica do TCE/TO que o relatório, que acompanha o parecer prévio, conterá informações sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos municipais (art. 103, parágrafo único, inciso I); sobre o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, assim como a consonância dos mesmos com a Lei do Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 103,

parágrafo único, inciso II); e sobre o reflexo da administração financeira e orçamentária municipal no desenvolvimento econômico e social do Município (art. 103, parágrafo único, inciso III).

Ressalte-se que no concernente ao conteúdo do parecer prévio sobre as contas governamentais de prefeitos, o Regimento Interno apenas reafirma o já exposto na Lei Orgânica, indicando que o mesmo tratará da apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, além da análise das operações municipais, conferindo se as mesmas estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública municipal (art. 28 do RITCE-TO). Em todos os casos, tanto nas contas de governo do Estado (art. 17 do RITCE-TO), quanto nas dos Municípios (art. 32 do RITCE-TO), o parecer prévio fará uma análise geral e fundamentada do relatório apresentado pela equipe técnica constituída para avaliar as contas prestadas.

Outrossim, nos processos de prestação de contas é assegurado o direito de defesa aos responsáveis pela prestação de contas. Isto porque, consoante determina os regramentos do TCU (arts. 10, §1º, e 11, da Lei Federal nº 8443/92) e do TCE/TO (art. 21 e seguintes da Lei Estadual nº 1284/01), aos responsáveis ou interessados será garantida a participação no processo, promovendo-se a citação dos mesmos para apresentar justificativas aos apontamentos técnicos quanto às possíveis irregularidades, facultando-lhes constituir procurador⁶⁴, advogado ou não (no âmbito do TCU esta facultatividade está compreendida no art. 145 do RITCU; e no TCE-TO, no art. 220 do RITCE-TO).

Como visto, nada obstante exista autonomia entre os Tribunais de Contas, na essência, todos se organizam em torno de procedimentos similares, concretizando a vontade do legislador constituinte ao delapidar na Lei Maior o princípio da simetria (art. 75 da CF). Feitas estas considerações, passa-se à definição do conceito de parecer prévio, suas características, os prazos e os

⁶⁴ Especificamente com relação às contas governamentais oferecidas pelo Governador do Estado, aponta o art. 21, §1º, do RITCE-TO que o mesmo pode ser representado, perante o Tribunal de Contas, pelo Secretário-Chefe da Controladoria do Estado.

possíveis recursos.

4.1.1.6.2 Parecer prévio: conceito

Parecer é ato administrativo de conteúdo técnico acerca de assuntos específicos postos a apreciação de órgãos de assessoramento. Por isso, atendem a um propósito consultivo, seja ele obrigatório ou facultativo, vinculante ou não. Assim é o modo que a doutrina enfrenta o assunto, conceituando-o de maneira praticamente uniforme.

Para Di Pietro (2015, p. 275), parecer é o ato mediante o qual as instituições consultivas opinam sobre assuntos técnicos ou jurídicos de sua área de atuação. Também assim se apresenta à Odete Medauar (2012, p. 62), para quem o parecer é manifestação que registra o entendimento de instituições técnicas, tanto nos assuntos gerais quanto nos estritamente jurídicos, apontando respostas às dúvidas existentes acerca da matéria.

Carvalho Filho (2006, p. 120) também leciona neste sentido, encontrando nos pareceres uma função opinativa, que inscreve o ponto de vista de agentes públicos submetidos a sua apreciação. Completa Hely Lopes Meirelles (2005, p. 194), ao ponderar que o parecer prévio, por ser manifestação de órgãos técnicos e agentes especializados na matéria, não pode ser contrariado por leigo ou, mesmo, por superior hierárquico.

Por isso, parecer é o vocábulo que, na seara jurídica, expressa um vasto conjunto de atividades de assessoramento e consultoria realizados na esfera técnica por órgãos especializados. É de uso comum os termos “apreciação”, “avaliação” e “análise”, vez que todo parecer corresponderá a uma atividade opinativa, seja ela vinculante ou não. Por sua vez, prévio indica o aspecto temporal desta peça jurídica. Necessariamente produzida em fase anterior ao julgamento que visa assistir, ao parecer prévio corresponderá sempre uma análise elaborada *a priori*.

Destarte, em simetria com a conceituação doutrinária uniforme, pode-se conceber o parecer prévio como um instrumento jurídico elaborado por órgão

técnico (Tribunal de Contas), a se referir a assuntos específicos (dimensão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial das contas de governo prestadas anualmente pelo chefe do Executivo), que subsidia posterior (por isso, é sempre prévio) atividade decisória, que neste caso estará a cargo do Legislativo. No mérito, o parecer prévio sugerirá a aprovação, com ou sem ressalvas, ou desaprovação das contas prestadas. A avaliação não recairá sobre atos isolados, e sim na conduta do gestor no controle das finanças públicas, na análise global do universo abrangido por estas contas, explica Furtado (2007, p. 70).

4.1.1.6.3 Características do parecer prévio

Ao Tribunal de Contas compete o controle de caráter eminentemente técnico sobre a administração pública sob os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e operacionais. São dimensões distintas, muito embora relacionadas, reforça Cretella Júnior (1997, p. 2783-2786): (1) a fiscalização contábil, que considera as minúcias técnicas para precisar o campo e a extensão do poder de execução e para revelar como a autorização orçamentária se realiza na realidade das receitas e despesas estatais; (2) a fiscalização financeira, que admite como escopo a sistematicidade das normas que regulamentam a arrecadação e distribuição dos meios econômicos disponíveis ao Estado e o estudo das relações jurídicas que se realizam entre os órgãos estatais e os cidadãos; (3) a fiscalização orçamentária, que abrange a previsão de receita e autorização de despesa para determinado exercício financeiro; (4) a fiscalização operacional, concernente ao cumprimento do projeto orçamentário, sua real aplicação.

O parecer prévio espelha uma parcela da vasta atribuição de controle a cargo do Tribunal de Contas. No tocante as características deste documento, leciona Fagundes (2012, p. 191-209), é possível distingui-las em três categorias: quanto ao conteúdo, é técnico; quanto à compulsoriedade, é obrigatório; e quanto aos efeitos, é não-vinculante.

Além disso, no tocante a imprescindibilidade dos pareceres, estes são ou facultativos ou obrigatórios, consoante aponta Di Pietro (2015, p. 275): pelos

primeiros entende-se os que ficam à critério da Administração solicitá-lo; enquanto que aos segundos corresponderão as hipóteses nas quais a atividade decisória estará cingida à prévia análise de órgão especializado. Neste último caso, portanto, a elaboração de “parecer será pressuposto para a prática de ato final” (DI PIETRO, 2015, p. 276). Nesta condição se enquadra o parecer prévio, que é de caráter obrigatório, não dependendo, por isso, de solicitação de órgão Legislativo.

Ora, há decisivas razões para concluir desta forma. O *caput* do art. 71 indica que o controle externo a cargo do Congresso Nacional será subsidiado pelo controle técnico do Tribunal de Contas (daí a expressão “será exercido com o auxílio de”, sem oportunizar ao Legislativo prescindir da atuação técnica do Tribunal de Contas, excetuado nos casos e formas em que a Constituição expressamente o permite. Como não há norma na Constituição que menciona a competência para os órgãos parlamentares solicitarem a elaboração de parecer prévio, é forçoso deduzir que o constituinte optou pela sua imprescindibilidade. Esta é a acepção adequada ao art. 84, XXIV, da CF, ao apontar que o Presidente da República presta contas ao Congresso Nacional, devendo isto unicamente ao fato de que a este caberá o respectivo julgamento, antes, contudo, recebendo o subsídio técnico das Cortes de Contas.

O próprio STF, quando do julgamento da ADI 261/SC, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, assentou a compreensão de que são inconstitucionais normas estaduais que possibilitem ao Legislativo prescindir do anterior posicionamento do Tribunal de Contas, emitido mediante parecer prévio. No julgamento, reafirmou-se que o caráter opinativo da competência prevista no art. 71, I, da CF não possibilita a supressão desta etapa, vez que o posicionamento técnico participa do *iter* do controle dessa espécie de contas, sublinha também Medauar (2012, p. 133).

Reforce-se que o tratamento infraconstitucional da matéria reafirma este entendimento. Quando se analisa o trâmite da prestação de contas, nota-se uma sequência temporal em que da prestação de contas sucede a apreciação pelo Tribunal de Contas de tal modo, inclusive, que ambas as instituições possuem prazos determinados (em regra, sessenta dias) para o exercício desta incumbência. Com isso, demonstra a preocupação do legislador com a celeridade da tramitação

com vistas ao resultado final, que permanece nas mãos dos órgãos legislativos.

Tal como explicado por Fagundes (2012, p. 196), o chefe do Executivo possui direito subjetivo à apreciação por parte do Tribunal de Contas no prazo previsto no ordenamento jurídico. Em outros termos, em simetria com o que acentua Castro (2010, p. 483), o seu descumprimento por parte das Cortes de Contas possibilita ao prestador de contas socorrer-se do Judiciário para ver respeitado o prazo de apreciação das suas contas. Neste caso, o mérito abrangerá tão somente o período para a apreciação, não podendo o Judiciário opinar pela aprovação ou rejeição das contas, dado que é competência privativa dos Tribunais de Contas.

Outro aspecto é a vinculatividade do parecer. Em que pese ser frequente coincidir que pareceres obrigatórios sejam também vinculantes, ambas as condições não são idênticas.

A vinculatividade se refere aos efeitos jurídicos conferidos pelo ordenamento a esta atividade opinativa, quando se exige, ou não, que o conteúdo do parecer componha, necessariamente, o fundamento da decisão. Nesta hipótese, as razões do parecer condicionarão os próprios motivos do ato decisório.

O Poder Legislativo não está adstrito ao posicionamento do Tribunal de Contas. A sua decisão pode reformar o entendimento exposto no parecer prévio. Contudo, diversas nuances se afirmam acerca dos julgamentos por parte do Legislativo, tanto com relação ao quórum deliberativo, quanto no tocante ao ônus argumentativo, conforme será abordado a seguir.

Daí porque da obrigatoriedade da emissão de parecer segue a sua parcial vinculatividade, como prolongamento e aprofundamento do diálogo existente entre o técnico e o político, duas dimensões inseparáveis e complementares do controle externo em matéria financeira, orçamentária, patrimonial, operacional e contábil, que origina um liame entre o órgão parecerista e o decisório em circunstância de inequívoca co-decisão. O *caput* do art. 71 é muito claro quando aponta à ligação que o controle externo político, a cargo das casas legislativas, deve possuir com o técnico, sob incumbência do Tribunal de Contas. Aponta o mencionado dispositivo que o controle externo (em plano federal) a cargo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. O mesmo se dá nas demais

esferas federativas devido ao princípio da simetria (art. 75 da CF).

4.1.1.6.4 Prazo para apreciação

A preocupação do legislador ordinário com os prazos para emissão de parecer prévio é tal ordem que o art. 56, §2º, da LRF aponta para a impossibilidade de o Tribunal de Contas sair de recesso caso haja contas governamentais pendentes de apreciação mediante parecer prévio. Na prática, contudo, este mandamento legal não encontrou guarida nas Cortes de Contas, não havendo registro de impedimento de recesso por falta de produção de parecer prévio. Feita essa ressalva inaugural, serão analisados os prazos atinentes à competência do art. 71, I, da CF.

A Constituição Federal, no inciso I do art. 71, estabelece termo ao exercício da competência privativa do Tribunal de Contas da União para apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República: a mesma deverá ser encerrada em sessenta dias do recebimento das contas. A Lei Federal nº 8443/92 (Lei Orgânica do TCU), em seu artigo 36, apenas reafirma esta previsão, sem apontar os prazos para as respectivas etapas intermediárias. Assim, coube ao regimento interno do TCU esmiuçar este prazo.

Prevê-se no art. 223 do RITCU, dentre outros comandos, que o relatório e projeto de parecer prévio conclusivo serão apresentados pelo Relator, em regra, no período de cinquenta dias, prazo que poderá ser prorrogado caso solicitado pelo Relator e aprovado pelo Plenário. Além disso, consigna-se no art. 226 que a apreciação das contas será realizada em sessão plenária em caráter extraordinário, com antecedência mínima de setenta e duas horas do término do prazo para remessa do relatório e pareceres ao Congresso Nacional. Para tanto, estipula o art. 227 do RITCU que cinco dias antes desta sessão providenciará o Relator cópia do relatório e do projeto de parecer prévio aos demais Ministros, Ministros-substitutos, Presidente e representante do Ministério Público junto ao TCU.

No tocante ao prazo para emissão de parecer prévio em nível estadual e municipal, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que o mesmo se dará, em

regra, em sessenta dias (art. 57 da LRF), salvo se houver previsão em contrário na Constituição Estadual ou Lei Orgânica do Município. Em consulta à Constituição Estadual do Tocantins, permanece o prazo de sessenta dias para apreciação das contas governamentais (art. 33, inciso I, da CE). No tocante às leis municipais, a análise será feita adiante. Outra ressalva feita pelo legislador na LRF (art. 57, §1º) é a previsão de que, no concernente aos municípios com menos de duzentos mil habitantes que não sejam capitais, haja um prazo de cento e oitenta dias para elaboração do parecer.

Acerca das contas governamentais estaduais, a Lei Orgânica do TCE/TO (Lei Estadual nº 1.284/2001), no art. 99, reafirma o prazo de sessenta dias, a contar do recebimento das mesmas pelo Tribunal de Contas. O Regimento Interno do TCE-TO estabelece em minúcias os prazos intermediários do trâmite desta espécie de prestação pelo Tribunal de Contas. Nos termos do art. 18, §3º, do RITCE-TO, terão trinta dias improrrogáveis a comissão técnica constituída para avaliação das contas para emissão de parecer técnico, devendo o mesmo ser entregue ao Relator em até dois dias. Após, consoante dispõe o art. 18, §4º, do RITCE-TO, o Relator concederá vista ao Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador-Geral de Contas, para que emita parecer, na condição de *custos legis*.

Findo este período, o Relator terá dez dias para apresentação de projeto de parecer prévio (art. 19 do RITCE-TO), concedendo cópia aos demais membros, ao representante do Parquet e ao Governador, dispondo este último do prazo de cinco dias para veiculação de contrarrazões aos apontamentos (art. 21, II, do RITCE-TO). Em seguida, poderá o Relator alterar o projeto de parecer prévio, circunstância na qual deverá, em até dois dias, redistribuir cópia a seus pares e ao Governador do Estado (art. 21, §2º, do RITCE-TO). Além disso, estabelece o art. 23 do RITCE-TO que a sessão plenária de apreciação das contas deverá ocorrer com antecedência mínima de dois dias da data em que se completariam os sessenta dias disponibilizados à emissão de parecer prévio (o que significa que a sessão deverá ocorrer em até quatro dias da reapresentação pelo Relator de cópias do projeto de parecer prévio). Por fim, poderão os Conselheiros ou o Procurador-Geral de Contas pedir vistas do processo, devendo, em até dois dias, apresentar o respectivo voto.

No concernente às contas municipais, estabelece o art. 25, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCE-TO que as do município de Palmas se sujeitarão aos mesmos prazos estabelecidos às contas do Governador do Estado, mencionados anteriormente. Ou seja, segue-se a regra geral de sessenta dias para a emissão de parecer prévio, a contar do recebimento das contas (findando-se no dia 03 de junho). No tocante aos demais municípios, preceitua o art. 1º da Lei Estadual nº 1284/01, que disporá o Tribunal de cento e oitenta dias do recebimento das contas para elaboração do parecer prévio (findando-se no dia 13 de outubro).

4.1.1.6.5 Oportunidade de reapreciação

A Lei Federal nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), no art. 32, prevê a sujeição do posicionamento adotado pelo colegiado acerca das contas de governo prestadas pelo Presidente da República à possível interposição de recurso de reconsideração. Dotado de efeito suspensivo, o mesmo será endereçado ao Relator da decisão recorrida (art. 33). Poderão o responsável, o interessado ou o Ministério Público de Contas formulá-lo uma única vez, no prazo de quinze dias.

Define o art. 285 do Regimento Interno do TCU (RITCU) que decisão definitiva em processo de prestação de contas se sujeita à recurso de reconsideração, o qual promoverá ao colegiado que proferiu a decisão recorrida nova oportunidade para posicionar-se a respeito da parte recorrida (art. 285, §1º, do RITCU). Competirá ao Relator apreciar a respectiva admissibilidade e fixar os itens do acórdão sobre os quais ele incide (art. 278 do RITCU) e, após, caso entenda pelo cabimento, determinar as providências para sua instrução, saneamento e apreciação (art. 278, §1º, do RITCU). Não será conhecido do recurso quando este se mostrar intempestivo (art. 285, §2º, do RITCU), salvo se constatado fatos novos, hipótese em que o receberá sem efeito suspensivo. Neste caso, o pleiteante terá um prazo de cento e oitenta dias (art. 285, §2º, RITCU), contados do término do período anterior (os quinze dias assinalados no *caput* do art. 285).

A Lei Estadual nº 1.284/2001 (Lei Orgânica do TCE/TO), em seu art. 59, prevê aos chefes do Executivo estadual e municipal, ao representante do Ministério

Público de Contas e outros interessados ou terceiros prejudicados a interposição de pedido de reexame ao relator das suas respectivas contas de governo, que deverá ser feita no prazo de trinta dias, contados da publicação do Parecer Prévio no boletim oficial do TCE/TO ou no Diário Oficial do Estado (art. 60). Esta via processual, que é dotada de efeito suspensivo (art. 59) e que pode ser formulada uma única vez (art. 60), possibilita uma reapreciação da matéria pelo plenário do TCE/TO. Frise-se, inclusive, que o pedido de reexame terá prioridade sobre os demais processos (art. 249 do RITCE-TO).

Ademais, a peça deverá conter: os fundamentos de fato e de direito (art. 222 c/c 246, I, do RITCE-TO); e o pedido de alteração total ou parcial do parecer (art. 222 c/c 246, II, do RITCE-TO). O Relator poderá indeferir liminarmente o pedido (art. 247 do RITCE-TO) apenas se o mesmo se mostrar intempestivo ou caso não esteja redigido em termos (art. 223, I, do RITCE-TO); se não se achar devidamente formalizado (art. 223, II, do RITCE-TO); na hipótese de ser manifestamente impertinente, inepto ou protelatório (art. 223, III, do RITCE-TO); ou caso seja assinado por parte ilegítima (art. 223, IV, do RITCE-TO). Concluída a instrução, após o trâmite pelos setores técnicos e pelo Ministério Público de Contas, o feito será submetido ao plenário do TCE-TO (art. 248 do RITCE-TO).

Assim, por todo o exposto, resta evidente que trata o parecer prévio de peça jurídica obrigatória, vez que a Constituição não prevê hipótese de não sujeição das contas do chefe do Executivo à apreciação das Cortes de Contas, nem tampouco de circunstância em que esta possa renunciar a as apreciar. Uma vez concluída a fase de apreciação, os documentos que a compõe, acompanhado das respectivas contas, serão encaminhados ao Legislativo, para julgamento.

Determina o art. 229 do Regimento Interno do TCU que esta Corte restituirá ao Congresso Nacional as Contas do Presidente da República acompanhadas do parecer prévio aprovado pelo Plenário, do relatório apresentado pelo relator e das declarações de voto emitidas pelos demais ministros e ministros-substitutos convocados. O mesmo se dá no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, quando da apreciação das contas governamentais do Estado e dos Municípios.

No tocante às contas do Governador, estabelece o art. 24 do Regimento

Interno do TCE/TO que este órgão, após o trânsito em julgado, comunicará acerca da emissão de parecer prévio à Assembleia Legislativa por meio de ofício eletrônico, indicando o local disponível para acesso ao conteúdo do processo, relativo às contas prestadas pelo Governador, composto dos documentos previstos no § 1º do artigo anterior⁶⁵ e das declarações de voto emitidas pelos demais Conselheiros, se houver.

No concernente às contas dos prefeitos, estipula o art. 35 do Regimento Interno do TCE/TO que este órgão, após a ocorrência do trânsito em julgado, comunicará acerca da emissão de parecer prévio à Câmara Municipal, por meio de ofício eletrônico dirigido ao chefe do poder legislativo, indicando o local disponível para acesso ao conteúdo do processo, para julgamento das contas prestadas anualmente pelo Prefeito, composto do parecer prévio, dos pareceres do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, do relatório técnico, do relatório do Relator e das declarações de voto emitidas pelos demais Conselheiros, se houver.

4.1.1.7 Regime jurídico de julgamento das contas governamentais

O julgamento da execução orçamentária está na gênese do Poder Legislativo. Por tradição, aos representantes parlamentares coube a apreciação da dimensão fiscal do Estado, que abrange tanto as atividades tributárias quanto as orçamentário-financeiras. A isto corresponde seu “poder financeiro” (VALENZUELA, 1994, p. 136).

São os representantes do povo que autorizam as funções arrecadatórias e de despesas. Se, na origem, a preocupação maior era a proteção dos direitos de propriedade dos indivíduos, atualmente, ao lado deste intuito, afirma-se a tributação e o orçamento como instrumentos do Estado para a concretização dos direitos fundamentais, sobretudo os coletivos e os difusos. Disto se segue o caráter

⁶⁵ São eles: o relatório técnico, dos pareceres do Auditor e da Procuradoria-Geral de Contas junto ao Tribunal, do projeto de parecer prévio, do relatório do Relator e da manifestação do Governador do Estado, por escrito, se houver (art. 23, §1º, do RI-TCE/TO)

altamente politizado desta matéria, que termina por possuir uma avaliação final política, realizada, dentre várias outras formas, no julgamento das contas governamentais.

Essencialmente, cabe ao Tribunal, quando da sua análise, identificar se existe equilíbrio fiscal e qual foi o impacto da administração financeira e orçamentária nos índices sociais e econômicos do ente avaliado, bem como se houve transparência na gestão fiscal. Caberá, no entanto, aos órgãos legislativos o acolhimento ou não das suas prescrições, quando do julgamento das respectivas contas. Por não conterem nas demonstrações que acompanham as contas governamentais indicativos de irregularidades, mas apenas os resultados do exercício, é que seu julgamento pode guardar esta feição eminentemente política⁶⁶.

Esta nota distintiva foi bem percebida no voto do Min. Gilmar Mendes no julgamento do RE nº 729.744/MG. Nele, reafirmou-se que esta modalidade de contas comporta uma decisão política, e não apenas contábil-administrativa. Assim, o constituinte originário conferiu um tratamento diverso às duas espécies de contas públicas, a começar pelo titular que as presta (que, no caso das contas governamentais, será prestada somente pelo chefe do Executivo). Neste último caso, estará em questão não somente os aspectos técnicos das exigências legais ao manejo do erário público como também, e principalmente, se a atuação do governo atendeu, ou não, os anseios e necessidades da população.

4.1.1.7.1 Vinculatividade e o dever de fundamentação

Se são as políticas públicas um conjunto de ações coordenadas do Estado que visam a solução de problemas públicos, consoante leciona Riani (2013, p. 145), é evidente que estas não se encerram nas suas etapas de elaboração e execução. Será precisamente na fase avaliativa, ao se cotejar o almejado e o efetivamente alcançado, que será possível o aperfeiçoamento, manutenção ou mesmo extinção do plexo de atividades anteriormente planejadas.

⁶⁶ De tal modo que a responsabilidade do chefe do Executivo, em razão de estar ele no exercício de uma função governativa, é eminentemente política e moral.

Nisso consistirá a função de controle: forjar um liame racional entre o previsto e o efetuado, com vistas ao futuro, buscando uma retroalimentação coerente daquelas ações. Ora, no tocante ao controle externo, demanda-se não apenas uma sensibilidade para assimilar as aspirações dos variados segmentos da sociedade, incumbência bem compreendida na atuação parlamentar de representação política do povo, mas também uma qualificação deste processo com os subsídios técnico-jurídicos ofertados pelos Tribunais de Contas. Em outros termos, a aferição técnica das contas consubstanciada no parecer prévio transporta à atmosfera político-partidária uma avaliação firmada na racionalidade argumentativa própria dos métodos hermenêuticos da seara jurídica. Portanto, fez bem a Constituição em cingir o controle político a uma anterior atividade técnica, infundindo-lhe uma análise que escapa à alcançável pela representação parlamentar, limitada que está às pressões das diversas correntes políticas e à opinião pública.

Não se perca de vista que a atividade parlamentar é necessariamente partidarizada, o que conduz a sua dinâmica de funcionamento a ser uma expressão momentânea de conveniência e oportunidade político-ideológico⁶⁷ que, no mais das vezes, sobrepujam, em função dos projetos do partido, os interesses gerais da sociedade (interesse público primário) ou mesmo do Estado (interesse público secundário). As restrições políticas do Legislativo (que termina por condicionar-lhe a atuação a circunstâncias episódicas, de curto prazo) reforça a necessidade de que o controle político seja sopesado com o técnico, este último empreendido por uma instituição neutral, não orientada por escolhas de curto alcance, temporal ou politicamente. É esta a conjuntura inspiradora das vastas garantias orgânicas atribuídas aos Tribunais de Contas pelo constituinte originário, bem como da sua necessária participação no processamento da prestação das contas de governo pelo Chefe do Executivo.

Há, portanto, um liame entre as avaliações técnica e política das contas de

⁶⁷ Neste sentido, é muito pertinente a diferenciação empreendida por Moreira Neto (2011, p. 85) dos interesses públicos primário, secundário e terciário, muito das vezes coincidentes entre si. Pelo primeiro, entende-se os interesses genuinamente da população, de alcance geral, enquanto que os secundários conformam somente os interesses do Estado. Já os interesses terciários são os político-partidários.

governo. A isso não equivale dizer, no entanto, que no espaço de tramitação das contas governamentais são os Tribunais de Contas os responsáveis pela última palavra. Prescreve o art. 49, IX, da CF que é da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República”. O mesmo se dá nas demais esferas federativas. Na Constituição Estadual do Tocantins, delimita o art. 19, inciso XIV, que é competência privativa da Assembleia Legislativa julgar as contas prestadas, anualmente, pelo Governador do Estado e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. Também no tocante aos municípios, caberá à Câmara Municipal julgar as contas prestadas pelos respectivos prefeitos, conforme o art. 31, §2º, da CF.

Por isso, não resta dúvida de que é o Legislativo o juiz natural para julgar as contas de governo. Esta matéria foi assentada pelo STF no RE nº 132.747-2, relatado pelo Min. Marco Aurélio, em cujo âmbito foi decidido que a competência para o julgamento das contas governamentais prestadas pelo Chefe do Executivo, em todos os planos federativos, é do respectivo Poder Legislativo.

No entanto, exsurge dois questionamentos: em que medida se dá o condicionamento argumentativo entre as dimensões técnica e política do controle externo no âmbito das contas governamentais? E, associado a isto, qual o quórum necessário para que o Legislativo adote uma decisão divergente da assumida pelo Tribunal de Contas?

No tocante ao primeiro questionamento, pode o Legislativo optar por um posicionamento discrepante do assumido pela Corte de Contas. Do contrário, seria o parecer prévio uma autorização, peça jurídica consultiva que congrega, consoante sublinha Medauar (2012, p. 64), duas características: a obrigatoriedade e a vinculatividade. Caso fosse uma autorização, o posicionamento da decisão final só se tornaria possível caso fosse ao encontro do apontado no parecer. Assim, restaria à autoridade final ou emitir decisão convergente com o estabelecido no parecer prévio ou não emitir o ato. Não é este o caso.

O parecer prévio é de emissão obrigatória⁶⁸, porém suas prescrições são apenas parcialmente vinculantes. O Legislativo, embora soberano no poder-dever decisório, não está desvinculado da incumbência de fundamentar seu posicionamento. Assim, não é a peça elaborada pelo Tribunal de Contas, no exercício da competência insculpida no art. 71, I, da CF, de caráter meramente opinativo, como defende parte da doutrina (BASTOS e MARTINS, 2002, p. 21; FUGAGNOLI, 2007, p. 895; GUIMARÃES, 1996, p. 79; LENZ, 2004, p. 271; MILESKI, 2003, p. 269).

Caso se admita que o parecer prévio não possui qualquer força sobre o posicionamento do Legislativo, qual seria a razão de existir da apreciação técnica que lhe precede⁶⁹? Ora, estaria esvaziada de sentido a própria obrigatoriedade contida no art. 71, I, da CF caso os parlamentares não estivessem minimamente condicionados à análise registrada nesta peça, tornando-a uma etapa inócua e meramente protelatória⁷⁰. Entender de forma diversa acabaria por convalidar o cenário atual de absoluta desídia por parte do Legislativo para com os apontamentos registrados pelo Tribunal de Contas⁷¹. Dito de outro modo, da obrigatoriedade do parecer prévio decorre a sua vinculatividade, ainda que apenas parcial.

⁶⁸ A Suprema Corte brasileira, no julgamento da ADI 261/SC, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, ao assentar posicionamento no sentido de que são inconstitucionais as normas estaduais que possibilitem ao Legislativo prescindir do anterior posicionamento do Tribunal de Contas.

⁶⁹ Este cenário faz lembrar, inclusive, lições de Rui Barbosa (1891, p. 449), para quem já em 1890, quando da criação do Tribunal de Contas da União por meio do Decreto nº 966-A, advertia para o risco de converter a instituição técnica de controle externo em órgão aparatoso e inútil.

⁷⁰ Entender a vinculatividade do parecer prévio de forma tão restrita acaba por convalidar o cenário atual de absoluta desídia por parte do Legislativo para com os apontamentos registrados pelo Tribunal de Contas. Não sem motivo, alguns autores (FREIRE, 1982, p. 45; MENNUCI, 1982, p. 37) chegam a sugerir a supressão da atuação do Tribunal de Contas no âmbito desta espécie de contas.

⁷¹ Atentos à realidade de tramitação das contas governamentais pelo Legislativo (tão refratária ao trabalho consignado nos pareceres prévios dos Tribunais de Contas), Freire (1982, p. 45), Mennuci (1982, p. 37) e Medauar (2012, p. 134) chegam a sugerir a supressão do art. 71, I, da CF. Ora, fosse a supressão de competências a solução deste problema, dever-se-ia então eliminar a própria previsão de julgamento das contas governamentais, dado que estas raramente ocorrem. Além disso, consoante observa Medauar (2012, p. 134), os pareceres prévios apontam sérias ilegalidades, em que pese sejam rejeitados por razões políticas, sobretudo pela força da maioria governista. Portanto, espanta que a mesma autora defenda a eliminação do art. 71, I, da CF. Se os pareceres técnicos apontam as ilegalidades observadas no exercício financeiro anterior então estes estão cumprindo o seu papel, de modo que, se os mesmos não são acolhidos por razões que lhe excedem, a solução do problema não parece estar na sua supressão.

É fundamental que se note que há uma complementaridade na apreciação e julgamento das contas governamentais que extrapola o mero fornecimento de informações por parte das Cortes de Contas. Em verdade, estas apresentam argumentações técnico-jurídicas necessárias ao juízo político que, muito embora lhe possa reformar, deve expor os motivos que o levaram a tal entendimento. Prova maior disto é que o constituinte, no concernente às contas governamentais, não reservou toda a tramitação à esteira parlamentar.

O dever de fundamentação concretiza o direito à defesa, vez que impõe ao julgador um ônus argumentativo pelo qual exprimirá a lógica do seu posicionamento. Não é forçoso lembrar que o princípio do devido processo legal abrange toda a atividade estatal, mais ainda quando esta diz respeito a toda a coletividade, como o é a prestação de contas governamentais.

Estabelece o texto constitucional que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF). Como facilmente se percebe, este mandamento não alcança tão somente a tutela jurisdicional, se estendendo a todas as formas de atuação estatal. As liberdades e bens devem ser admitidos em sua acepção mais ampla e genérica. Daí porque o julgamento das contas de governo, muito embora não incida sobre os bens materiais e liberdade física do prestador, dado que lhe impõe sanções de outra ordem (morais e políticas, sobretudo), ainda assim se sujeita a este corolário.

Repise-se, inclusive, que o dever de fundamentação das decisões parlamentares acerca das contas prestadas pelo Prefeito foram objeto de apreciação pelo STF no RE nº 414.908-AGR, relatado pelo Min. Ayres Britto, no AC 2085-MC, relatado pelo Min. Menezes Direito, e RE nº 235.593, rel. Min. Celso de Mello, nos quais se referendou que o Legislativo deve conferir os direitos do contraditório e ampla defesa ao prestador. Além disso, não é demais lembrar que o princípio do devido processo legal, em sua acepção material, leciona Nery Júnior (2013, p. 96-97), consubstancia justamente o controle dos desmandos do poder, ligando-se à própria essência do Estado de Direito. Ora, e não é precisamente disso que se trata o dever de fundamentação das decisões acerca das contas governamentais? Até porque são elas referentes a assuntos de interesse comum

da sociedade, e não estritamente do titular que as presta.

O devido processo legal não se concretiza somente com o respeito ao princípio do juiz natural, que no tocante às contas de governo são os órgãos parlamentares os julgadores (arts. 31, §2º, e 49, IX, da CF e art. 19, inciso XIV, da CE-TO); nem apenas com a concessão ao dirigente dos direitos concernentes à defesa. O Legislativo, no exercício de sua representação política popular, à população deve contas, que, no juízo decisório, consiste na fundamentação de seus posicionamentos, dentre outras tantas incumbências correlatas. É certo, portanto, que os parlamentares empreenderão uma avaliação eminentemente subjetiva, de conveniência e oportunidade política, como é próprio da atividade discricionária parlamentar, consoante reforça Britto (2001, p. 02), porém indicando as razões para o seu posicionamento.

4.1.1.7.2 Comissão de Orçamento e Finanças Públicas

Na sede do Legislativo, deverão as contas percorrerem primeiramente a comissão temática mista de caráter permanente (art. 166, §1º, da CF) que, dentre outras atribuições, confiou a ela o exame dos projetos relativos ao Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e Créditos Adicionais; bem como das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (art. 166, §1º, I, da CF), acerca dos quais emitirá parecer técnico. Trata-se, no âmbito federal, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO.

O artigo inaugural do Regulamento Interno da CMO reforça a competência desta comissão para examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, assim como sobre as contas do Presidente da República (art. 1º, I, do RI-CMO), dentre outras competências. Ademais, ainda neste artigo, chama atenção a dupla referência regimental ao dever de realização de audiências públicas por parte da CMO, que, de resto, serve como mero reforço à incumbência imposta já pelo constituinte originário, quando do art. 58, §2º, II, da CF.

Em um primeiro momento, o regramento interno da CMO o prevê em condição facultativa (art. 1º, §2º, III, do RI-CMO), ao passo que, em um segundo, o impõe como via obrigatória (art. 1º, §3º, do RI-CMO). Neste último caso, o legislador não oferece margem à discricionariedade da CMO, impondo-lhe como caminho único a interlocução com os representantes de órgãos e entidades públicas e da sociedade civil mediante audiência pública. E quando isso ocorrerá? Quando a CMO estiver debatendo e aprimorando o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, bem como estiver acompanhando e fiscalizando a execução orçamentária e financeira. Ora, é precisamente neste quadrante que se inserem as contas públicas prestadas pelo Chefe do Executivo. Em vista disto, o legislador inscreveu tanto no art. 17 do RI-CMO (na seção destinada aos procedimentos) quanto no art. 67, §1º (na seção destinada ao exame da prestação de contas anuais do Presidente da República) que esta comissão deverá promover audiência pública com o ministro do TCU relator das contas presidenciais no início dos trabalhos do segundo período de cada sessão legislativa.

Além disso, prevê o art. 23 do RI-CMO que o parecer é a proposição mediante a qual a CMO manifestar-se-á sobre as matérias sob sua competência. Este documento será sempre escrito e composto por três partes: relatório, voto e conclusão da comissão (art. 23, §2º, I, II e III, do RI-CMO), que, no concernente às contas presidenciais, concluirá por projeto de decreto legislativo propondo a aprovação ou rejeição, total ou parcial, das mesmas (art. 67, §2º, do RI-CMO). Outrossim, em face de obscuridades ou controvérsias, visando saná-las, poderá o relator das contas solicitar parecer técnico fundamentado do TCU, bem como informações da administração pública federal.

No tocante aos prazos, permanece silente o regimento interno da CMO, indicando tão somente que as reuniões desta comissão só poderão ser realizadas dois dias úteis após a distribuição de cópias dos relatórios aos membros da mesma. Coube à Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional (que dispõe sobre os trabalhos da comissão mista tratada no art. 166, §1º, da CF) discriminar de forma mais específica os trabalhos da CMO. Estabelece o art. 116 da Resolução nº 01/06 que a CMO terá um total de até oitenta e dois dias para emissão do relatório sobre

as contas: até quarenta dias para apresentação, publicação e distribuição do relatório e do projeto de decreto legislativo, a partir do recebimento do parecer prévio (art. 116, I); até quinze dias para apresentação de emendas ao relatório e ao projeto de decreto legislativo (art. 116, II); até quinze dias para apresentação do relatório às emendas apresentadas (art. 116, III); até sete dias para a discussão e votação do relatório e do projeto de decreto legislativo (art. 116, IV); e até cinco dias para o encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional (art. 116, V).

No Tocantins, quando da regulamentação em âmbito estadual e municipal da comissão temática permanente de orçamento e finanças públicas, pouco se altera. A Constituição Estadual do Tocantins replica o contido na Constituição Federal. Prevê o art. 81, §1º, I, da CE que caberá a esta comissão, dentre outras atribuições, o exame e a posterior emissão de parecer sobre os planos e programas regionais e setoriais; bem como o acompanhamento e a fiscalização orçamentária da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal.

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa prevê a Comissão Permanente de Finanças, Tributação, Fiscalização e Controle (art. 46, II, do RI-AL/TO) a quem, entre outras diversas atuações, cumpre analisar as matérias relativas a tributos, finanças públicas e orçamento (art. 46, II, “c” do RI-AL/TO), ao controle das despesas públicas (art. 46, II, “f”, do RI-AL/TO) e à prestação de contas do Governador (art. 46, II, “h”, do RI-AL/TO).

Acerca do processamento das contas do Governador do Estado, dedica-se a seção II (Da prestação e tomada de contas) do capítulo III (das matérias de natureza periódica), na qual preceitua que, após recebida a prestação de contas, a Mesa mandará publicar suas peças e fará distribuição em avulso aos deputados (art. 182 do RI-AL/TO). Após, encaminhará o processo à Comissão de Finanças, Tributação, Fiscalização e Controle (art. 183 do RI-AL/TO), a qual terá que, no prazo total de quarenta e cinco dias, emitir parecer técnico (trinta dias ao relator e, em caso de rejeição a seu parecer, quinze dias para o novo relator, consoante preceitua o art. 183, §§1 e 3º, do RI-AL/TO). Uma vez concluída a tramitação na comissão, esta publicará e distribuirá em avulso cópia do parecer aos parlamentares e, após,

encaminhará à Mesa para ser incluído na Ordem do Dia, para discussão e votação em turno único (art. 183, §4º, do RI-AL/TO).

É interessante notar que, distintamente do que se estabeleceu em âmbito federal, no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Tocantins não há menção específica ao dever de realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil no processamento das contas governamentais do Estado. O único regramento a respeito ocorre de maneira geral, no art. 43, II, do RI-AL/TO, sem menção particular à prestação de contas, como o faz o regramento federal, o que termina por conferir margem à baixa interlocução com a sociedade no julgamento das contas pela Assembleia Estadual.

O mesmo se dá no domínio municipal. Norma de repetição obrigatória, o art. 166, §1º, da CF garante a exigência de os Legislativos constituírem em seu âmbito comissões parlamentares de caráter permanente destinadas a avaliar matérias orçamentárias e financeiras.

4.1.1.7.3 Julgamento pelo plenário do Legislativo: quórum e prazo

A Constituição Federal de 1988 não estabelece prazo para o exercício da competência julgadora do Congresso Nacional acerca das contas anuais do Presidente da República que, pelo seu caráter exclusivo, não comporta hipótese de delegação mediante julgamento ficto das contas, consoante já assentado pelo STF⁷².

Outrossim, curiosamente, o Regimento Interno Comum do Congresso Nacional não versa sobre o julgamento das contas prestadas pelo Presidente da República. Isto levou à judicialização da matéria por ocasião da tramitação das contas da presidente Dilma Rousseff, referente ao exercício de 2014.

A questão atinente à composição plenária para o julgamento de contas foi

⁷² Muito embora estivesse tratando do regime de julgamento de contas governamentais no plano municipal, o entendimento prevalecente na Suprema Corte brasileira, quando do julgamento do RE nº 729.744/MG, relatado pelo Min. Gilmar Mendes, embasou-se na premissa de que o constituinte originário, ao instituir como exclusiva a competência contida no art. 49, IX, da CF, impediu que este *múnus* fosse exercido por outra instituição, vedando qualquer possibilidade de delegação.

tratada no MS nº 33.729/DF, impetrado pela senadora Rose de Freitas (PMDB-ES). Relatado pelo Min. Luís Roberto Barroso, entendeu o STF pela necessidade de sessão de caráter conjunto, tomando como base os seguintes aspectos: o caráter exemplificativo do rol de hipóteses de sessões conjuntas (art. 57, §3º, da CF); a natureza mista da comissão incumbida do parecer sobre as contas (art. 161, §1º, da CF); a reserva da matéria ao regimento comum, que disciplina as sessões conjuntas (art. 161, caput e §2º, da CF), nas quais ambas as Casas se manifestam de maneira simultânea; o fato de que quando a Constituição desejou a atuação separada de uma das Casas em matéria de contas presidenciais, instituiu previsão expressa nesse sentido (art. 51, II, da CF); e a simetria entre a forma de deliberação das leis orçamentárias e a de verificação do respectivo cumprimento.

De outro prisma, a Suprema Corte, por entender que é prática costumeira a votação das contas em sessões separadas no âmbito do Legislativo, não suspendeu os efeitos das votações realizadas anteriormente. No entanto, sinalizou no sentido de que as votações futuras de contas presidenciais anuais devem ocorrer em sessão conjunta, e não separadamente. Ademais, os Legislativos estaduais e municipais, devido a sua composição unicameral, não se veem frente a esta dúvida.

Feita esta consideração, passe-se ao domínio estadual. A Constituição Estadual do Tocantins, no seu art. 19, XIV, prevê que é competência privativa da Assembleia Legislativa o julgamento das contas prestadas pelo Governador do Estado e, à semelhança da Carta Magna federal, não institui prazo para o exercício desta atividade parlamentar.

O mesmo se dá na esfera regimental. Não há no regimento do Legislativo estadual a estipulação de prazo para que sejam pautadas as contas, existindo margem regimental, portanto, à absoluta desídia no exercício da competência prevista no art. 49, IX, da CF c/c art. 19, XIII, da CE/TO. O regimento interno do Legislativo estadual regulamenta somente que, mediante votação secreta e por cédulas (art. 169, II, do RI-AL/TO), os deputados estaduais deliberarão sobre as contas do Governador.

Além disso, estabelece que esta matéria possuirá regime prioritário de tramitação (art. 132, §2º, II, “g”, do RI-AL/TO), que, na prática, interferiria (sim,

interferiria) apenas nas etapas e prazos de tramitação nas comissões legislativas (discriminados de forma geral no art. 71 do RI-AL/TO). Isto porque, ao prever-se prazo especial para o exame das contas governamentais pela Comissão de Finanças, Tributação, Fiscalização e Controle (art. 183, §1º e §3º, do RI-AL/TO), o legislador optou por abarcá-lo na exceção contida no caput do art. 71 do Regimento Interno, qual seja, a de que “exceções os casos em que este Regimento determine de forma diversa, as Comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir”. Assim, a previsão de que as contas governamentais prestadas pelo Chefe do Executivo tramitam em regime prioritário não ocasiona nenhum efeito prático, nem às comissões, nem tampouco ao plenário.

Já na esfera municipal, distintamente, a vinculatividade do parecer prévio é mais acentuada. O art. 32, §2º, da Constituição Federal exige que, para que as Câmaras Municipais diverjam dos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas, deve-se formar uma maioria qualificadíssima de parlamentares. Isto porque somente mediante a anuência de dois terços dos vereadores é que poderá o Legislativo municipal rejeitar o posicionamento da Corte de Contas acerca das contas governamentais. Ora, este quórum é ainda maior do que o exigido às emendas à Constituição (no plano estadual e federal), o que demonstra o propósito do constituinte originário de conferir robustez ao entendimento prescrito no parecer prévio.

Em vista disto, parte da doutrina (FAGUNDES, 2012, p. 201; CASTRO, 2010, p. 490; ANDRADA, 2010, p. 5; e FUGAGNOLI, 2007, p. 896) reforça, acertadamente, que no tocante às contas de governo municipal, o parecer prévio não é meramente opinativo. Ora, fosse peça com despicienda envergadura teria o constituinte originário a tornado não somente facultativa como também de simples rejeição. Ademais, a própria terminologia empregada no mencionado artigo reforça o caráter condicionador do parecer prévio. Ao dizer-se que o parecer prévio “só deixará de prevalecer”, o constituinte originário reafirma justamente o elo restritivo que esta peça jurídica impõe à deliberação final realizada pelos parlamentares, dele podendo divergir, mas sob rigorosíssima margem.

A isto não equivale dizer que o parecer prévio substitui, em alguma medida,

o julgamento a cargo dos vereadores. Ora, como já dito, tratando-se de competência privativa, a este órgão caberá, com exclusividade, exercer esta tarefa. Neste mesmo sentido entendeu o STF ao decidir o mérito do Recurso Extraordinário nº 729.744/MG⁷³, relatado pelo Min. Gilmar Mendes. Prevaleceu o posicionamento de que a Constituição Federal obsta o julgamento ficto de contas, que ocorreria mediante o preavencimento, ainda que provisório, do parecer prévio até o julgamento pela Câmara Municipal da respectiva conta prestada pelo Prefeito.

Neste desiderato, estabeleceu também a Suprema Corte que nem mesmo o decurso de prazo legal ou regimental para que a Câmara Legislativa julgue as contas e, por consequência, acolha ou rejeite o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas possui o condão de substituir esta deliberação final pelo plenário do órgão parlamentar, levando à aprovação ou rejeição tácita do parecer. Entender o contrário, firmou a Suprema Corte, conduziria a atribuir ao parecer prévio natureza jurídica de decisão, com efeitos imediatos, transformando sua natureza precária em definitiva.

4.1.2 Contas de gestão

4.1.2.1 Julgamento das contas de gestão

A Carta Política de 1988, como de resto ocorreu também com as diversas constituições portuguesas, consoante alerta Jorge Miranda (1992, p. 97), opta por diferenciar as duas modalidades de contas prestadas pelos agentes públicos não pela diferença material de ambas, e sim pelos sujeitos que a prestam (uma distinção mais orgânico-formal, portanto). Ocorre que para a compreensão de cada uma das

⁷³ A discussão firmada no âmbito deste recurso extraordinário orbitava em torno da possibilidade ou não do parecer prévio gerar, tão logo emitido, efeitos de inelegibilidade (art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/90) ao prefeito municipal em caso de posicionamento do Tribunal de Contas pela rejeição das contas, mesmo não havendo a apreciação final por parte da respectiva Câmara Municipal (art. 49, IX, c/c art. 31, §2º, da CF). Acerca desta controvérsia, formou-se uma maioria no sentido de que o parecer prévio possui caráter opinativo e, por isso, não gera, por si só, a inelegibilidade do prefeito, efeito jurídico possível apenas mediante deliberação final da Câmara Municipal rejeitando suas contas e apontando irregularidades insanáveis, que configurem ato doloso de improbidade administrativa, tal como exigido no art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/90.

espécies de contas deve-se empreender uma análise sistêmica do texto constitucional, sob pena de fragilizar o intento insculpido pelo constituinte originário.

Ora, é precisamente por reconhecer a distinção material das duas modalidades de contas que o legislador maior especificou aos Tribunais de Contas dois modos distintos de atuar: no tocante às contas governamentais, atuará o órgão de controle externo técnico como apreciador, opinando ao Legislativo o posicionamento deliberativo que reputa adequado (art. 71, I, da CF); já no concernente às contas de gestão, a Corte de Contas exercita uma função jurisdicional (art. 71, II, da CF), muito embora este não seja o posicionamento partilhado pela doutrina majoritária (DI PIETRO, 2015, p. 701; MEIRELLES, 2005, p. 675; JUSTEN FILHO, 2014, p. 1208-2011; BRITTO, 2001, p. 7; GUALAZZI, 1992, p. 199-200; SILVA, 2011, p. 753), que encontra na competência insculpida no art. 71, II, da CF mera natureza administrativa. Outra corrente de entendimento (MILESKI, 2003, p. 256) encontra nesta atividade uma natureza quase-jurisdicional, ou “judicialiforme”, como se costuma denominar.

Ocorre que a Constituição Federal inscreve em seu art. 5º, XXXV, que lei não excluirá de apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Por isso, em regra, o controle jurisdicional é atividade desempenhada exclusivamente pelo Poder Judiciário. Ou seja, o texto constitucional é claro em afirmar que a “lei” não excluirá esta apreciação. Por isso, este mandamento normativo superior baliza limites aos atos normativos inferiores, que são versados no art. 59 da CF: as emendas à Constituição (inciso I), leis complementares (inciso II), ordinárias (inciso III), delegadas (inciso IV), medidas provisórias (inciso V), decretos legislativos (inciso VI) e resoluções (inciso VII).

O constituinte originário instituiu duas exceções ao princípio da jurisdição única: no julgamento pelo Legislativo de crime de responsabilidade do chefe do Poder Executivo (arts. 52, I e II, c/c 85 e 86, da CF); e no julgamento de contas de gestão pelos tribunais de contas (art. 71, II, da CF):

A primeira diz respeito aos crimes de responsabilidade do Presidente da República [e demais cominações]. O seu julgamento competirá ao Congresso. A segunda se refere ao julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais

responsáveis pela guarda ou aplicação de bens ou fundos públicos atribuído ao Tribunal de Contas [...]. Ao julgar crimes de responsabilidade, o Presidente da República, Ministros de Estado, o Procurador Geral da República e ministros do Supremo Tribunal Federal, exerce o Senado função tipicamente judicante. [...] O Tribunal de Contas não aparece na Constituição como órgão componente do Poder Judiciário. [...] Não obstante isso, [...] lhe comete o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e dinheiro público, o que implica em investi-lo no parcial exercício da função judicante (FAGUNDES, 1967⁷⁴, p. 139-142).

As múltiplas competências do Tribunal de Contas, arroladas no art. 71 da CF, apenas parte delas ocorre no exercício de função jurisdicional: no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, II, da CF).

O termo empregado no inciso II do art. 71 da CF é precisamente este: “julgar”. No exercício desta competência, o Tribunal de contas, com base em levantamentos contábeis, certificados de auditoria, pronunciamentos das autoridades administrativas e inspeções, decide acerca da regularidade das contas dos ordenadores de despesa e demais responsáveis que atuem nesta condição e, por isto, corresponde, em regra, a uma forma de controle *posterior* dos atos de gestão.

A jurisdicionalidade do julgamento de contas de gestão não decorre tão somente da terminologia empregada na Constituição, em que pese ser ela um forte indicativo. Soma-se a isto o fato de que a decisão sobre as contas tratadas no art. 71, II, da CF reveste-se com o atributo da definitividade⁷⁵, muito embora ainda

⁷⁴ Tatiana Penharrubia Fagundes (2012, p. 112) reforça que, em que pese a tese levantada por Seabra Fagundes ser contemporânea à Constituição de 1967, a recepção dos seus dispositivos no tocante ao julgamento de *impeachment* pelo Legislativo e o julgamento das contas de gestão pelo Tribunal de Contas pelo ordenamento jurídico advindo da Constituição de 1988 confere atualidade a suas ideias.

⁷⁵ Com relação à regularidade ou irregularidade das contas de gestão, o Tribunal de Contas decide conclusivamente (FAGUNDES, 1967, p. 142), sem margem para nova apreciação de mérito pelo Judiciário. Por isso, o julgamento das contas em matéria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial reveste-se com a força da irretratabilidade, típico das decisões jurisdicionais com trânsito em julgado. É nessa perspectiva que esse órgão possui competências próprias e exclusivas que não estão ao alcance da revisão de nenhum outro órgão, inclusive do Judiciário. Ora, caso o Judiciário constatare algum vício nas decisões desses órgãos, não poderá proferir decisão substitutiva. Em vista disto, ressalta Azeredo (2017, p. 237), em anulando alguma decisão, a matéria tem que retornar para o exame do próprio Tribunal.

permaneça na função jurisdicional típica do Judiciário as matérias atinentes aos direitos subjetivos dos agentes envolvidos, a ele competindo o posicionamento decisivo.

A discussão versa precisamente sobre quem ou o que é julgado, consoante ressalta Fagundes (2012, p. 114). O sentenciamento de contas abrange duas dimensões jurídicas, a serem julgados em instituições independentes: as contas de gestão e a pessoa que as presta, o primeiro sob julgamento definitivo do Tribunal de Contas⁷⁶, e o segundo, do Judiciário, tão somente em caso de ameaça ou lesão a direito⁷⁷. Por isso, a jurisdicionalidade a cargo das Cortes de Contas é apenas parcial, como já notava Seabra Fagundes (1967, p. 142).

Em outros termos, a Corte de Contas julga as contas, e não o seu responsável, muito embora sobre ele incida efeitos jurídicos desta decisão. Assim, o fulcro da questão reside em entender que o julgamento de contas consiste em examiná-las, conferir-lhes a exatidão, ver se estão certas ou erradas e, com isso, determinar se há regularidade no pagamento, fornecendo elementos às instâncias judiciárias para realizarem julgamentos sobre o responsável.

Ressalte-se, ademais, que a distinção entre as funções administrativa e jurisdicional consiste justamente em ser esta uma atividade de substituição. Consoante recorda Buzaid (1967, p. 49-50), administrar é uma atividade por si mesma, imposta direta e imediatamente pela lei a órgãos públicos. Como o proprietário age por conta própria nos limites de seu direito de propriedade, assim a administração pública, nos limites de seu poder, age por conta própria, não em lugar de outrem. Quando ela satisfaz, reconhece, reintegra ou repara direitos alheios, não faz coisa diferente do que faz o devedor pagando ao credor, ou o possuidor restituindo a coisa ao proprietário.

Em outros termos, o juiz age no atuar da lei; a administração age em conformidade com a lei; o juiz considera a lei em si mesma; o administrador

⁷⁶ Pontes de Miranda, apreciando o assunto, define a questão: “Não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue, e outro juiz as re-julgue depois. Tratar-se-ia de absurdo bis in idem. Ou o Tribunal de Contas julga, ou não julga” (MIRANDA, 1953, p. 340).

⁷⁷ Nesta circunstância, caberá ao Judiciário apenas se manifestar quanto à legalidade do procedimento, podendo anulá-lo.

considera-a como norma de sua própria conduta. Assim, pois, a administração exerce atividade primária e originária; a jurisdição é, diversamente, atividade secundária ou coordenada.

4.1.2.2 Julgamento das contas de gestão no caso em que os prefeitos atuaram como ordenadores de despesa

Como se viu, as contas de governo e de gestão são materialmente distintas, por abrangerem aspectos distintos da realidade das finanças públicas dos entes públicos. Em decorrência, ambas as prestações possuem regimes jurídicos particulares, em cujo âmbito o Tribunal de Contas atua de forma diferenciada, por vontade do legislador constituinte (art. 71, I e II, da CF).

Acerca das contas de governo (art. 71, I, da CF), prestadas pelo chefe do Poder Executivo, de caráter eminentemente político, o Tribunal de Contas aprecia-as e emite um parecer prévio. Neste caso, a atuação é opinativa. Já no concernente às contas de gestão (art. 71, II, da CF), prestadas por administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, bem como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, o Tribunal de Contas julga-as.

No âmbito da União e dos Estados, em razão da extensa amplitude da Administração Pública que cada um desses entes federativos possui, termina-se por obstaculizar que os seus respectivos chefes do Executivo cumulem as funções políticas, que estarão compreendidas posteriormente na prestação das contas governamentais, e as administrativas, que envolverão a prestação de contas de gestão. Desta forma, por não atuarem na condição de ordenador de despesa, não deverão eles prestar duas modalidades de contas, as de governo, que são próprias do seu cargo, e as de gestão, que são obrigatórias a todos que atuem na condição de administrador público.

Também assim ocorre na órbita dos grandes e médios municípios. Por não possuírem incumbências de gestão administrativa, os respectivos prefeitos

permanecem desincumbidos da obrigação de prestar as contas de ordenação de despesas

Ocorre que na esfera âmbito dos pequenos municípios, devido à reduzida amplitude das administrações públicas municipais, os prefeitos atuam, ordinariamente, na condição de ordenadores de despesas, incidindo sobre eles o dever de prestar contas de gestão. Neste caso, seria a Câmara Municipal ou o Tribunal de Contas o órgão competente para julgar esta espécie de contas⁷⁸?

No Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, relatado pelo Min. Luís Roberto Barroso, por apertada maioria, o plenário da Suprema Corte assentou entendimento no sentido de que compete ao Legislativo municipal a competência privativa para o julgamento das contas do prefeito municipal, sejam elas de governo ou de gestão, circunstância na qual atuaria o Tribunal de Contas como mero órgão auxiliar. Segundo o voto prevalecente do Min. Ricardo Lewandowski, tal interpretação privilegia a soberania popular, ao relegar ao órgão de representação política a competência decisória acerca das contas do Chefe do Executivo municipal, isto abrangendo também possível atividade de ordenação de despesas.

Para a maioria dos ministros a prescrição do art. 1º, parágrafo único, da CF, que prevê que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, lança efeitos sobre o texto do art. 31, caput e §1º, da CF, reforçando que os edis que possuem, por força da própria Constituição Federal, o direito de julgar todas as contas do prefeito, sem nenhuma distinção.

Data vênia, não é este o melhor entendimento. O que o caput e o §1º do art. 31 da Carta Política prevê é que será o controle externo exercido pela Câmara Municipal auxiliado pelo Tribunal de Contas, que, na essência, em nada difere do estatuído no art. 70 e 71 do diploma constitucional. Note-se o texto:

⁷⁸ Esta discussão é especialmente sensível devido à promulgação da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), que incluiu a alínea “g” no inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, prevendo-se o seguinte: são inelegíveis [...] para qualquer cargo [...] os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

Art. 31, caput, da CF: a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei;

Art. 70, caput, da CF: a fiscalização [...] da União e das entidades da administração direta e indireta [...] será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder;

Art. 31, §1º, da CF: o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver;

Art. 71, caput, da CF: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Nota-se claramente que o constituinte originário transportou ao âmbito municipal o mesmo regime do estatuído ao plano federal, que de resto já era evidente por força do art. 75 da CF, senão vejamos: as normas estabelecidas nesta seção (referente aos art. 70 a 74 do texto constitucional) aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

O auxílio de que trata o art. 31, §1º, da CF deve ser enfrentado à luz das prescrições do art. 71 da CF, que vincula o controle externo técnico ora a uma complementaridade política (como é o caso dos incisos I, III, IV, VII e X, do art. 71 da CF), ora à revelia de qualquer participação do órgão legislativo (como é o caso dos incisos II, V, VI, VIII, IX e XI do art. 71 da CF). Portanto, quis o legislador originário que não apenas uma parte do controle externo compita aos representantes políticos como também, paulatinamente, que estes, quando do exercício destas atribuições, sejam auxiliados pelas Cortes de Contas. Como já esposado anteriormente, atuar em auxílio indica que aproveita a outro órgão, especialmente ao Legislativo, as atividades, inconfundíveis e insuprimíveis, realizadas pelas Casas de Contas, sem decorrer disso que estes órgãos sejam meros auxiliares. Nisto reside, inclusive, a relação jurídico-constitucional de independência e harmonia alimentada entre o Legislativo e Tribunal de Contas, consoante reforça Britto (2001, p. 05).

Dito de outro modo, inobstante ambos compartilharem a mesma função (controle externo, em sentido restrito), as tarefas a cargo da Corte de Contas são definidas em espaços inconfundíveis de competência, auxiliando a todos os três “Poderes”, e não apenas ao Legislativo, muito embora a ele se vincule mais estreitamente, dado que é também o portador desta incumbência controladora.

Ter-se tratado do Tribunal de Contas dentro do Capítulo I (Do Poder Legislativo) decorre tão somente do fato de que, dado que o controle externo, em sentido restrito, possui duplo aspecto, político e técnico, e que a sua dimensão política antecede a técnica, por referir-se, antes de tudo, à elaboração de políticas públicas (programas e projetos de governo) e suas respectivas metas, a titularidade deste controle é do Legislativo (art. 70, da CF), muito embora dele participe também, indispensavelmente, a ISC brasileira. Decorre disto o tratamento díspar conferido pelos incisos I e II do art. 71 da CF, que visa atender nada mais do que a diferença material, de conteúdo, que ambas as contas abarcam.

A alocação de recursos públicos a órgãos e atividades espelha as opções deliberativas de determinada sociedade política, no exercício de uma função governativa previamente apreciada e aprovada pelos órgãos parlamentares de representação popular. Seu conteúdo é, por isso, eminentemente político, correspondendo ao planejamento, organização, direção e controle de políticas públicas, em um contexto “macro”. Por isso, estará adstrito a tarefas dos órgãos de cúpula do Estado, componentes do sistema de governo adotado, que posteriormente encaminhará as informações concernentes a suas atividades. Nesta prestação, o crivo técnico, muito embora necessário, se sujeita a uma posterior avaliação de conveniência e oportunidade política, que, conforme já exposto, nada mais é do que a análise subjetivo-ideológica, como é próprio da atividade parlamentar.

De maneira distinta, as contas de gestão referem-se aos atos de gerência da administração pública, viabilizando sua condução cotidiana no tocante aos bens, dinheiro ou valores públicos. Envolvem o emprego de recursos públicos e, por isso, consubstanciam-se em gasto efetivo (ou de ausência de arrecadação), a repercutir diretamente no patrimônio público. Tratam-se de atos individualizados de gestão,

realizados por diversos agentes públicos, quais sejam, todos aqueles que cuidam do empenho, autorizam o pagamento e possibilitam a concretização da despesa pública. Por isso, essas contas alcançam um universo “micro”, eminentemente técnico, acerca das licitações, dos contratos e das ordens de pagamento.

Destarte, por ser muito variado o universo de agentes praticantes de atos de gestão, a Lei Maior os abrangeu de maneira vaga e ampla, como “administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos” (art. 71, II, da CF). Como se nota, o propósito do constituinte era o de ampliar o alcance deste dispositivo. O resultado é que todos os que praticam, por imposição legal ou delegação de competência, atos administrativos de gerência de dinheiro público, atuam na condição de ordenador de despesa.

Outrossim, as contas de gestão, por refletirem os resultados específicos da administração financeira das unidades orçamentárias, possui como conteúdo, de forma mais acentuada, a impessoalidade, moralidade e a eficiência administrativa. Consoante defendido pelo Ministro Luís Roberto Barroso na apreciação do RE nº 848.826/DF, não parece razoável permitir uma politização destas questões quando do julgamento das contas de ordenação de despesas, sujeitando-as a uma deliberação final de um órgão político-partidário.

Quisesse o Diploma Político excepcionar da competência da Corte de Contas o julgamento das contas de gestão do Chefe do Poder Executivo, agindo este como ordenador de despesas, bastaria uma objetiva ressalva quanto aos sujeitos mencionados no inciso II do art. 71. Mas assim não o fez, e não o fez justamente porque o real critério para a fixação da competência dos Tribunais de Contas nos incisos I e II é o conteúdo das contas em análise, e não o cargo ocupado pelo agente político.

Nada obstante, entendeu o STF pela incompetência dos Tribunais de Contas para julgar as contas dos prefeitos, mesmo as de gestão. O reflexo mais imediato desta decisão é a possibilidade dada pela Suprema Corte aos prefeitos municipais de que os mesmos avoquem a si a ordenação de despesas e, com isso, sujeitem-se a uma apreciação política realizada pelos edis, em cujo âmbito o Tribunal de Contas atuará como mero auxiliar. Neste caso, muito embora não tenha o Chefe do

Executivo atuado como agente político nestes atos sobre os quais está a prestar contas, e sim como técnico, como administrador de despesas públicas, terá esta prestação um julgamento político.

Outra problemática diz respeito ao quórum necessário à derrubada do parecer prévio. Muito embora a Constituição Federal, no seu art. 31, §2º, aponte para um quantitativo de dois terços de membros das Câmaras Municipais, bastará ao prefeito agrupar metade dos edis para obstruir a pauta e impedir o julgamento das contas, ou mesmo conquistar o apoio do presidente da Câmara Municipal, para que este não paute esta matéria (no caso em que as leis orgânicas ou regimentos internos não prevejam prazo para o julgamento). Com isto, com um quórum menor do que os dois terços estabelecidos pelo texto constitucional, estar-se-á a, na prática, impedir que o parecer prévio condicione o resultado da deliberação, à revelia da vontade do constituinte originário.

Ora, estas questões seriam restritas às contas governamentais, que possuem uma deliberação política, e que estes artifícios, notadamente políticos, fazem parte do seu jogo. No entanto, o STF, ao entender que as contas de gestão prestadas pelos prefeitos municipais se equivalem às de governo no tocante ao regime jurídico de tramitação, transportam às questões eminentemente técnico-jurídicas⁷⁹ esta coloração política, possibilitando que se sujeitem a estas manobras, com claros malefícios à efetividade da sindicância sobre o dinheiro público.

⁷⁹ Furtado (2012, p. 615-616) resume bem estas matérias, indicando que as contas de ordenador em geral compreendem fluxo financeiro; licitações realizadas, as despesas efetuadas com dispensa ou inexigibilidade de licitação, os contratos assinados no período; os créditos orçamentários consignados ao órgão ou entidade, bem como as alterações desses créditos e os respectivos saldos remanescentes; o processamento das fases da execução da despesa: empenho, liquidação e pagamento; os restos a pagar inscritos e as disponibilidades de caixa existentes no final do exercício; o processamento da despesa mediante adiantamento, subvenções, auxílios e contribuições; o cumprimento de normas legais referentes à gestão de pessoal (contratações temporárias, encargos sociais, terceirização etc); controle de gestão patrimonial; as alienações de bens móveis e imóveis; e obediência às normas de transparência fiscal, dentre outros aspectos administrativos.

5 METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Por meio de informações contidas no sistema processual “e-Contas” do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (anexo), obteve-se uma amostragem preliminar que indicava um baixíssimo índice de contas julgadas pelas Câmaras Municipais. Com base nestes números, adotou-se como escopo da pesquisa as contas governamentais referentes aos exercícios de 2013 a 2015. Isto se deveu ao fato de que a quase totalidade destas contas já foram apreciadas pelo Tribunal de Contas, mediante a emissão de Parecer Prévio, de modo que as Câmaras Municipais já estariam aptas a julgá-las. Desse modo, seria possível levantar informações sobre todo o ciclo de apreciação e julgamento das contas concernentes a estes anos.

O mesmo não se dá com relação a parte das contas do exercício de 2016. Como uma fração relativamente alta delas ainda possuía pendente ou a emissão de parecer prévio ou a decisão sobre pedido de reexame (circunstância que obsta ao Legislativo empreender o julgamento das contas, prejudicando, assim, o levantamento das informações acerca das fases procedimentais relativas ao Legislativo), entendeu-se por bem não incluir este exercício no escopo da pesquisa.

Repise-se, também, que tomando por base os números do levantamento prévio obtido junto ao TCE/TO, nota-se que não há uma variação significativa na taxa de julgamentos por parte do Legislativo, mesmo no caso das contas de anos muito distantes de agora. A proporção de 2013 em muito se assemelhava a de anos anteriores, ou de anos posteriores (próximos, como o de 2015). Em outros termos, um maior decurso de tempo pouco influi para um maior índice de julgamentos. Assim, a não inclusão da prestação de contas de 2012 (ou mesmo de anos anteriores) pouco interferiria nos resultados empíricos a serem alcançados.

O cerne da pesquisa empírica foi evidenciar que, em regra, as contas governamentais não recebem o devido processamento e julgamento pelas instituições controladoras, à revelia da minuciosa, muito embora esparsa, regulamentação constitucional e legal que a matéria recebe. Com isso, o ciclo

orçamentário, que não se encerra com a mera execução orçamentária pela Administração Pública, não alcança os resultados efetivos que o constituinte originário lhe relegou.

Este fato ganha ainda maior visibilidade quando se nota que a resistência por parte das instituições em aderir às prescrições do ordenamento jurídico nacional em matéria financeira, nada obstante a dura realidade das finanças públicas de todos os entes federativos brasileiros. Deste cenário de descompasso entre o preceituado e o efetivamente realizado participa a ausência de julgamento das contas de governo. Esta tarefa é de tal ordem secundarizada pelo Legislativo que o mesmo, tendo apreciado e aprovado os projetos de leis orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e, sobretudo, orçamento anual), queda-se inerte posteriormente, quando da oportunidade de julgar a prestação de contas realizada pelo Chefe do Executivo.

Ora, é precisamente neste momento que o órgão parlamentar poderia, ante à constatação de que determinadas atividades fugiram aos limites por ele autorizados, imprimir-lhes a devida sanção política: a rejeição das contas e a mácula político-jurídica dos responsáveis. Não o fazendo o Legislativo, que é o órgão apto à deliberação final sobre esta espécie de contas, pretere a vontade constitucional, furtando-se assim da responsabilidade – que é insita à sua condição de instituição pública, e por isso deve também ela se submeter: a de que as competências são, antes de tudo, um dever, e não apenas um poder. Reprise-se, com isto, o ensinamento de Canotilho (1993, p. 639) no sentido de que a normatividade constitucional impõe aos órgãos de soberania não apenas limites à ação, como também deveres de agir.

Como abordado, o ciclo da prestação de contas envolve um emaranhado de circunstâncias: essencialmente, três instituições (Executivo, Tribunal de Contas e Legislativo); uma infinidade de regramentos esparsos (leis nacionais; leis orgânicas municipais e regimentos internos); e realidades fáticas variadas (municípios de variados portes, variadas práticas institucionais, etc.). Neste sentido, diversas perguntas se apresentam quando se almeja identificar os pontos em que o gargalo das contas governamentais toma corpo: em quais dimensões ele se dá (se

normativa e/ou se fática), em quais órgãos ele ocorre (se no Executivo; se no Tribunal de Contas; e/ou se no Legislativo); em que momentos (em que etapas procedimentais); e, sobretudo, em que municípios ele ocorre (sublinhe-se que existem 139 municípios tocantinenses).

Em vista da alta complexidade do tema, fez-se uma série de perguntas, quais sejam: qual o número de municípios tocantinenses que concluíram o ciclo da prestação de contas de governo? Qual o índice de contas apontadas pelo TCE/TO como aptas à rejeição ou à aprovação? Os pareceres prévios foram emitidos dentro do prazo previsto no ordenamento jurídico municipal? Qual a taxa de pedidos de reexame? Qual o montante de pareceres prévios revistos quando do julgamento dos pedidos de reexame? Qual o procedimento de julgamento por parte dos Legislativos municipais? Existe prazo para a apreciação das contas por parte das comissões permanentes de orçamento e finanças? Existe prazo para o julgamento das contas por parte do Legislativo municipal? Qual o número de julgamentos levados a cabo pelas Câmaras Municipais? Qual o índice de acompanhamento do posicionamento do parecer prévio por parte do Legislativo municipal?

Adotou-se o método hipotético-dedutivo, partindo de premissas que, no decurso da pesquisa empírica, foram parcialmente confirmadas. As hipóteses levantadas foram as seguintes: 1º) não seriam respeitados os prazos conferidos ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins para emissão de parecer prévio; 2º) haveria tempo suficiente às Câmaras Municipais para julgamento das contas municipais, de modo que a respectiva ausência na execução desta competência não poderia ser imputada ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins; 3º) não haveria previsão expressa do dever de fundamentação dos julgamentos das contas de governo pelas Câmaras Municipais; 4º) não haveria prazo para julgamento das contas pelas Câmaras Municipais; 5º) não haveria consequência legal para a ausência de julgamento das contas de governo pelas Câmaras Municipais; 6º) não seriam realizadas audiências públicas quando do julgamento das contas de governo pelas Câmaras Municipais, possibilitando uma interlocução pedagógica com os cidadãos e entidades da sociedade civil sobre um assunto que lhes afeta e interessa.

Em simetria com o que já observara Gil (2008, p. 12), quando o conhecimento sobre certa temática é insuficiente para a explicação de sua ocorrência, advém o problema. Em vista de explica-lo, elaboram-se conjecturas e hipóteses que, mediante acurada investigação científica, é testada e, porventura, falseada.

Neste sentido, a presente pesquisa enquadrou-se como exploratória, visto que visou proporcionar maior familiaridade com um cenário pouco explorado, tanto no âmbito federal, quanto, como faz este trabalho, no domínio municipal. Buscou-se, mediante o levantamento de informações pormenorizadas, fixar novas hipóteses acerca do problema (porquanto que o mesmo, quando raramente abordado, não ultrapassa o plano teórico, o que termina por não falsear as premissas que em geral se dá ao tema).

Associado a isto, esta pesquisa também foi parcialmente descritiva, vez que descreveu características de determinado fenômeno, envolvendo a utilização de técnicas padronizadas de levantamento de dados, quantificando-se os resultados em gráficos e quadros. Ora, a atual perquirição registrou e descreveu os fatos sem neles interferir. O intuito era descobrir a frequência com que se davam os meandros do objeto pesquisado.

Por isso, primeiro se delineou o problema (a ausência de julgamento das contas governamentais pelo Legislativo municipal). Após, visando responde-lo, formularam-se as conjecturas (discriminadas anteriormente). Somente depois, visando testá-las, partiu-se à observação e levantamento de dados acerca da realidade.

Em outros termos, as hipóteses eram provisórias, tornando-se definitivas (ou, melhor ainda, momentaneamente definitiva, porque ainda podem ser refutadas futuramente) após o confronto com os dados obtidos da realidade fática dos municípios tocantinenses. Por isso, o método adotado pode ser classificado como hipotético dedutivo em que, como sublinha Marconi e Lakatos (2011, p. 72), a pesquisa procura testar e falsear as hipóteses inicialmente admitidas.

5.1 Tipo e natureza do estudo

A numerosa quantidade de municípios tocantinenses conduziu a uma abordagem quantitativa do regime de prestação, apreciação e julgamento das contas de governo prestadas no âmbito dos municípios tocantinenses. Ora, a ampla dimensão do objeto de pesquisa – que possui, ao menos potencialmente, grande margem à variabilidade (porque os prazos legalmente previstos e as práticas institucionais podem ser as mais diversas possíveis) – conduz, naturalmente, à necessidade de identificação de similitudes entre a realidade normativa dos municípios, conferindo uma visão mais global do objeto pesquisado.

Visando precisar este cenário, em simetria com lições de Bauer e Gaskell (2003, p. 22), buscou-se elaborar estatísticas para ilustrar como se dá este fenômeno jurídico-político no Estado do Tocantins. Nesse sentido, tal como prepondera Marconi e Lakatos (MARCONI e LAKATOS, 2011, p. 286), ao voltar à compreensão de ocorrências por meio da sistematização de valores numéricos, acentuando a frequência com que elas se dão, possibilitam entender o fenômeno para além da sua aparente individualidade. É dizer, ao sintetizar o resultado em gráficos, quadros e tabelas, essência da abordagem quantitativa, consoante reforça Sabino (1966, p. 204), a globalidade do objeto de pesquisa é delineada de forma mais concatenada, extrapolando possíveis suposições de que o mesmo é manifestação atípica e isolada.

Assim, o arcabouço normativo nos planos federal e estadual serviu de ponto de partida para identificação dos dados a serem levantados acerca do regime municipal de prestação, apreciação e julgamento de contas governamentais. Por conseguinte, após analisar os dois primeiros (as normas federais e estaduais), delimitou-se, acerca do âmbito municipal, as unidades de codificação e as categorias a serem empregadas nesta codificação. Em seguida, passou-se a uma pesquisa mais ampla com relação ao terceiro (as normas municipais e os dados concretos referentes aos procedimentos envolvidos na prestação de contas de 2013 a 2015), efetuando-se o registro e quantificação dos dados, que permitiu medir as hipóteses, levando-as a sua consequente aceitação ou refutação.

5.2 Fonte de coleta dos dados

Este estudo se valeu da pesquisa documental, em que o pesquisador se apropria de materiais que ainda não receberam tratamento analítico. No presente caso, foram reunidos e avaliados: (1) as leis orgânicas dos municípios, (2) os regimentos internos das câmaras municipais, (3) os recibos de prestação de contas, (4) os pareceres prévios, (5) os pareceres de comissão permanente de orçamento finanças municipais, (6) as atas da sessão de julgamento das contas e (7) os decretos legislativos de julgamento das contas. Portanto, a pesquisa documental empreendida neste estudo se debruçou apenas sobre fontes escritas e públicas.

A pesquisa documental é caracterizada pela busca de dados em documentação primária (relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação), que não foram submetidos às técnicas de processamento e avaliação científicas. Em razão disto, demanda-se do pesquisador uma avaliação mais pormenorizada, dado que as fontes com que trabalha estão em estado bruto, anterior a qualquer tratamento e/ou filtro analítico preliminar.

É fundamental salientar que nessa modalidade de pesquisa a documentação é empregada como fonte de informações, indicações e esclarecimentos, cujo conteúdo é evidenciado com vista a clarificar determinadas questões e, com isso, servir de comprovação ou refutação das premissas levantadas. A sua vantagem, se comparado em relação outras modalidades de pesquisa, é a confiabilidade das fontes, o reduzido custo operacional e o contato do pesquisador com documentos originais.

Outrossim, feito estes esclarecimentos conceituais, passe-se aos meios de obtenção dos documentos. Esta pesquisa empreendeu: 1) o envio de ofício, por e-mail, a todos os presidentes das Câmaras Municipais do Tocantins; 2) buscas junto ao sistema processual “e-contas” do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins; e 3) investigações junto aos sítios eletrônicos dos Legislativos dos municípios tocantinenses.

Solicitou-se, por meio dos ofícios emitidos a todos os 139 presidentes das Câmaras Municipais, o envio de: (a) cópia atualizada do regimento interno da

Câmara Municipal; (b) de cópia das atas das sessões de julgamento pelas Câmaras Municipais das contas de prefeito referente aos exercícios de 2013 a 2015; (c) cópia digital da decisão (decreto legislativo) pelas Câmaras Municipais, aprovando ou rejeitando as contas de prefeito referente aos exercícios de 2013 a 2015; e (e) de cópia dos pareceres da Comissão de Orçamento e Finanças sobre as contas de prefeito referente aos exercícios de 2013 a 2015.

Por meio do sistema processual “e-Contas” do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, averiguou-se a disponibilidade dos seguintes documentos: 1) recibo da prestação de contas de 2013 a 2015; 2) pareceres prévios emitidos pelo TCE/TO referentes às contas de 2013 a 2015; 3) decretos legislativos de julgamento pelas Câmaras Municipais⁸⁰ das contas de 2013 a 2015.

Foram também averiguados os endereços eletrônicos das Câmaras Municipais, visando o acesso a: 1) leis orgânicas dos municípios; 2) regimentos internos das câmaras municipais; 3) pareceres das comissões de orçamento e finanças; 4) atas das sessões de julgamento das contas de 2013 a 2015; 5) decretos legislativos de julgamento das contas de 2013 a 2015; 6) atas de possíveis audiências públicas referentes às contas de 2013 a 2015.

É fundamental salientar que, em que pese serem todos estes documentos de domínio público, o acesso aos mesmos não é tarefa simples (tanto porque não estão disponibilizados nos portais eletrônicos das Câmaras Municipais tocantinenses, quanto porque seus membros – no caso, os Presidentes –, mesmo demandados por ofício, atenderam apenas parte da solicitação). Por isso, quantificou-se também os índices de acesso à documentação que, em tese, deveria ser pública.

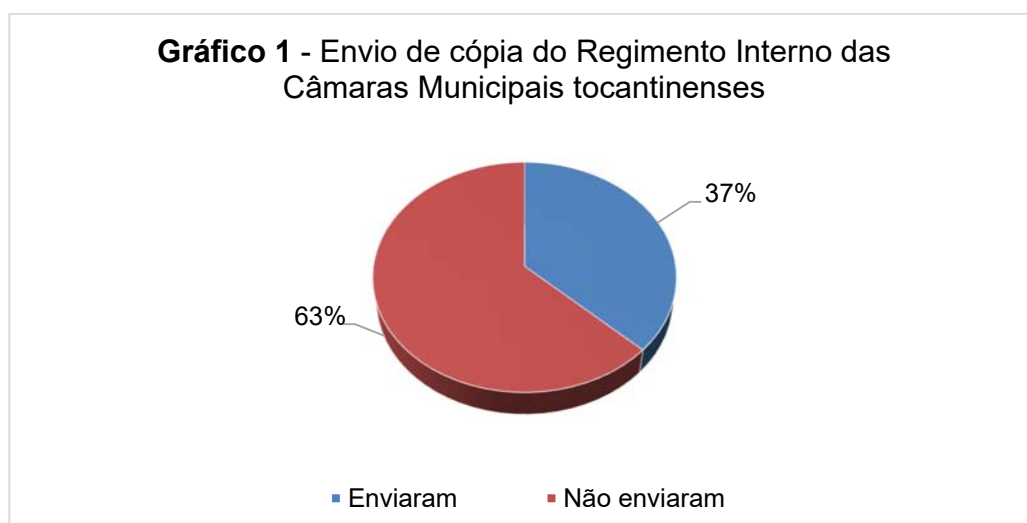
5.2.1 Envio da documentação pelas Câmaras Municipais tocantinenses

A solicitação aos presidentes das Câmaras Municipais para que enviassem os documentos mencionados acima ocorreu nos dias 10 a 31 de setembro de 2018.

⁸⁰ Parte dos órgãos legislativos municipais, assim que julgam as contas governamentais do Prefeito, enviam ao TCE/TO a respectiva documentação, que a faz constar no processo no sistema “e-Contas” em que foram apreciadas pela Corte de Contas a respectiva prestação.

Para o recebimento e o controle do fluxo de comunicações, criou-se o endereço eletrônico “contasprefeitos@tce.to.gov.br” e, por meio dele, foi enviado e-mails aos endereços cadastrados oficialmente no sistema “Cadastro Único – CADUN”⁸¹ do Tribunal de Conta do Estado do Tocantins.

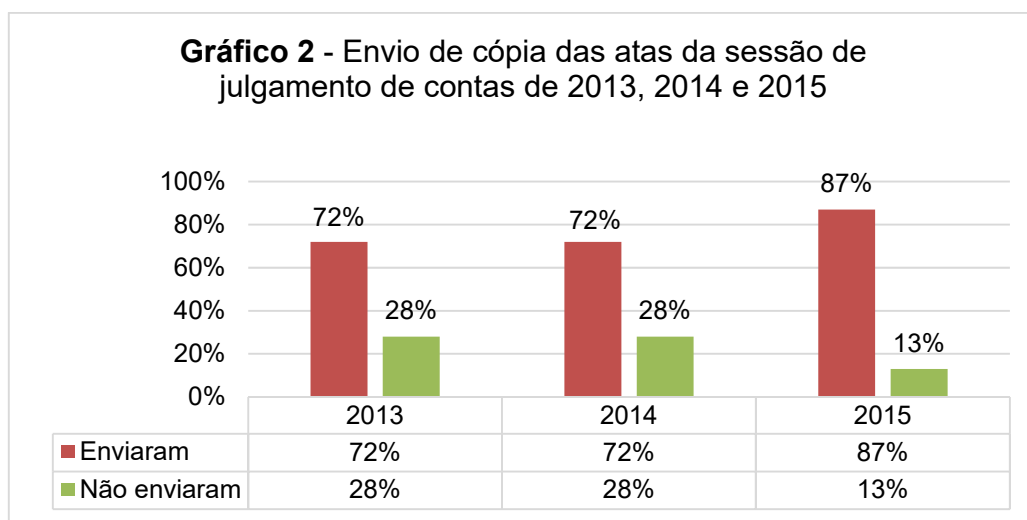
No tocante ao envio dos regimentos internos das Câmaras Municipais tocantinenses, da totalidade dos 139 órgãos, apenas 51 atenderam à solicitação e enviaram cópia do respectivo regimento interno:



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos no quadro 01, apêndice A

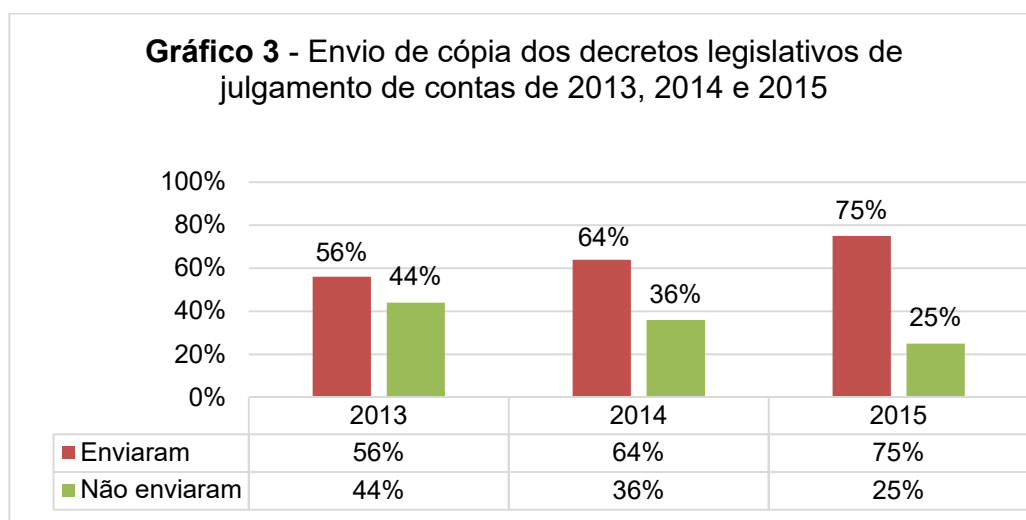
No concernente ao envio de cópia das atas das sessões de julgamento das contas governamentais no âmbito municipal, é essencial destacar que a porcentagem foi aferida com relação aos municípios em que houve o julgamento das contas (e, por isso, haviam como enviar a respectiva ata da sessão de julgamento). Em apenas 32 municípios houve o julgamento das contas de 2013. Em somente 25 municípios foram julgadas as de 2014; e apenas em 8 foram julgadas as de 2015. Neste sentido, levando-se em consideração que 23 câmaras enviaram as atas de julgamento das contas de 2013; 18 enviaram as contas referentes as de 2014; e 7, as de 2015, chega-se ao seguinte percentual:

⁸¹ Neste sistema, dentre outras informações, há o registro dos e-mails dos responsáveis pelas unidades jurisdicionadas fiscalizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, em cujo âmbito as Câmaras Municipais tocantinenses estão incluídas.



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 02 a 04, apêndice B

Situação similar ocorreu no tocante ao envio de cópia dos decretos legislativos de julgamento das contas governamentais no âmbito municipal. Repise-se novamente que em apenas 32 municípios houve o julgamento das contas de 2013; em somente 25 municípios ocorreu o julgamento das contas de 2014; e apenas em 8 foram julgadas as de 2015. Isto posto, levando-se em consideração que 18 câmaras enviaram as atas de julgamento das contas de 2013; 16 enviaram as referentes ao de 2014; e 6, as de 2015, chegou-se ao seguinte percentual:



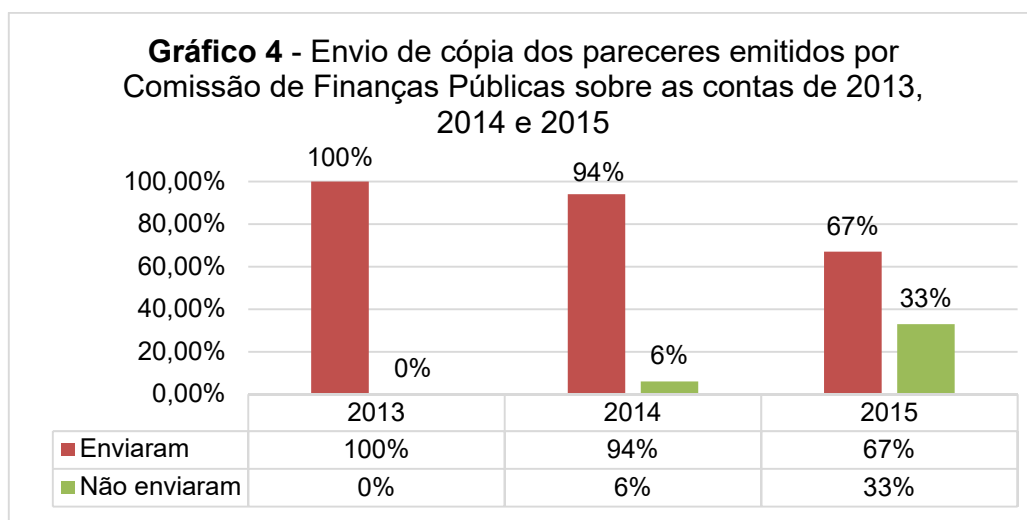
Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 05 a 07, apêndice C

Lógica similar foi empregada no levantamento do índice total de câmaras municipais em que houve a elaboração de parecer pelas comissões permanentes de orçamento e finanças públicas. No entanto, houve uma relevante diferença.

Muito embora à primeira vista seja possível se supor que todos os julgamentos de contas foram antes instruídos com os pareceres das comissões de orçamento e finanças públicas, tal como determina a Constituição Federal (art. 166, §1º, I) e os respectivos regimentos internos da maioria dos legislativos municipais (como se verá a frente), pode-se supor, igualmente, que os membros do legislativo municipal conferem uma tramitação de julgamento das contas distinto do previsto normativamente.

Assim, entre uma possibilidade ou outra, adotou-se o seguinte entendimento: computou-se somente os casos em que esta pesquisa teve acesso ao respectivo parecer. Em outros termos, nos casos em que houve julgamento das contas (comprovado mediante decreto legislativo e/ou à ata de sessão de julgamento) e não houve acesso ao parecer da comissão (quando não constava no sistema processual “e-contas” do TCE/TO ou não foi enviado pelos Legislativos municipais), foi considerado que não houve emissão de parecer.

Esta ressalva é importante porque, uma vez obtido o número total de Câmaras Municipais em cujo âmbito foi emitido o parecer pela comissão permanente de orçamento e finanças públicas, pode-se, em seguida, levantar o percentual de câmaras que atenderam à solicitação do TCE/TO e enviaram a cópia do respectivo parecer. Isto posto, chegou-se ao seguinte índice: em somente 16 casos houve a emissão de parecer por comissão no trâmite de julgamento das contas de 2013; em apenas 18 casos houve o mesmo na tramitação de julgamento das contas de 2014; e em só 9 casos foi emitido parecer por comissão quando da tramitação de julgamento das contas de 2015. Desse cômputo total, apenas 16 (100%) câmaras municipais enviaram cópia dos pareceres da sua respectiva comissão sobre as contas de 2013; somente 17 (100%) enviaram as relativas às contas de 2014; e apenas 6 (77%), as atinentes às contas de 2015, chegando-se ao seguinte índice:



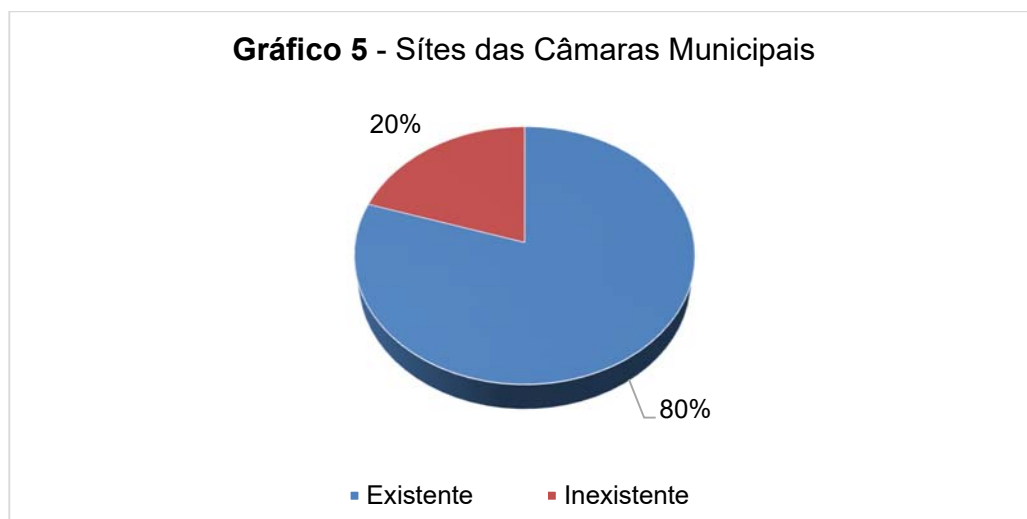
Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 08 a 10, apêndice D

Diante destes números, resta clara uma primeira constatação: se mesmo ante a autoridade que o ordenamento constitucional confere aos Tribunais de Contas parte dos presidentes de Câmaras Municipais se outorgam o direito de não expedir cópia de documentos que, pela própria essência, deveriam ser públicos e de fácil acesso, não é demais supor que com maior dificuldade ainda teriam os cidadãos para obtê-los.

5.2.2 Disponibilidade da documentação nos sites das Câmaras Municipais

Foi empreendido a pesquisa nos sites das Câmaras Municipais nos dias 29 de setembro a 16 de novembro de 2018. Foram abrangidos na apuração os 139 municípios tocaninenses.

Relativo à existência ou não de portais eletrônicos das Câmaras Municipais, constatou-se que em 112 casos (80%) que o Legislativo municipal possui site próprio. Só uma porção reduzida, 27 casos (20%), em que o mesmo ou se apresentou inacessível (fora do ar) ou inexistente:



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 11 e 12, apêndice E

Já no concernente à divulgação das contas municipais, em nenhum site de Câmara Municipal se identificou a existência de um campo específico para a consulta da matéria, de tal modo que, ao público, é possível a consulta aos documentos apenas de forma dispersa, e, mesmo dessa forma, de maneira incompleta, porque, como se verá, boa parte da documentação não é disponibilizada no site.

Igualmente, em nenhum caso foi encontrado a disponibilização do conteúdo da prestação de contas. Ora, a disponibilização da integralidade da documentação ao público compõe o dever de transparência do Legislativo municipal, até como forma de exposição à sociedade das atividades que são empreendidas naquele órgão. Ocorre que, nada obstante o mais comezinho bom senso aponte para isto, em nenhum site de Câmara Municipal tocantinense foram encontrados, em campo específico, os processos de julgamento das prestações de contas dos respectivos prefeitos:

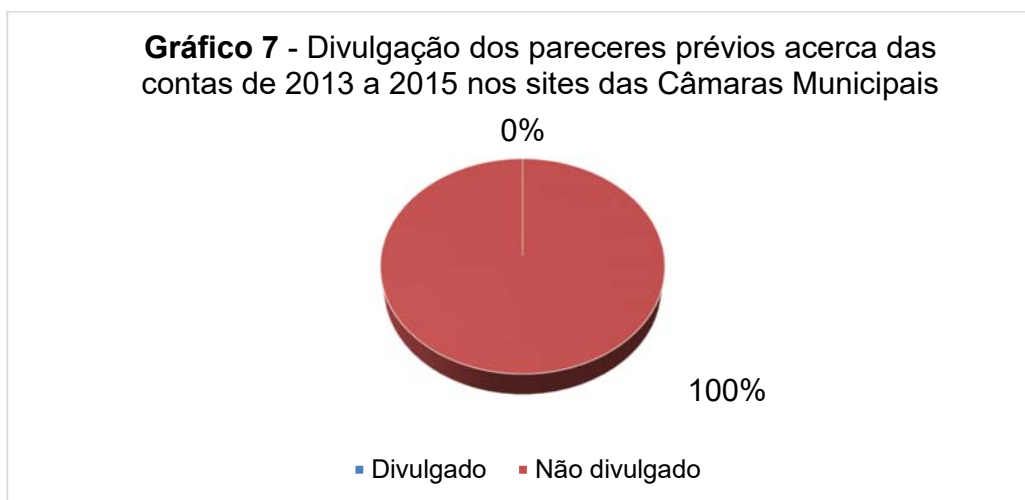
Gráfico 6 - Divulgação das contas municipais de 2013 a 2015 nos sites das Câmaras Municipais



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 13 a 15, apêndice F

No tocante à disponibilização dos pareceres prévios nos sites das Câmaras Municipais, a anterior situação se repete. Em nenhum caso foi encontrado os pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas sobre as contas de 2013 a 2015, devendo o interessado, caso queira, deslocar-se ao site do TCE/TO para obtê-lo. Ora, registre-se que, muito embora seja este documento emitido pelo Tribunal de Contas, ele compõe o trâmite de julgamento das contas governamentais. Neste sentido, não é demais supor que também a Câmara Municipal não apenas dele deva se servir, como também, por esta mesma razão, ele deva divulgar. Inobstante este raciocínio, não foi este o cenário apurado:

Gráfico 7 - Divulgação dos pareceres prévios acerca das contas de 2013 a 2015 nos sites das Câmaras Municipais



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 18 e 19, apêndice H

Quanto à divulgação dos pareceres da comissão permanente de finanças públicas, em apenas dois casos foram encontrados os pareceres (e, em ambos os casos, foram disponibilizados apenas os referentes às contas de 2013). Nos demais (137), apesar de parte deles constar com uma área para acesso aos pareceres de comissão, a mesma encontrava-se vazia:



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 20 e 21, apêndice I

Acerca da divulgação dos decretos legislativos de julgamento das contas de 2013 a 2015, em apenas quatro casos os mesmos foram obtidos nos sítios eletrônicos das Câmaras Municipais. No restante (135), muito embora houvesse uma área para acesso dos decretos legislativos, nenhum documento constava neste campo. Mesmo nos casos em que foram encontrados decretos legislativos, estes eram relativos tão somente às contas de 2013. Os referentes às demais contas não estavam disponíveis. Assim, chegou-se ao índice registrado no gráfico a seguir:

Gráfico 9 - Divulgação dos decretos legislativos de julgamento das contas de 2013 a 2015 nos sites das Câmaras Municipais



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 22 e 23, apêndice J

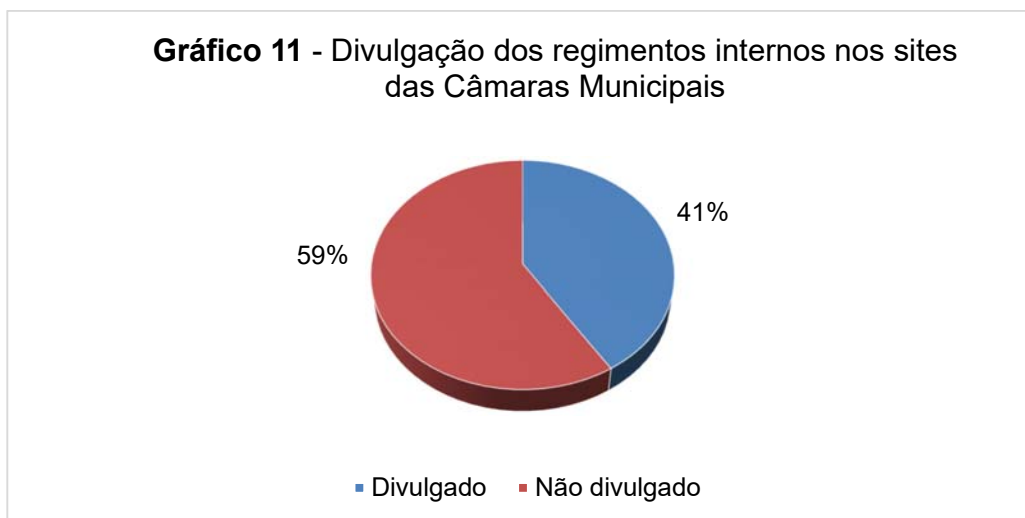
No concernente à divulgação das atas das sessões de julgamento das contas de 2013 a 2015, somente em um único site a mesma foi obtida. Nos demais (138) as atas não estavam disponibilizadas nos sites:

Gráfico 10 - Divulgação de atas de sessão de julgamento das contas de 2013 a 2015 nos sites das Câmaras Municipais



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 24 e 25, apêndice L

No tocante à divulgação dos regimentos internos nos sites das Câmaras Municipais, na maioria dos casos (82) não é ofertado ao público cópia deste documento. Em uma porção menor (57) foi encontrado o regimento interno no sítio eletrônico do Legislativo municipal:



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 26 e 27, apêndice M

Já quanto à divulgação das leis orgânicas nos sites das Câmaras Municipais, na maioria dos casos (87) não é ofertado ao público cópia deste documento. Em uma porção menor (52) foi encontrado a lei orgânica no sítio eletrônico do Legislativo municipal:



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 28 e 29, apêndice N

Estas taxas indicam a reduzida efetividade na implementação de um Legislativo digitalmente mais acessível aos cidadãos. A ausência de documentos

aponta para o fato de que os portais eletrônicos das Câmaras Municipais são mantidos por mera formalidade, sem a alimentação devida das informações acerca das atividades desenvolvidas pelos representantes políticos do povo – titulares do controle externo municipal.

Ademais, a escassa transparência destes órgãos também se evidencia quando se confronta a disponibilização de dados nos sites das Câmaras Municipais e o índice de desatendimento que estes órgãos deram à solicitação do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins acerca destes dados. Ambos os indicadores conformam um cenário, já sentido mesmo antes do início desta pesquisa, de déficit de publicidade no exercício do controle externo, que pereniza ao cidadão comum, quando não aos próprios parlamentares, o desconhecimento acerca desta função.

5.2.3 Pesquisa no sistema “e-Contas” do TCE/TO

Para além dos canais das Câmaras Municipais, nos dias 29 de setembro a 16 de novembro de 2018, realizou-se pesquisa também no sistema eletrônico de tramitação processual do TCE/TO (consta nos quadros 30 a 31, apêndice “O”, a relação dos municípios e seus respectivos processos de prestação das contas de 2013 a 2015 ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins). Por esta via, obteve-se a documentação referente à atividade da Corte de Contas tocantinense (recibo da prestação de contas de 2013 a 2015, pareceres prévios sobre as contas de 2013 a 2015, resoluções dos pedidos de reexame oferecidos para reapreciação do mérito quanto às contas de 2013 a 2015), bem como parte dos documentos referentes às atividades dos Legislativos municipais (sobretudo, decretos legislativos de julgamento das contas de 2013 a 2015, dado que é prática por parte das Câmaras Municipais o envio de cópia deste documento ao TCE/TO).

5.3 Técnica de análise

A técnica de processamento dos documentos prospectados foi o estatístico. Por meio dele, buscou-se converter um cenário amplo e complexo em

representações relativamente simples, apontando o índice de ocorrências do fenômeno pesquisado. Assim, através desta técnica, consoante Marconi e Lakatos (2011, p. 93), reduziu-se o objeto avaliado a expressões estatísticas, obtendo-se generalizações que descrevem bem o cenário das contas governamentais no âmbito dos municípios do Tocantins.

Ao promover, mediante quantificações, um delineamento do objeto, tornou-se possível testar e falsear hipóteses nutridas acerca da matéria em estudo, contribuindo-se para a sua melhor compreensão. Em outros termos, o método estatístico atuou não somente como uma técnica de descrição racional, mas também, e principalmente, como um “instrumento de experimentação e prova” (MARCONI e LAKATOS, 2011, p. 93) das hipóteses levantadas no início da pesquisa.

6 A REALIDADE DAS CONTAS GOVERNAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS TOCANTINENSES

6.1 Análise da Lei Orgânica dos Municípios

Preliminarmente, cumpre indicar como se chegou ao índice de acesso às leis orgânicas exposto a seguir. Como visto anteriormente, em que pese o atendimento apenas parcial da solicitação das leis orgânicas aos Presidentes das Câmaras Municipais, também foi realizada pesquisa nos sites das Câmaras Municipais e das Prefeituras. De um total de 139 municípios, conseguiu-se acesso a 74 (53%) leis orgânicas, permanecendo 65 (47%) inacessíveis:

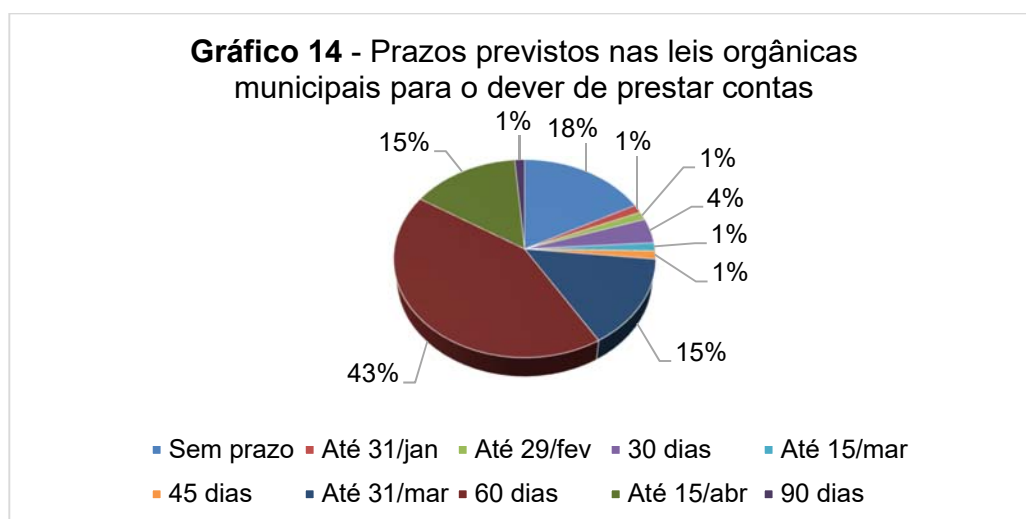


Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 33 e 34, apêndice P

É fundamental essa primeira informação, dado que foi com base nela que se determinou o espaço amostral da pesquisa acerca das leis orgânicas municipais. Como só se obteve êxito no acesso a 74 leis orgânicas, formou-se uma nova totalidade para o cálculo do percentual das demais ocorrências (prazo para o dever de prestar contas; prazo para o dever de emissão do parecer prévio; prazo para o julgamento de contas pela Câmara Municipal; consequência para o descumprimento de prazo para o julgamento de contas pelo Legislativo municipal).

Em outros termos, os 65 municípios cujas leis orgânicas não foram obtidas ficaram excluídos das análises seguintes.

Dito isto, registre-se agora a alta variabilidade normativa encontrada nas leis orgânicas municipais no tocante ao prazo para o dever privativo do Prefeito de prestar as contas municipais. Muito embora a Constituição Federal, no art. 84, XXIV, indique de forma expressa o prazo de sessenta dias, a contar do início da sessão legislativa, para o cumprimento desta obrigação pelo Chefe do Poder Executivo (no caso, na Carta Magna de 1988 estabelece-se o parâmetro com relação ao Presidente da República, valendo a todos os demais), apenas 32 leis orgânicas (43%) replicam o previsto constitucionalmente e somente 13 (18%) silenciam-se, reportando-se, por consequência, ao estabelecido na Constituição Federal. As demais estabelecem prazos distintos: 1 (1%) aponta para 31 de janeiro; 1 (1%) indica 29 de fevereiro; 3 (4%) estabelece 30 dias; 1 (1%) prescreve que será até 15 de março; 1 (1%) assinala 45 dias; 11 (15%) preconizam que será até 31 de março; 11 (15%) inscrevem que deverá ser feita até 15 de abril; e 1 (1%) apontam 90 dias:



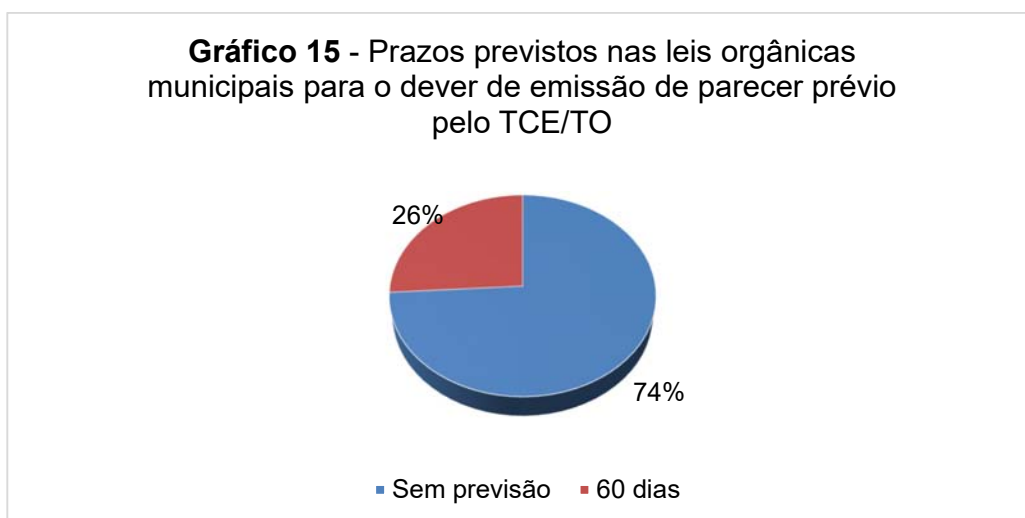
Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 35 a 44, apêndice Q

Outrossim, com relação ao prazo para o dever de emissão de parecer prévio por parte dos Tribunais de Contas, o art. 71, I, da Constituição Federal indica de forma expressa um interregno de sessenta dias para esta incumbência, muito

embora, na prática, ele seja dirimido, por diversos fatores. O primeiro deles é de ordem legal: o art. 57, §1º, da LC nº 101/00 estabelece um prazo especial à emissão de parecer prévio de municípios com menos de duzentos mil habitantes. Neste caso, terão as Cortes de Contas cento e oitenta dias, se outro não for estipulado na Lei Orgânica municipal, consoante aponta o caput do mesmo artigo.

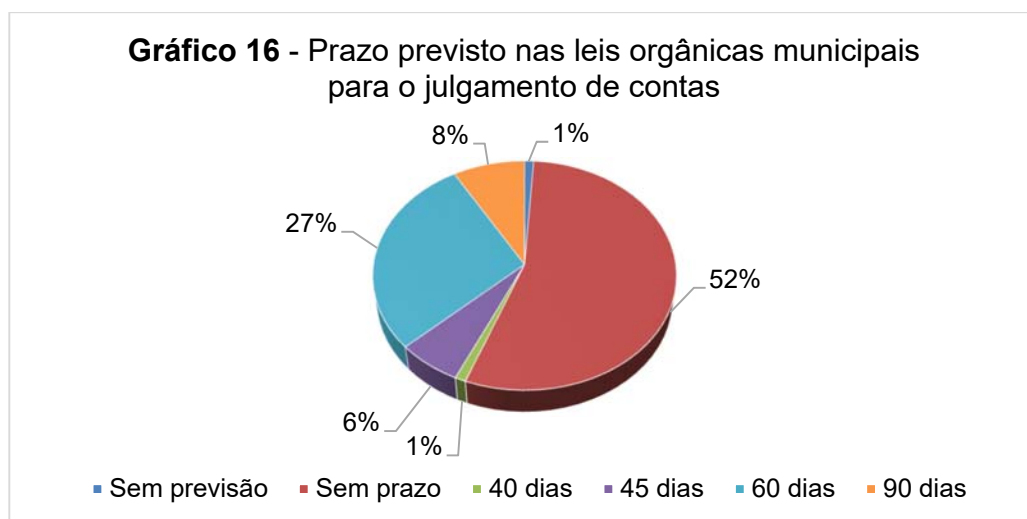
Ocorre que mesmo este prazo mais alargado não é respeitado, ao menos na sede tocantinense. Para além deste aspecto é importante registrar também que, mesmo que o TCE/TO obedecesse este regramento geral instituído na LRF, ao admitir recurso ao parecer prévio (na lei orgânica e no regimento interno do TCE/TO é possibilitado ao Prefeito o oferecimento de pedido de reexame, para reapreciação do mérito abrangido nas contas governamentais), o prazo estabelecido pela LRF terminaria por ser superado. Agrava este fato a ausência de limite temporal para que se julguem os pedidos de reexames, o que termina por promover um desestímulo à celeridade em decidir estes pedidos.

Feita estas considerações, perquiriu-se acerca da existência de prazos diferenciados nas leis orgânicas dos municípios tocantinenses para delimitar em quais casos, ante a possibilidade inscrita no caput do art. 57 da LRF, estabeleceu tempo específico para a emissão de parecer prévio: em 10 (13%), não há menção ao parecer prévio; em 45 (61%), menciona-se o parecer prévio, sem, contudo, estipular qualquer prazo; e em 19 (26%), estabelecesse-se sessenta dias.



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 45 a 47, apêndice R

No concernente a existência de prazo, notou-se que a maior parte dos municípios não instituíram prazo na sua Lei Orgânica para o julgamento das contas por parte do Legislativo. Em 39 regramentos (52%), há referência a esta incumbência, prescindindo, contudo, de um limite temporal ao seu exercício. Em 1 Lei Orgânica (1%), não há sequer menção a esta competência da Câmara Municipal. Nos demais casos, há inscrição de interregnos a esta atividade: 1 (1%) menciona 40 dias; 4 (6%) estabelecem 45 dias; 23 (27%) preveem 60 dias; e 6 (8%) determinam 90 dias.



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 48 a 53, apêndice S

A respeito das consequências para o descumprimento do prazo para o julgamento das contas pelas Câmaras Municipais, primeiramente, é importante indicar que a percentagem foi calculada tomando como a totalidade somente as contas que preveem prazo (ou seja, 34 leis orgânicas). Feita esta consideração, repise-se que em 8 casos (23%), não há previsão de consequência legal; em 10 (30%), determina-se que a superação do interregno destinado ao julgamento de contas ocasiona o trancamento da pauta das sessões legislativas; enquanto em 16 (47%) prevê-se que o descumprimento do prazo ocasiona o tácito acolhimento do parecer prévio.



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 54 a 56, apêndice T

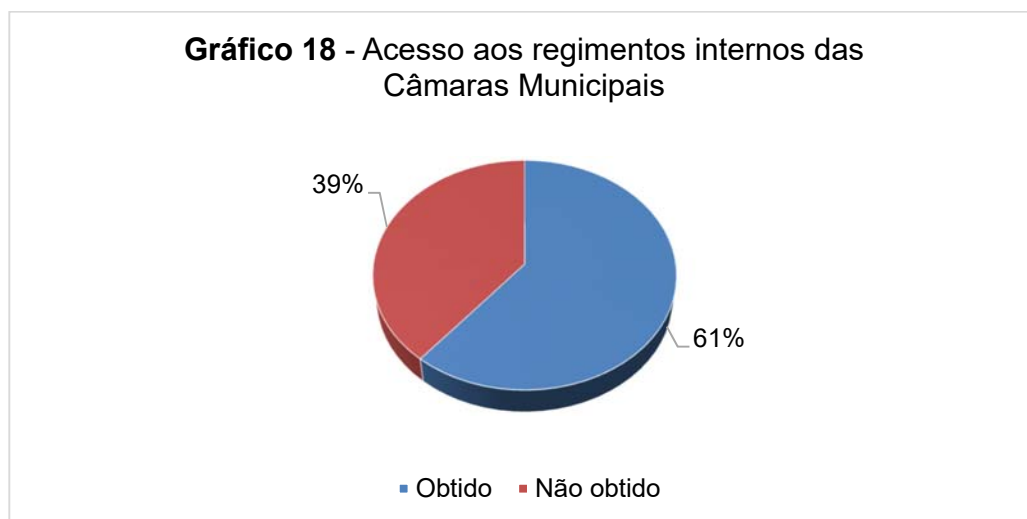
Da análise das leis orgânicas dos municípios tocantinenses é possível depreender que a prestação de contas governamentais e sua respectiva apreciação e julgamento é fartamente regulamentada, com o estabelecimento, inclusive, de para o exercício desta atividade por parte do Legislativo – circunstância não pressuposta quando do início deste trabalho, registre-se. Além disso, em que pese a alta variabilidade normativa, sobretudo no tocante aos prazos para prestação de contas pelo Chefe de Governo municipal, há uma relativa uniformidade nos demais aspectos relacionados a esta função, a perpetuar a desinformação e o baixo índice com que a mesma é realizada.

Não basta, contudo, avaliar as leis orgânicas dos municípios, muito embora sejam elas um primeiro e destacado instrumento legal para a regulamentação desta matéria no âmbito municipal. Em complemento, mostra-se imprescindível examinar também os regimentos internos das Câmaras Municipais tocantinenses, para compreender como é tratada a matéria no contexto dos órgãos legislativos.

6.4 Análise do Regimento Interno das Câmaras Municipais tocantinenses

Diferentemente do que ocorreu com relação às leis orgânicas, que podiam ser obtidas também pelo site das prefeituras, a obtenção dos regimentos internos das Câmaras Municipais se restringiu ao envio pelos seus respectivos presidentes,

atendendo à solicitação empreendida por esta Corte de Contas, e ao disponibilizado nos sites dos Legislativos Municipais. Nada obstante, o índice de acesso aos regimentos internos foi alto: obtiveram-se 85 (61%) regimentos internos, de modo que apenas 54 (39%) restaram inacessíveis:



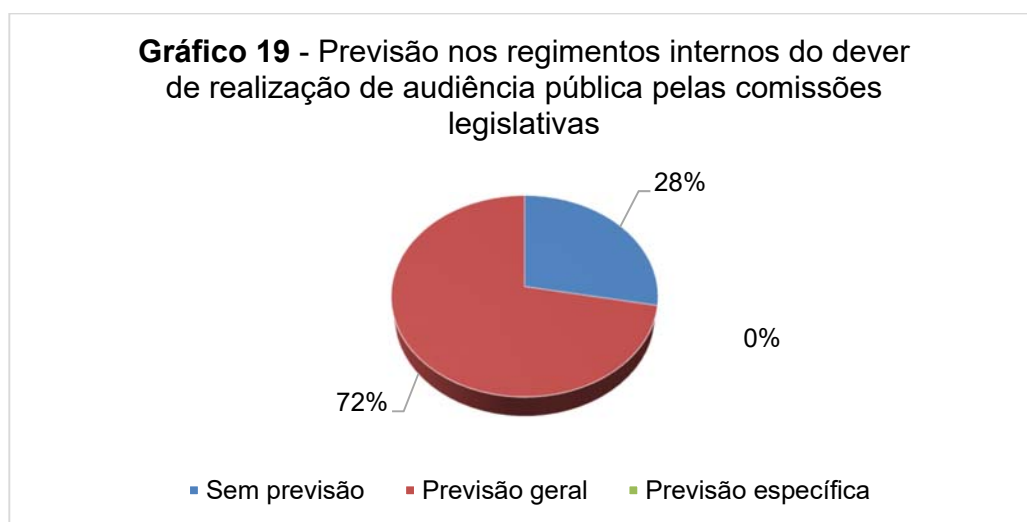
Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 57 e 58, apêndice U

Sublinhe-se, com isso, que o percentual das demais informações referentes ao regimento atinente ao julgamento das contas no plano regimental foi calculado tomando-se como a totalidade os 85 regimentos internos obtidos. Em outros termos, retirou-se do espaço amostral de pesquisa os 54 casos em que os regimentos restaram inacessíveis.

Um primeiro aspecto a ser avaliado é a previsão do dever de realização de audiência pública. Ora, neste aspecto, nota-se uma franca dessemelhança entre o regime de julgamento de contas nos planos federal e municipal. Na esfera federal, como já abordado anteriormente, delineia-se aos membros da Comissão Mista de Orçamento (CMO) a obrigação de que os mesmos organizem ao menos uma audiência pública no curso do processamento da prestação de contas pelo Presidente da República, circunstância na qual participará o Ministro do TCU relator das contas.

Já no âmbito das Câmaras Municipais tocantinenses, quando os respectivos

regimentos estipularam o dever de realização de audiência pública, fizeram-no somente mediante previsão geral, sem vincular o trâmite das contas no Legislativo a esta incumbência. Em 61 casos (72%), fixou-se às comissões temáticas a faculdade de organização de audiências públicas; enquanto em 24 (28%), não há sequer menção, no regimento interno⁸², desta possibilidade:



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 59 e 60, apêndice V

O mesmo se dá com relação ao dever de organização de conferências, palestras, exposições e seminários. Ora, o amplo desconhecimento acerca do regime de prestação de contas governamentais demandaria do Legislativo fomentar um vínculo político mais profícuo e proativo com sua população, oportunizando aos cidadãos e entidades da sociedade civil maior conhecimento sobre a realidade financeiro-orçamentária abrangida nesta espécie de contas. Ademais, esta interlocução necessariamente intermediada pelo Legislativo, como órgão não apenas representante da sociedade e definidor do interesse público, como também o destinatário privativo da competência de julgamento das contas de governo, apenas reforçaria a importância desta instituição. Entretanto, em somente 34 (40%) regimentos internos foram encontrados o dever de realização destes eventos

⁸² A ressalva “no regimento interno” é necessária porque na Constituição Federal (art. 58, §2º), bem como nas leis orgânicas municipais, há a previsão de que cabe às comissões, em razão da matéria de sua competência, realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.

pedagógicos, enquanto que em 51 casos (60%) não há sequer menção a esta possibilidade.

Gráfico 20 - Previsão nos regimentos internos do dever de realização de conferências, palestras, exposições e seminários pelas comissões legislativas



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 61 e 62, apêndice X

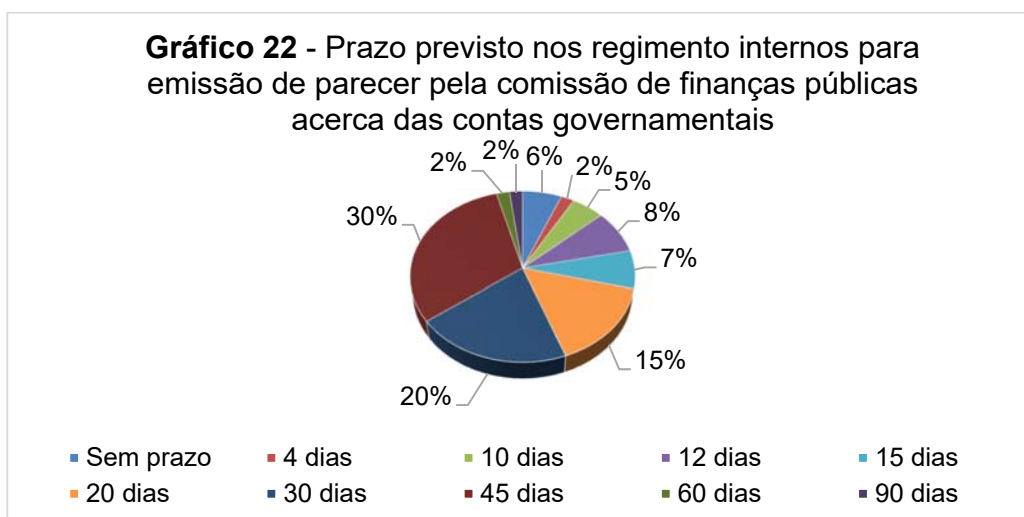
Outro ponto a ser avaliado era o regimento, em âmbito regimental, da previsão constitucional (art. 166, §1º, I) da comissão permanente de orçamento e finanças. Em todos os 85 casos avaliados se constatou a menção à existência de comissão permanente de finanças públicas, responsável, dentre outras atribuições, a avaliação das contas governamentais, circunstância na qual emite parecer técnico corroborando ou não com o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas:

Gráfico 21 - Previsão de comissão permanente de finanças públicas nos regimentos internos



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 63 e 64, apêndice Z

Outrossim, ainda com relação às comissões permanentes de finanças públicas, a maior parte dos regimentos internos instituem limite temporal à emissão de parecer técnico. Apenas em 5 casos (6%) não há prazo. Nos demais, determina-se o seguinte: em 2 casos (2%), indicam-se 4 dias de prazo; em 4 ocorrências (5%), constatou-se a definição de 10 dias; em 8 situações (8%), marca-se um prazo de 12 dias; em 6 casos (7%), prevê-se 15 dias; em 13 circunstâncias (15%), baliza-se um interregno de 20 dias; em 17 ocorrências (20%), previu-se 30 dias; em 26 situações (30%), constatou-se a definição de 45 dias; em 2 casos (2%), parametrizou-se 60 dias; e, por fim, em 2 ocorrências (2%), balizou-se 90 dias para o exercício desta incumbência.

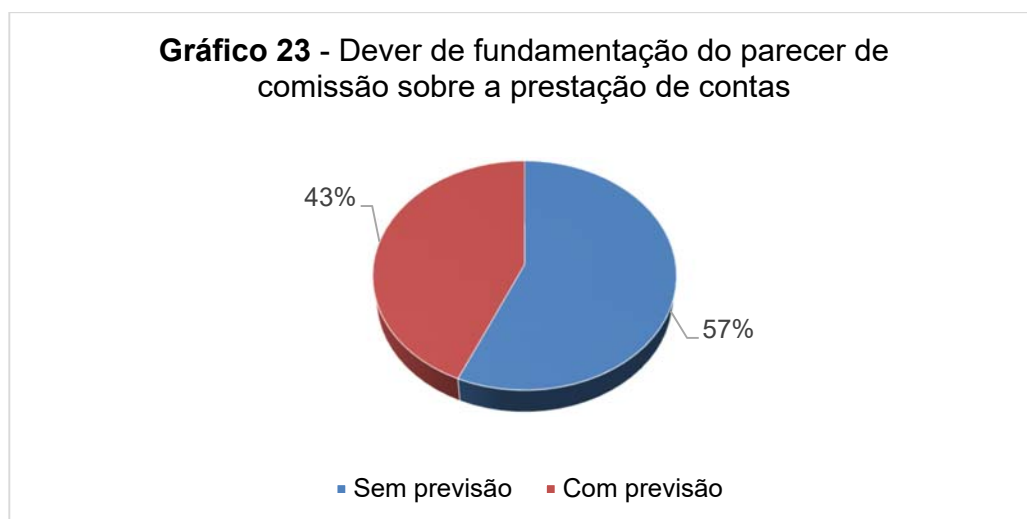


Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 65 a 74, apêndice AA

Outra informação analisada é relativa ao dever de fundamentação do parecer da comissão permanente de finanças públicas a respeito das contas governamentais prestadas pelo Prefeito. Uma porção minoritária dos regimentos internos (em apenas 37 casos, representando 43% da amostragem analisada) é demarcado que esta peça processual deve ser fundamentada, sobretudo quando contrário ao parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. No restante (48 ocorrências, 57% da amostragem avaliada), não se delimitou expressamente o

dever de apresentação de argumentos jurídicos para instruir o parecer de comissão.

Ora, sendo ambas as manifestações de caráter técnico-jurídico, exige-se do parecer de comissão com igual motivo que o mesmo instrua com a devida argumentação acerca das irregularidades constatadas, apontando, tópico a tópico, as razões da divergência. De modo distinto se apresenta o cenário no qual a comissão acolhe o parecer prévio. Neste caso, não há a necessidade de fundamentação, tópico a tópico, das irregularidades, vez que os argumentos apresentados na peça jurídica elaborada pelo Tribunal de Contas passam a compor o próprio motivo do parecer da comissão legislativa.

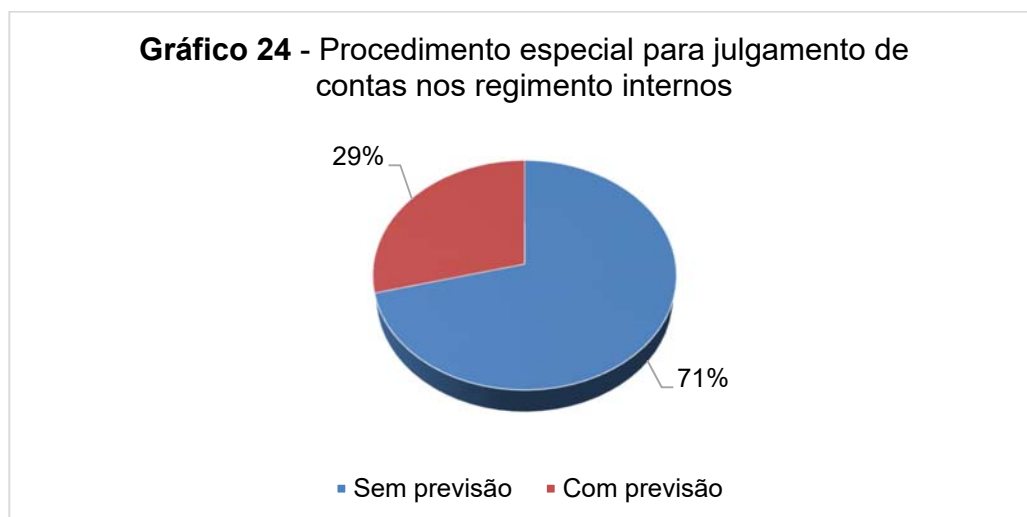


Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 75 e 76, apêndice AB

Além disso, no decorrer da pesquisa, notou-se que parte dos regimentos internos previam um trâmite especial para o julgamento de contas. Dentre as várias etapas e condições estabelecidas, caso os pareceres das Comissões forem pela rejeição das contas, determina-se que a citação do prefeito para se defender no prazo de 15 dias. Se o responsável permanecer revel e sem constituir advogado, caberá à comissão se possui defensor dativo, sob pena do processo ser nulo. Estabelece-se também que o parecer deve fundamentar tópico a tópico as divergências com o parecer prévio.

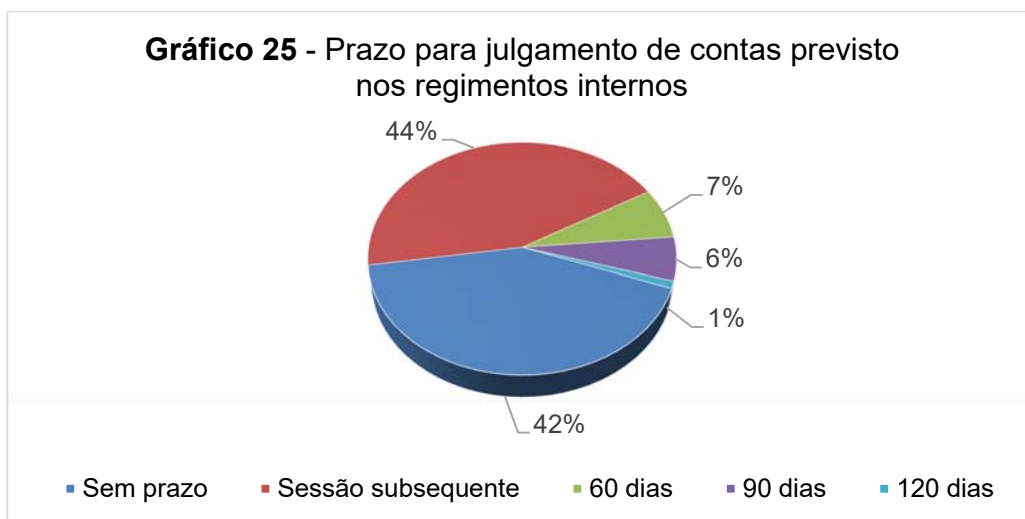
Finda a tramitação, emitido o relatório técnico, determina-se que o

juízo das contas deverá ocorrer na primeira sessão ordinária subsequente à emissão do parecer da comissão. Neste procedimento, veda-se, inclusive, a participação de vereador que seja parente até terceiro grau do prefeito, preceito que, se desrespeitado, gera a nulidade do julgamento.



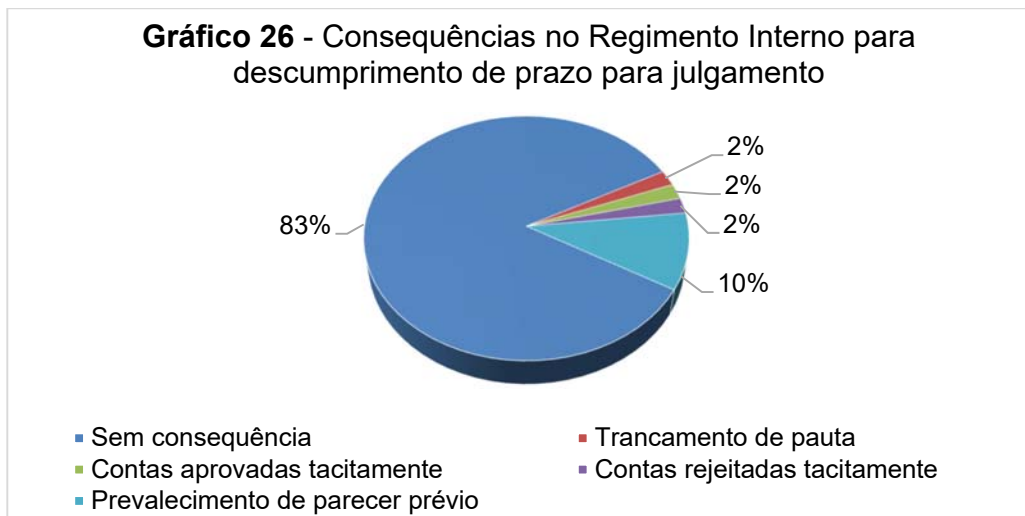
Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 77 e 78, apêndice AC

Acerca dos prazos instituídos nos regimentos internos para julgamento pelas Câmaras Municipais, considerando-se os 84 regimentos obtidos, notou-se que em 36 (42%) deles, não houve a previsão de limites temporais ao exercício desta competência. Em 37 (44%), determinou-se que, tão logo seja emitido o parecer de comissão, o julgamento das contas deve ser pautado para a sessão ordinária subsequente. Em 6 (7%), instituiu-se sessenta dias para a deliberação final. Em 5 (6%), optou-se pelo estabelecimento de prazo de 90 dias. Enquanto em apenas 1 (1%) houve a parametrização de 120 dias para o exercício desta incumbência privativa do Legislativo municipal.



No concernente às consequências para o descumprimento desses prazos por parte do Legislativo municipal, tomando-se somente a totalidade (48) dos regimentos que preveem prazo para o julgamento das contas, identificou-se que 40 (83%) deles não instituíram consequência alguma. Em 1 (2%) outro, determina-se o trancamento da pauta legislativa. Em 1 (2%), aponta-se que o decurso do prazo conduz à aprovação tácita das contas. Em 1 (2%), descumprido o limite temporal ao exercício desta competência decisória, estabelece o regimento que as respectivas contas são tidas por rejeitadas, tacitamente. Já em 5 (10%), estipula-se que, se não forem julgadas as contas no prazo indicado no regimento interno, admite-se que a Câmara Municipal acolheu o parecer prévio.

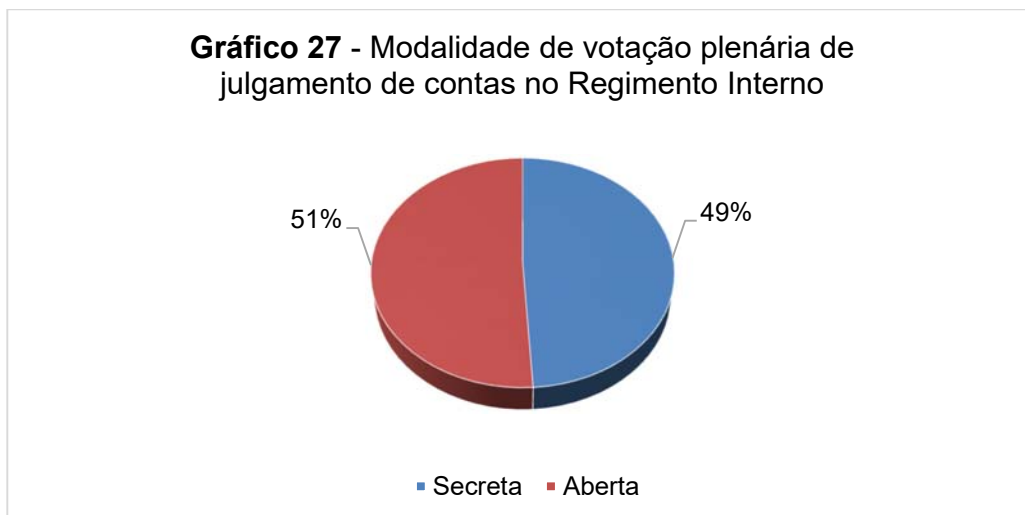
Gráfico 26 - Consequências no Regimento Interno para descumprimento de prazo para julgamento



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 84 a 88, apêndice AE

Ademais, também foi quantificado a regulamentação regimental no concernente à modalidade de votação pelo plenário das contas governamentais. Em 43 casos (51%), delimita-se votação nominal (aberta/pública) dos parlamentares. Nos demais, 42 casos (49%), adere-se à modalidade secreta de deliberação plenária:

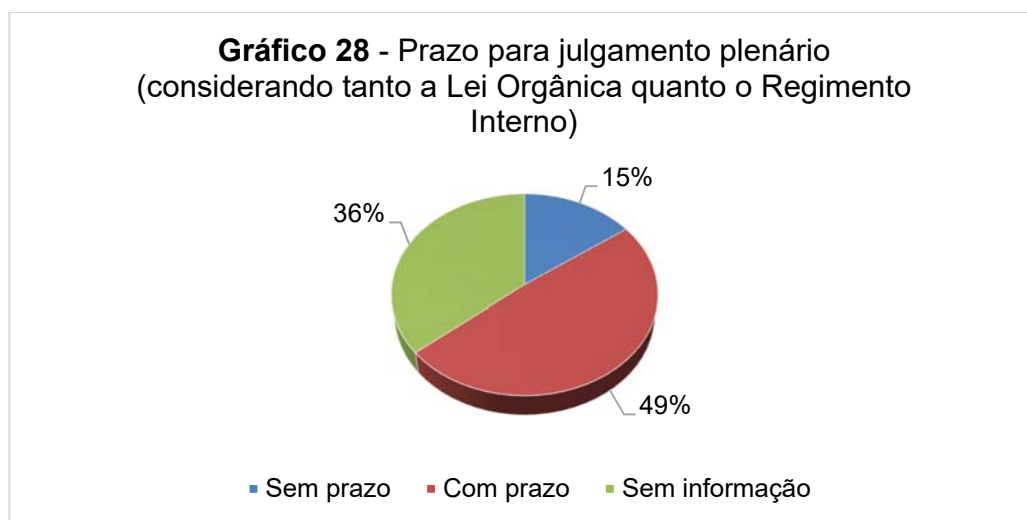
Gráfico 27 - Modalidade de votação plenária de julgamento de contas no Regimento Interno



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 89 e 90, apêndice AF

Ao todo, esta pesquisa identificou que, tomando-se como parâmetro tanto a lei orgânica municipal quanto o regimento interno das câmaras municipais, 21 (15%)

legislativos municipais não possuem prazo para o julgamento plenário das contas, 68 (49%), possuem, e outros 50 (36%) não foi possível obter informações a respeito deste aspecto.



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 91 a 93, apêndice AG

Ora, avaliadas as leis orgânicas municipais e os regimentos internos dos respectivos Legislativos se deduz que a ínfima relação de contas governamentais julgadas ocorre à revelia da vontade legislativa, vez que uma relevante porção dos regimentos municipais instituem limites temporais ao exercício desta incumbência.

Outro aspecto que sobressai da análise dos regimentos internos das Câmaras Municipais é a alta semelhança que os mesmos possuem com os instituídos nos legislativos estadual e federal. Todos estabelecem, essencialmente, a mesma procedimentalização do julgamento das contas governamentais, passando por etapas, quando não idênticas, bastante similares.

A diferença essencial entre ambos reside em tornar facultativo, no plano municipal, o que é obrigatório nos planos estadual e/ou federal (como, por exemplo, o dever de realização pela comissão legislativa de finanças públicas de audiências públicas sobre as contas governamentais). Não apenas isso. Outro importante contraste é a instituição de votação secreta (em que pese tenha sido feita por

apenas metade dos regimentos analisados).

A grande distinção, contudo, encontra-se na instituição de consequências ao descumprimento do prazo para a deliberação final do Legislativo municipal sobre as contas do Chefe do Executivo. De duvidosa constitucionalidade, diversos regimentos apontam, nestas circunstâncias, para o prevalecimento tácito do parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas ou mesmo para a aprovação ou reprovação automática das contas.

Como se nota, a matéria desperta grande controvérsia, mesmo no plano estritamente normativo. E ainda mais desconcertado se mostra esta atividade quando se avaliam as práticas institucionais, evidenciando um franco desatendimento pelos respectivos órgãos das normas regentes da matéria no próprio âmbito de atuação. Para tanto, mostra-se necessário avaliar a tramitação das contas governamentais de 2013 a 2015, para equacionar esta conjuntura.

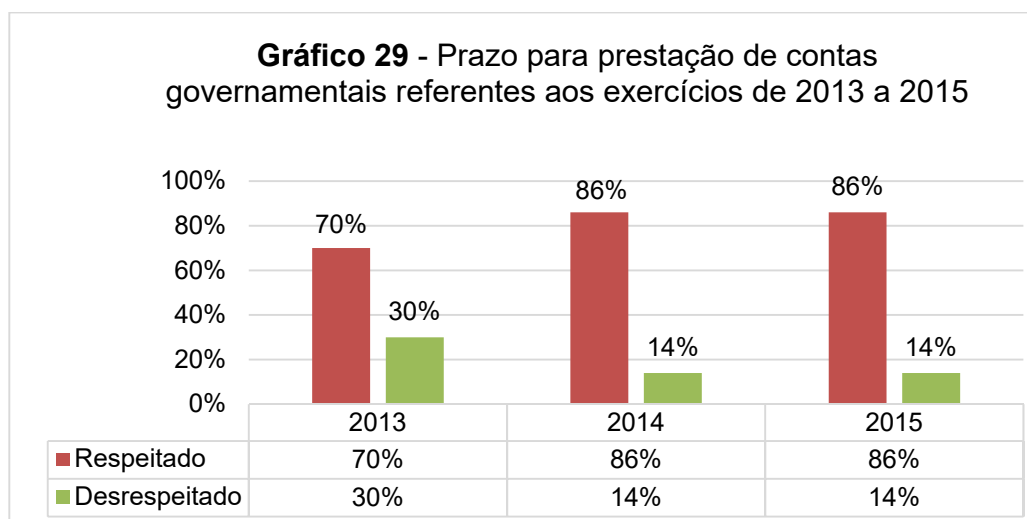
6.5 Análise dos dados relativos às contas governamentais de 2013 a 2015

A prestação de contas é um dever anual, a ser empreendido no prazo de sessenta dias, contados da abertura da sessão legislativa (art. 84, XXIV, da CF). Nada obstante, parte das leis orgânicas municipais instituem um lapso temporal distinto à esta espécie de prestação de contas, à revelia do preceituado na Carta Magna. Ademais, ressalte-se que o próprio Tribunal de Contas tocantinense, em seu regimento interno (art. 25), também dirime o interregno temporal lapidado pelo constituinte originário, concedendo um prazo que se estende até o dia 15 de abril.

Para a quantificação do cumprimento desta previsão normativa, perquiriu-se os recibos de prestação de contas, constantes nos respectivos processos de prestação de contas consolidadas do TCE/TO, para a aferição das datas em que as mesmas foram efetivamente enviadas. Assim, primeiro efetuou-se o registro da data e, após, classificou-as nas categorias “respeitado” ou “não respeitado”, tomando-se como parâmetro o prazo instituído no regimento interno do TCE/TO, visto que, na prática, é este o limite temporal seguido pelos prefeitos municipais (muito embora, como afirmado anteriormente, não seja esta a única previsão normativa regente da

matéria).

No tocante ao exercício de 2013, em 97 (70%) deles observou-se uma prestação efetuada dentro do prazo regimental do TCE/TO, enquanto que em 42 (30%), ela se deu fora do prazo. No concernente ao exercício de 2014, em 119 (86%) dos casos houve o envio das contas dentro do prazo, de modo que no restante, 20 ocorrências (14%), a mesma foi prestada intempestivamente. Relativo ao exercício de 2016, notou-se que 119 (86%) das prestações foram tempestivas e apenas 20 (14%), não.

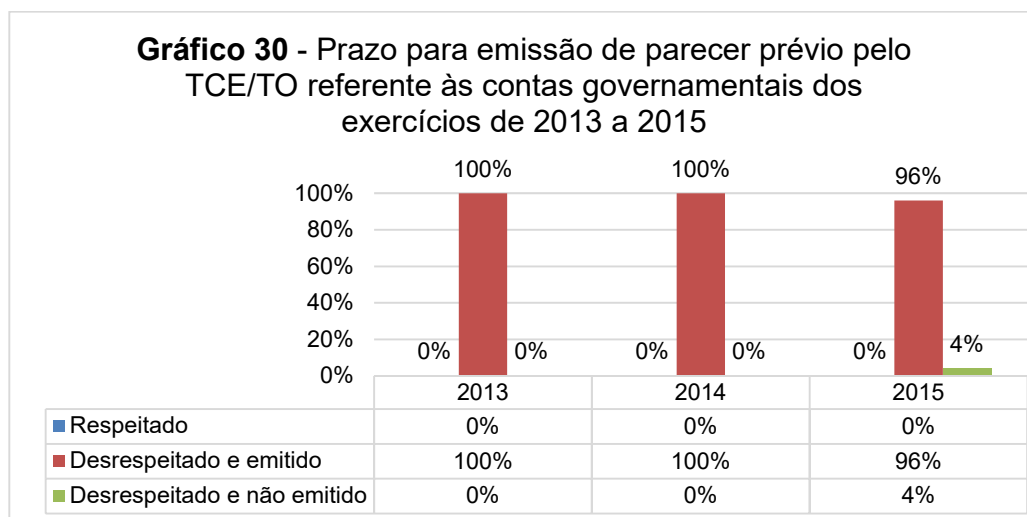


Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 94 a 99, apêndice AH

Acerca do prazo para elaboração de parecer prévio pelo TCE/TO, referente às contas de 2013 a 2015, constatou-se que, inobstante intempestivos, na quase totalidade dos casos eles foram emitidos. Ainda assim, salta aos olhos o atraso no exercício desta competência, em flagrante desrespeito ao vislumbrado pelo legislador. Frise-se que a LC nº 101/2000 já concedeu prazo maior para a emissão de parecer prévio no tocante às contas dos pequenos municípios, com menos de duzentos mil habitantes que não sejam capitais (art. 57, §1º, da LRF). Nestes casos, o Tribunal de Contas possui 180 dias, e não apenas 60 dias, como no caso das contas governamentais do Estado ou da Capital (Palmas).

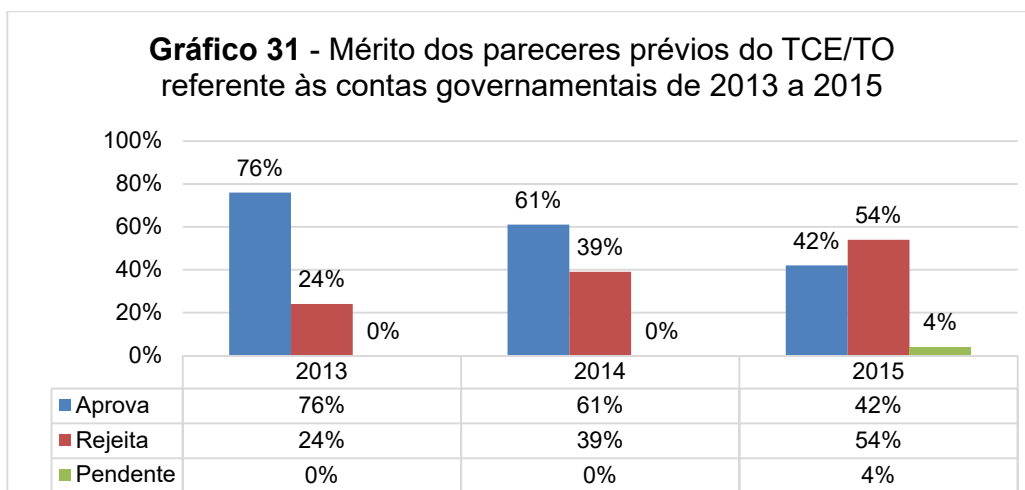
Na elaboração de parecer prévio sobre as contas dos exercícios de 2013 e

2014, nos 139 casos (100%), descumpriu-se o prazo. No concernente às contas de 2015, também nos 139 casos (100%) houve atraso, sendo que em 133 (96%) delas, o parecer prévio foi ao menos emitido e, em 6 (4%), ainda está pendente a sua elaboração:



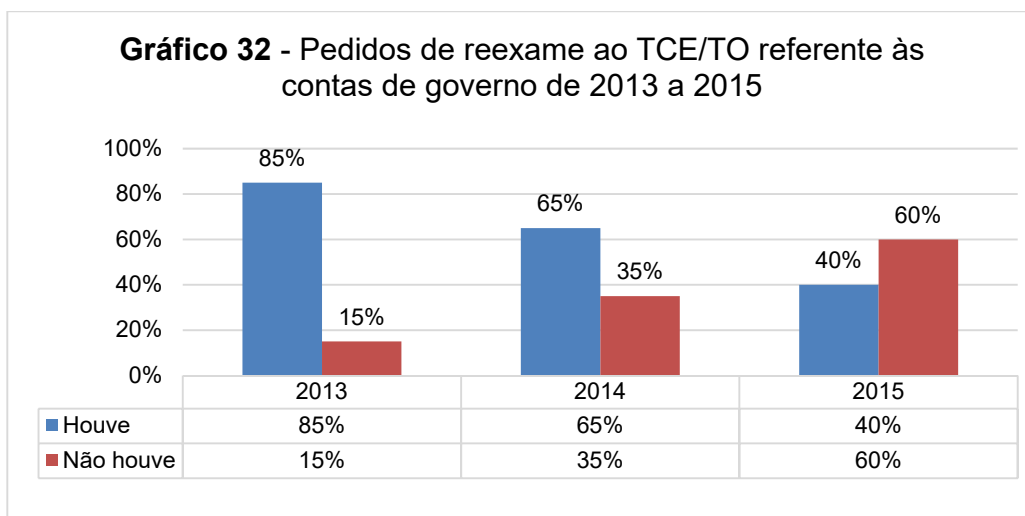
Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 100 a 108, apêndice AI

Com relação ao mérito dos pareceres prévio, dos referentes às contas de 2013, 106 (76%) foram pela aprovação das contas e 33 (24%), pela reprovação. Já com relação às contas de 2014, 85 (61%) posicionaram-se pela aprovação das mesmas, enquanto 54 (39%) indicavam a sua reprovação. No concernente às contas de 2015, 58 (42% dos pareceres prévios sugeriam a aprovação delas, 75 (54%), a reprovação, e 6 (4%) ainda estão com a elaboração pendente.



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 109 a 117, apêndice AJ

A respeito dos pedidos de reexame, preliminarmente, é importante destacar o número de pareceres prévios opinando pela rejeição das contas. No concernente ao exercício de 2013, foram emitidos 33 nesta direção. Acerca destes, apenas 5 (15%) não foram objeto de pedido de reexame. Nos demais casos, ou seja, a respeito de 28 (85%) dos pareceres prévios houve o oferecimento de pedido de reexame solicitando a reapreciação do mérito do mesmo. A respeito do exercício de 2014, foram 54 os pareceres prévios opinando pela rejeição das contas. Destes, 19 (35%) não foram objeto de pedido de reexame, enquanto 35 (65%) foram. No concernente ao exercício de 2015, dos 75 pareceres prévios pela rejeição das contas, 45 (60%) não se sujeitaram a pedidos de reexame, ao passo que 30 (40%), sim:

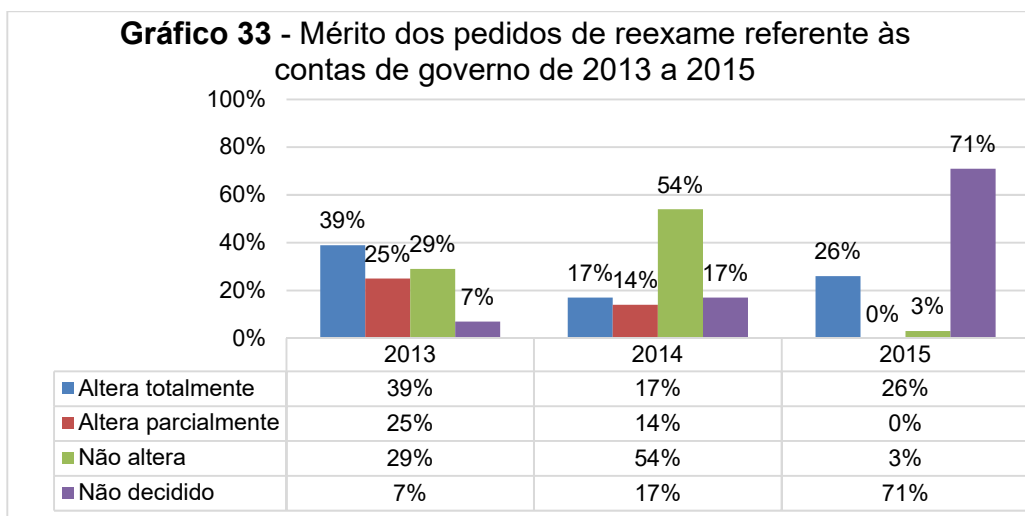


Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 118 a 123, apêndice AL

Já com relação ao mérito das decisões nos pedidos de reexame, observou-se que, nos atinentes às contas do exercício de 2013, 11 (39%) ocasionaram a reforma total do parecer prévio, convertendo o seu mérito em posicionamento pela aprovação das contas; 7 (25%) alteraram apenas parcialmente o parecer prévio, retirando parte das irregularidades, mantendo-se, contudo, a opinião pela reprovação das contas; 8 (29%) não alteraram os pareceres prévios; e somente 2 (7%) não foram objeto de deliberação plenária.

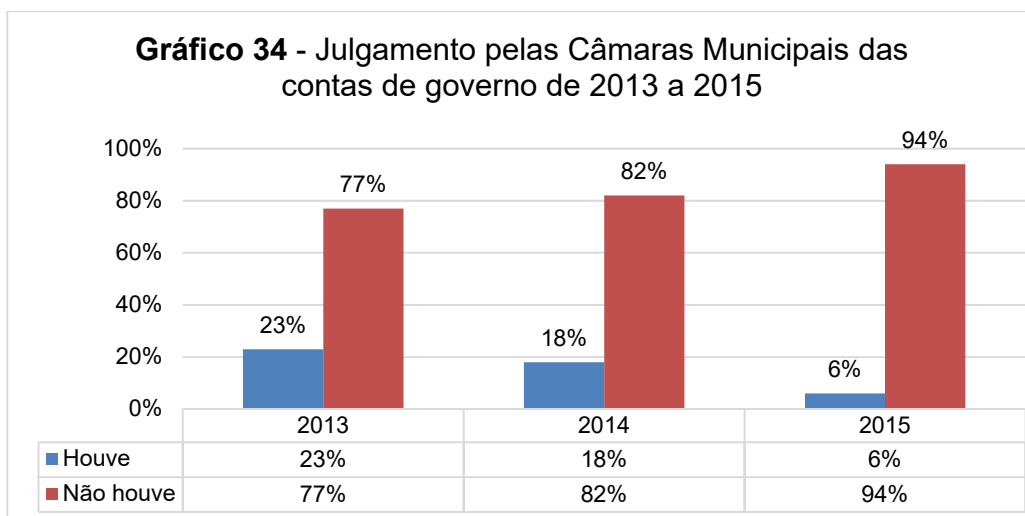
No concernente às contas de 2014, 6 (17%) pedidos de reexame ensejaram a modificação integral do parecer prévio, levando o mesmo a opinar pela aprovação das mesmas; 5 (14%) alteraram apenas parcialmente o parecer prévio, perdurando o posicionamento pela reprovação das contas; 19 (54%) mantiveram na íntegra o parecer prévio; enquanto que 6 (17%) não receberam deliberação final.

No atinente às contas de 2015, 7 (26%) pedidos de reexame ocasionaram a alteração do mérito dos respectivos pareceres prévios, convertendo-os em favoráveis à aprovação das contas; somente 1 (3%) não modificou o parecer prévio; e 22 (71%) não foram ainda julgados.



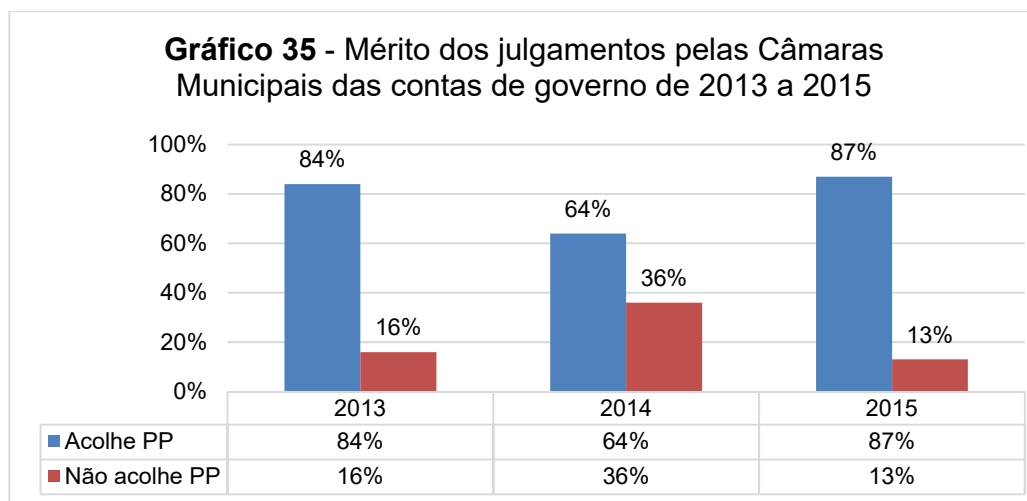
Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 124 a 136, apêndice AM

Outrossim, constatou-se que, de um exercício a outro, pouco se altera o índice de julgamentos de contas governamentais a cargo do Legislativo municipal. Tomando-se a totalidade dos 139 municípios tocantinenses, identificou-se que, no atinente ao exercício de 2013, em somente 32 ocorrências (23%) houve o julgamento das contas, restando 107 (77%) pendentes de deliberação final. Relativo às contas do exercício de 2014, somente 25 (18%) foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais, enquanto que 114 (82%) ainda não receberam uma decisão final. No concernente às contas de 2015, apenas 8 (6%) delas foram objeto de julgamento, permanecendo a pendência quanto à deliberação final no relativo às demais, 131 (94%) dos casos:



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 137 a 142, apêndice AN

No mérito, tomando-se como a totalidade apenas as contas que foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais, qual seja, 32 decretos legislativos relativos às contas de 2013; 25 decretos legislativos atinentes às de 2014; e 8 referentes às de 2015, chega-se ao seguinte índice: acerca de 2013, em 27 decisões (84%) o Legislativo municipal acompanhou o parecer prévio do TCE/TO, enquanto que em 5 (16%), os parlamentares adotaram posicionamento distinto ao inscrito no respectivo parecer prévio; a respeito de 2014, em 16 (64%) ocasiões, as Câmaras Municipais tocantinenses acolheram a opinião dos pareceres prévios do TCE/TO e, em 9 (36%), rejeitaram o posicionamento do TCE/TO; já com relação às contas de 2015, em 7 (87%) dos casos, houve o acolhimento da opinião do TCE/TO expresso no parecer prévio, enquanto que em somente 1 (13%) este foi rejeitado pelos vereadores, levando à aprovação das contas do prefeito.



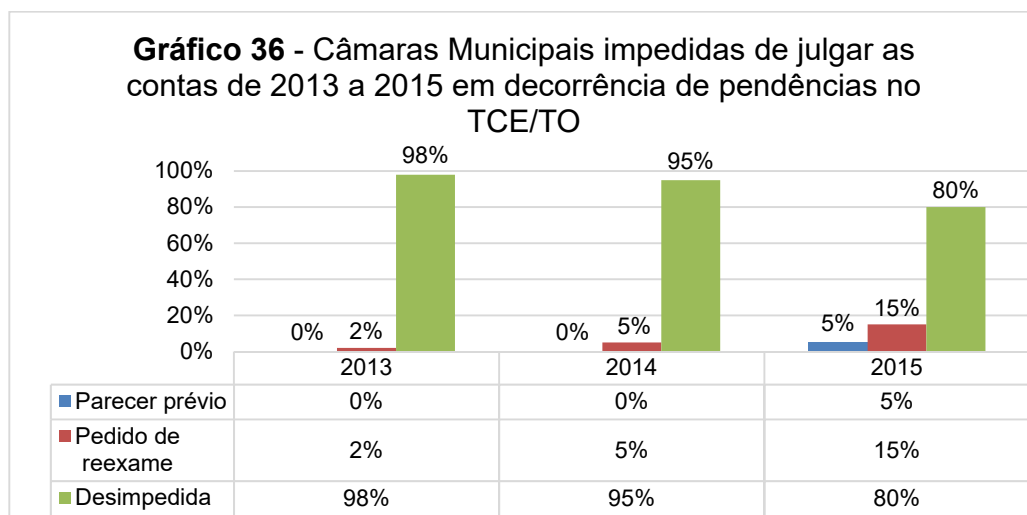
Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 143 a 148, apêndice AO

Outro aspecto a ser avaliado era qual a proporção de contas não julgadas pelas Câmaras Municipais em decorrência de pendências no TCE/TO (seja pela não elaboração do parecer prévio, seja pela ausência de deliberação final em pedido de reexame). Em outros termos, era importante identificar qual o índice de contas não julgadas pelo Legislativo municipal de forma justificada, em decorrência de impedimentos constitucionais (dado que o prévio posicionamento do Tribunal de Contas é um imperativo ao regular julgamento das contas).

No tocante ao exercício de 2013, foram 107 o número de contas sem deliberação final das Câmaras Municipais. Desse total, em apenas 2 (2%) casos houve justificativa constitucional para a ausência de julgamento, de modo que no restante, em 105 (98%) ocorrências, esta ocorreu por simples desídia do Legislativo municipal. No concernente ao exercício de 2014, das 114 contas não julgadas pelas Câmaras Municipais, somente 6 (5%) delas decorreram de impedimentos gerados pelo TCE/TO. Relativo às contas de 2015, das 131 não foram julgadas pelas Câmaras Municipais, apenas 26 (20%) delas ocorreram por impedimento ocasionado pelo TCE/TO, sendo 20 (15%) em razão da ausência de deliberação final acerca de pedido de reexame e 6 (5%) por motivo do atraso na elaboração do respectivo parecer prévio.

Estes dados apontam para o fato de que a ausência de deliberação por parte das Câmaras Municipais acerca das contas governamentais não guarda vínculo

com impedimentos gerado pelo TCE/TO, como seria possível se supor. Ora, uma vez emitido o parecer prévio e deliberado a respeito do pedido de reexame, nos casos em que este é formulado, o Legislativo municipal está livre para empreender sua competência privativa de julgar as contas prestadas pelo Chefe do Executivo.



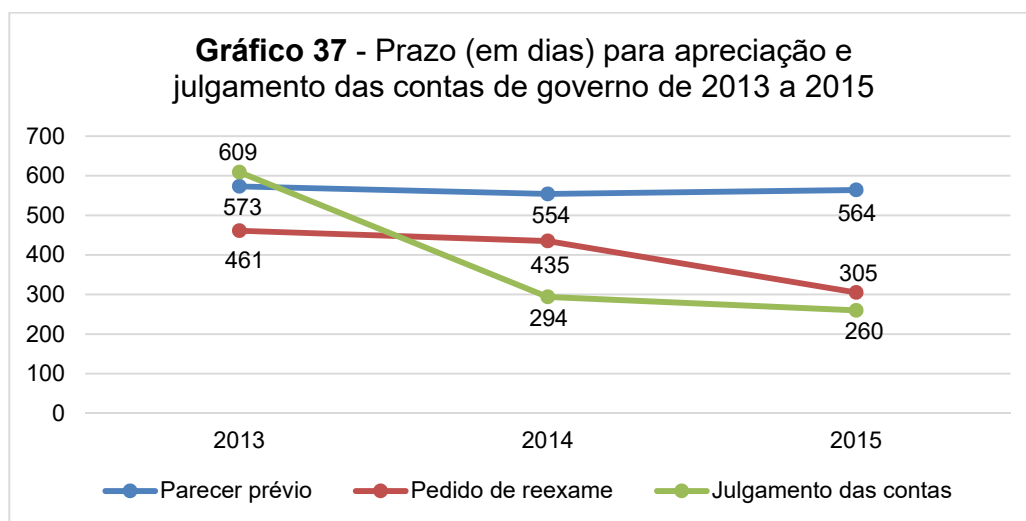
Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 149 a 154, apêndice AP

Como bem se notou dos dados já registrados, a quase totalidade das Câmaras Municipais não se encontram impedidas de julgar as contas governamentais dos exercícios de 2013 a 2015, de modo que a desídia no não exercício desta competência não pode ser atribuída ao TCE/TO. Porém, é igualmente certo que o recorte temporal do objeto desta pesquisa, propositalmente, contribuiu para estes números.

Ao se selecionar as contas acerca das quais iria se levantadas informações, tomou-se a precaução de eleger exercícios financeiros distantes, cujo processamento já se encontrava em fase final (ou seja, que já estivessem nas Câmaras Municipais, com o parecer prévio emitido). Caso se incluísse exercícios financeiros muito próximos à data de elaboração da pesquisa (contas de 2016 em diante), poucas informações seriam obtidas no concernente à tramitação pelos Legislativos municipais. Isto porque, no concernente às contas dos exercícios de 2016 em diante, o índice de ausência de emissão de parecer prévio aumenta

substancialmente. Em outros termos, parte destas contas ainda estão na espera de apreciação pelo TCE/TO, de modo que, sobre as mesmas, não seria possível identificar se houve atraso na elaboração de parecer por comissão legislativa, se houve o respeito aos prazos (nos casos em que se prevê prazo) para o julgamento das contas pelo plenário das Câmaras Legislativas e se houve a devida fundamentação. Acerca de cada um desses dados, haveria um mesmo motivo: os Legislativos municipais estavam impedidos de julgar a matéria por ausência de parecer prévio.

Mais importante do que identificar, isoladamente, o índice de Câmaras Municipais aptas a julgar as contas governamentais, e correlatamente a este índice, surge a necessidade de quantificação do tempo gasto na emissão de parecer prévio, na elaboração de resolução em pedido de reexame e na produção de decreto legislativo de julgamento de contas de governo dos municípios tocantinos, chegando-se aos seguintes números:



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 155 a 163, apêndice AQ

Primeiro se nota que o vultuoso tempo gasto para o exercício de cada uma destas três atividades. Ora, no concernente à emissão do parecer prévio, o mesmo excede, em muito, os sessenta dias previstos no art. 71, I, da CF. Situação semelhante se dá no tocante à elaboração de resolução nos pedidos de reexame.

Ora, muito embora não possuam os pedidos de reexame um prazo para o julgamento pelo TCE/TO, os mesmos postergam a possibilidade de juízo final pelas Câmaras Municipais, obstando que a tramitação da prestação de contas atinja sua principal finalidade: uma exposição ágil da realidade orçamentário-financeira do ente federativo a tempo de servir de esteio às próximas elaborações orçamentárias. Por isso, a despeito dos índices decrescentes, os mesmos ainda apresentam números alarmantes (dado que, mesmo no melhor cenário, leva-se quase um ano para receber uma decisão final pelo TCE/TO).

Ademais, pouco muda com relação aos julgamentos realizados pelos Legislativos municipais. Embora parte destes órgãos não possuam um limite temporal ao exercício desta competência, a sua procrastinação termina por esvaziar o sentido que teria à comunidade o próprio julgamento. Isto porque, como visto, esta espécie de contas trata sobretudo da dimensão orçamentária do ente federativo. Assim, o melhor seria que o seu processamento e deliberação ocorresse, se não anteriormente à elaboração do orçamento subsequente, o mais próximo possível dela, servindo a sua análise (das contas em julgamento) como fonte de informações às escolhas futuras.

Outrossim, comparando-se os índices de 2013 a 2015, nota-se um decréscimo no período gasto nos respectivos julgamentos pelas Câmaras Municipais. Seria, então, uma evolução nas práticas institucionais destes órgãos? Infelizmente, não. Dois motivos revelam a razão.

Primeiro porque é decrescente o índice de julgamentos das contas pelos órgãos parlamentares municipais: como visto no gráfico 35, 77%, 82% e 94% das contas de 2013 a 2015 não receberam um desfecho final. Dados pouco animares, e em franca deterioração, como bem se nota. O segundo motivo se relaciona aos números anteriores. O índice das contas julgadas é baixíssimo, de modo que a redução no tempo médio gasto para o julgamento é um retrato diminuto da totalidade de contas. Ora, (tirando-se uma média do tempo de permanência das contas não julgadas) as contas de 2013 estão há 995 dias nas respectivas Câmaras Municipais; as de 2014, 657 dias; e as de 2015, 361 dias.

Já com relação à emissão de parecer pelas comissões legislativas de finanças públicas sobre as contas de 2013 a 2015, as informações foram bastante imprecisas. No cenário ideal, obter-se-iam todos os pareceres das comissões, tanto os produzidos em procedimentos inconclusos (em que não houve o julgamento final das contas pelo plenário), quanto os que foram elaborados em procedimentos concluídos (com a deliberação final dos parlamentares municipais acerca da respectiva conta). Ocorre que o acesso a estes pareceres foi extraordinariamente dificultoso. Primeiro porque uma reduzida porção de sítios eletrônicos dos legislativos municipais disponibilizava esta peça processual. Segundo porque, mesmo mediante interpelação do TCE/TO, uma ínfima parcela das Câmaras Municipais tocantinenses enviou cópia dos pareceres das respectivas comissões (somente 17 enviaram com relação às contas de 2013, apenas 16 remeteram as de 2014 e só 6 encaminharam as de 2015, conforme se registrou no gráfico 4).

Reforce-se também que (em tese, porque na prática não foi isso que se observou) tão logo a prestação de contas aporte nos legislativos municipais as comissões estarão aptas à apreciação da matéria, elaborando-se ao final um parecer. Assim, a ausência de julgamento por boa parte das Câmaras Municipais não conduz à conclusão de que a produção do respectivo parecer da comissão encontra-se pendente. Admitir esta circunstância é fundamental para vislumbrar que os índices de deliberação final pelo plenário (gráfico 35) pouco esclarecem acerca da etapa empreendida no seio da comissão de finanças públicas, não sendo possível, portanto, transportar os números daquele a este.

Em mesmo sentido, também não é possível transportar os números obtidos a respeito das previsões regimentais acerca dos prazos previstos às comissões de finanças públicas (gráfico 22) aos que se busca obter acerca da efetiva emissão dos pareceres por estas comissões. Ora, o que se almeja com esta nova variável é precisamente auferir se o previsto normativamente é acolhido pelas práticas institucionais do órgão. Por isso, não foi possível se basear nas prescrições normativas dos regimentos internos, contidos no gráfico 22.

Diante disto, adotou-se o seguinte critério: incluiu-se no campo “emitido” somente as ocorrências nas quais os presidentes dos órgãos legislativos enviaram

os respectivos pareceres para o TCE/TO ou esta documentação estava disponível nos sites das respectivas Câmaras Municipais.

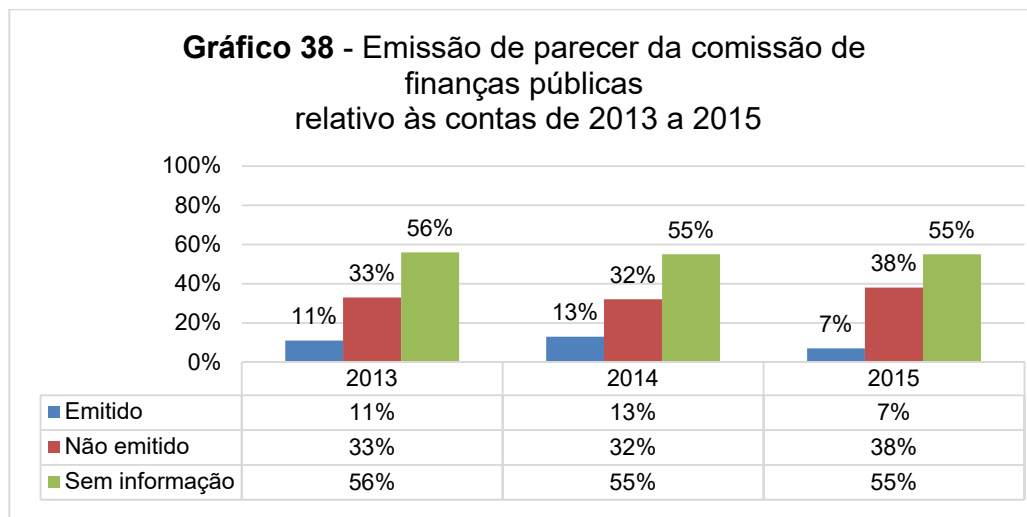
No oposto, inscreveu-se no campo “não emitido” quando, cumulativamente, não houve a disponibilização deste documento no site do órgão legislativo municipal, bem como nos casos em que houve a resposta por parte dos presidentes das Câmaras Municipais à solicitação de informações e documentos do TCE/TO, remetendo cópia do regimento interno, da ata da sessão de julgamento e/ou do decreto legislativo de deliberação final do plenário sem, contudo, encaminhar cópia do parecer da comissão de finanças públicas. Nestes casos, entendeu-se que o não envio foi motivado pela ausência desta documentação. Além disso, foram incluídos no campo “não emitido” também os municípios cujos presidentes das respectivas Câmaras informaram a este Tribunal, mediante ofício, que os pareceres não haviam sido emitidos. O restante foi incluído no campo “sem informação”.

Seguindo-se esta sistemática, acerca das contas de 2013, em apenas 15 (11%) ocorrências houve a emissão de parecer por comissão legislativa; enquanto em 45 (33%), a mesma não ocorreu. Assim, restou 78 casos (56%) em que não foi obtida nenhuma informação baseado na qual seria possível apontar se houve ou não a emissão de parecer pela comissão de finanças públicas.

Chegou-se a números similares no tocante aos demais exercícios financeiros analisados. A respeito das contas de 2014, em somente 18 ocorrências (13%) houve o acesso ao parecer da comissão, enquanto que em 45 casos (33%) esta documentação não foi enviada ao TCE/TO, nem tampouco disponibilizada no site da respectiva Câmara Municipal, ou foi informado pelo presidente da Câmara Municipal que a mesma não foi emitida. Por conseguinte, nos 76 casos (55%) restantes não se obteve informações mínimas sobre as quais seria indicar se houve ou não a emissão de parecer pela comissão de finanças públicas.

Já com relação às contas de 2015, obteve-se acesso a apenas 9 (7%) pareceres, seja em decorrência de envio por parte dos presidentes dos legislativos municipais, seja por esta documentação estar disponível no site deste órgão. Em outras 53 ocorrências (38%) se concluiu que o parecer de comissão não foi emitido. Já em 77 casos (55%), não foi obtida informação mínima baseada na qual seria

possível apontar se houve ou não a emissão de parecer pela comissão de finanças públicas:



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 167 a 175, apêndice AS

Ademais, para levantamento do número de pareceres da comissão de finanças públicas relativos às contas de 2013 a 2015 que receberam a fundamentação adequada, admitiu-se apenas os pareceres obtidos por esta pesquisa, seja mediante envio por parte dos presidentes das Câmaras Municipais, seja por disponibilização no site dos respectivos órgãos legislativos.

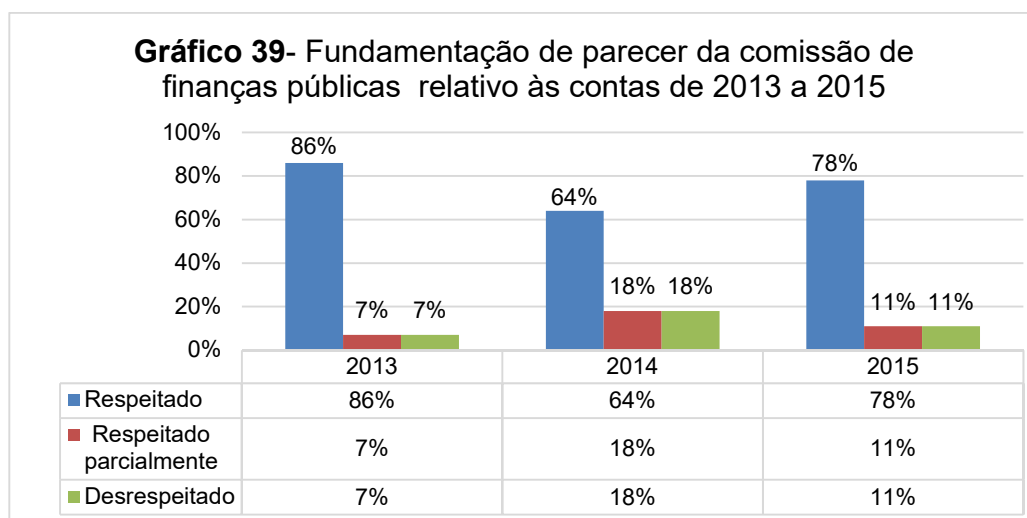
Repise-se também que, com relação à fundamentação, esta pode ser sucinta quando acompanha o posicionamento do parecer prévio, circunstância na qual o parecer da comissão incorpora aos seus os motivos daquele. O mesmo não se dá quando o parecer da comissão diverge do parecer prévio, situação em que deve refutar, tópico a tópico, o arguido pela Corte de Contas.

No tocante às contas de 2013, dos 15 pareceres que a presente pesquisa obteve acesso, 13 (86%) possuíram fundamentação adequada. Todos os 13 (86%) acolhiam os argumentos expostos pelo parecer prévio. Nos demais, em 2 casos, os pareceres da comissão discordavam da opinião do parecer prévio do TCE/TO, em que pese em apenas 1 caso (7%) tenha havido fundamentação, curta e sem menção a dispositivos legais, porém existente. No outro caso, que representou

também 7% do total, divergiu-se do parecer prévio sem sequer apresentar um argumento.

Relativo às contas de 2014, dos 17 pareceres que se conseguiu acesso, 11 (64%) acompanhavam o parecer prévio e, por isso, a ausência de fundamentação era justificada. Como dito anteriormente, nesta situação o parecer da comissão apoia-se em razões já expostas e, por isso, prescinde de novas exposições argumentativas. Em 3 (18%) pareceres, contestou-se o posicionamento firmado pelo TCE/TO, apresentando argumentação curta (se comparado com o parecer prévio) e sem menção a dispositivos legais. Nos outros 3 casos (18%), não houve a exposição de nenhum motivo para a divergência, contentando-se tão somente em afirmar que se posicionavam de forma distinta ao assumido pelo TCE/TO.

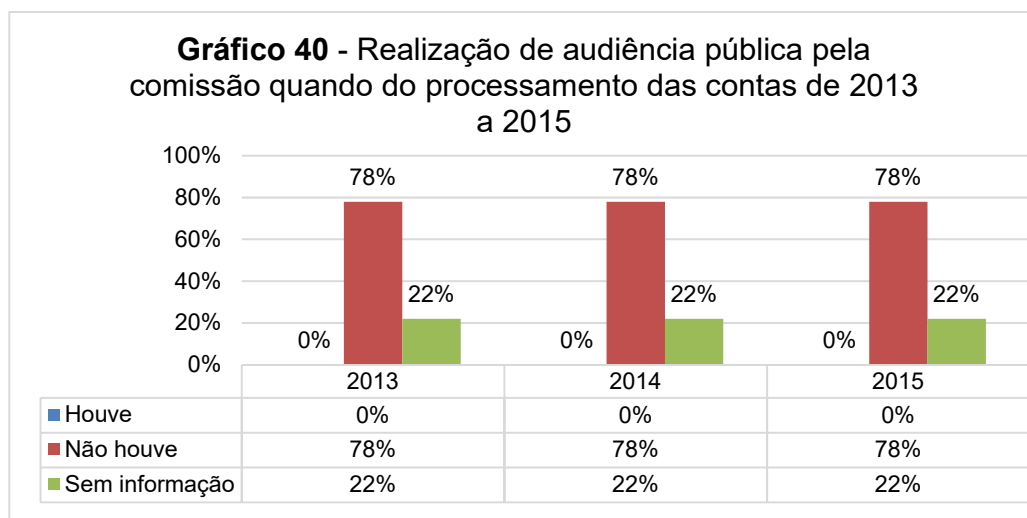
No alusivo às contas de 2015, dos 9 pareceres obtidos nesta pesquisa, em 7 (78%), por acolherem o posicionamento do parecer prévio e fazerem dos seus os argumentos daquele. Nos demais casos (2 ocorrências), não houve a exposição adequada dos motivos. Isto porque, ao divergirem do entendimento do TCE/TO, caberia à comissão legislativa apontar reflexões fundamentadas que a levaram a tal conclusão, circunstância encontrada parcialmente apenas em 1 (11%) parecer. No outro, que representou os mesmos 11% do total da amostragem, houve a mera menção de que se discordava do parecer prévio, sem indicar o porquê. Assim, chegou-se ao seguinte índice:



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 176 a 184, apêndice AT

No concernente às audiências públicas, não houve nenhum registro de que as mesmas foram organizadas pela comissão permanente de finanças públicas, quando do processamento das contas governamentais de 2013 a 2015. Em todos os três exercícios, não foram encontradas informações nos sites a respeito desta atividade, a qual, frise-se, mostra-se obrigatória apenas no plano federal.

No plano municipal, como exposto anteriormente, os regimentos internos apontam como mera faculdade a utilização deste instrumento legal, como via de aproximação do Legislativo com a sociedade civil. Ocorre que, nada obstante não serem as audiências públicas tarefas obrigatórias no julgamento das contas municipais, entende-se como relevante a sua prática, como via pedagógica pela qual o Legislativo confere aos cidadãos conhecimento da realidade do exercício financeiro em análise.



Fonte: da pesquisa (2018), dados contidos nos quadros 185 a 193, apêndice AU

Dos dados alcançados nesta perquirição advém que o controle externo sobre as contas governamentais é uma função mal entendida, ou mesmo menosprezada, pelas instituições envolvidas. Em que pese a intrincada rede por que se desenvolve, esta espécie de contas não recebe a tramitação adequada, não encontrando um desfecho satisfatório.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa reforçou o que já é notado cotidianamente: que as autoridades públicas permanecem encasteladas. O irrisório índice de respostas das Câmaras Municipais tocantinenses à solicitação realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, em conjunto com o ínfimo quantitativo de documentos disponibilizados nos sites dos órgãos legislativos destas municipalidades apontam para o quadro de reduzida transparência na esfera pública. Ora, se nem mediante a oficialização por parte dos órgãos de controle externo (municipados que estão com a autoridade ínsita à esfera pública e dotados de inúmeros instrumentos sancionadores aos agentes faltosos, circunstância que evidentemente se enquadra a não disponibilização de documentos de interesses público – como os são estes que se está a tratar) as Câmaras Municipais não ofertam documentos públicos, não é demais deduzir que com menor esforço ainda ela o fará quando solicitada por um cidadão comum.

Os documentos relacionados às contas públicas já deveriam estar ao alcance da população por iniciativa das próprias Câmaras Municipais. A resistência que estas instituições possuem para viabilizar as informações acerca da sua atuação, que é de interesse público por decorrência natural da sua atividade representativa, reforça a necessidade de mudança do ambiente institucional dos órgãos legislativos.

Já no concernente ao regime jurídico das contas de governo municipais no âmbito do Estado do Tocantins, nota-se que não há a menor uniformidade nos prazos previstos para a prestação de contas nos diversos regramentos existentes. A Constituição Federal, no seu art. XXIV, prevê que o Presidente da República prestará contas ao Congresso Nacional em no máximo sessenta dias, contados da abertura da sessão legislativa. Nada obstante, embora seja este um mandamento de repetição obrigatória, parte das leis orgânicas municipais tratam de aviltá-lo (gráfico 14).

E não somente elas. Também as normativas do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins terminam por incorrer nesta mesma impropriedade. Estabelece o art. 25, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE-TO, regrando o art. 100 da Lei Estadual nº 1284/01, que as contas municipais de governo devem ser prestadas até o dia 15 de abril. Este marco temporal extrapola o inscrito na Constituição Federal.

O curioso é que, em que pese ser a Constituição Federal o ápice normativo do ordenamento jurídico, devendo as suas prescrições serem avalizadas pelas instituições, antes de qualquer outra, era o prazo instituído no regimento interno do TCE/TO que prevalece quando da prestação de contas governamentais pelos prefeitos municipais. Um prazo infralegal, frise-se.

Ainda assim, no tocante ao tempo de processamento das contas governamentais, este é o menor dos males. Isto porque, em que pese inconstitucional, o limite temporal previsto no regimento interno do TCE/TO em pouco destoa do delimitado pelo legislador originário. Grave seria se este prazo, que já é mais generoso que o constitucional, não fosse sequer respeitado, o que não se observou na prática por esta pesquisa (gráfico 30). Consoante registrado, a quase totalidade das contas de 2013 a 2015 respeitaram o prazo do regimento interno do TCE/TO, e mesmo as que assim não o fizeram, em pouco o extrapolaram.

Por isso, outro achado da perquirição empreendida neste trabalho é que o gargalo temporal das contas governamentais não está na prestação destas contas, e sim na sua posterior apreciação e julgamento (gráfico 38). Conforme assinalado, tomando-se o melhor índice (que foi obtido na tramitação das contas de 2015), leva-se em média 564 dias para a elaboração do parecer prévio; 305 dias para a emissão da resolução de julgamento do pedido de reexame, quando este foi interposto; e 260 dias para o julgamento das respectivas contas, quando estas foram julgadas. Em um total de 1129 dias, nota-se que, na média, demorou-se pouco mais de 3 anos para que se completasse o ciclo de prestação das contas de 2015. Cenário similar foi constatado no concernente às contas de 2013 e 2014.

Isto aponta para o fato de que é ficto o prazo previsto para a elaboração do parecer prévio pelo TCE/TO. Embora a Constituição Federal, no seu art. 71, I, fale

em sessenta dias, conteúdo replicado pela Constituição Estadual do Tocantins, no seu art. 33, I, que menciona os mesmos sessenta dias, este limite temporal não é respeitado por diversas circunstâncias. Nem mesmo a previsão contida no art. 57, §2º, da LRF de que o atraso na emissão de parecer prévio impede que o respectivo Tribunal de Contas entre de recesso conduziu ao respeito do prazo⁸³.

O primeiro motivo decorre de fatores institucionais do TCE/TO. Em nenhuma das contas avaliadas houve o respeito a este prazo (gráfico 38). Como visto, o período médio para elaboração do parecer prévio oscilou entre 573 dias, em 2013, passando para 554 dias, em 2014, e 564 dias, em 2015.

O segundo motivo decorre de circunstâncias possibilitadas pela própria legislação. Ora, embora o ordenamento constitucional fale de sessenta dias, a hipótese de interposição de pedido de reexame confere margem para que este prazo seja superado. Basta, portanto, que o chefe do Executivo ou o Ministério Público de Contas se valham desta peça processual (que possui prazo de 30 dias para ser apresentado e não possui prazo para ser apreciado) para que as contas governamentais se arrastem por ainda maior tempo na sede do TCE/TO.

Repise-se também que estes números, ainda que estarrecedores, enganam. À primeira vista, poder-se-ia suspeitar que o gargalo se encontra mais no TCE/TO que no Legislativo municipal. Engana-se. Ambas as instituições conferem pouca efetividade ao controle externo das contas governamentais, com o diferencial de que, malgrado intempestiva, ao menos é concluída a incumbência constitucional imposta ao TCE/TO.

Em situação bastante díspar se mostrou os julgamentos das contas de governo pelos edis (gráfico 35). A quase totalidade das contas de 2013 a 2015 não receberam uma deliberação final. Tal como já ilustrado, decrescentemente, apenas 23%, 18% e 6% das contas de 2013 a 2015, respectivamente, receberam um posicionamento terminativo das Câmaras Municipais.

Este cenário conduz à discussão acerca das consequências legais ante ao não julgamento das contas por parte do Legislativo municipal. O STF, quando

⁸³ Registre-se que não foi encontrado registro de que o TCE/TO tenha deixado de entrar de recesso em razão de atraso na emissão de parecer prévio, tal como previsto no art. 57, §2º, da LRF.

estava a julgar o RE nº 729.744/MG, decidiu que o caráter privativo da competência inscrita no art. 49, IX, c/c art. 31, §2º, da CF impede a delegação deste *múnus* ao Tribunal de Contas. Neste sentido, portanto, são inconstitucionais parte das leis orgânicas das municipalidades tocantinenses bem como os regimentos internos das respectivas câmaras municipais por preverem hipótese de julgamento ficto das contas por decurso de prazo (gráficos 17 e 26). Prevaleceu o entendimento no plenário do STF de que não é possível ao legislador prever hipótese de prevalecimento do parecer prévio antes da respectiva deliberação dos edis.

Compondo este cenário desolador se soma a ausência de fundamentação das decisões dos julgamentos das contas governamentais (gráfico 40). Os posicionamentos dos órgãos legislativos municipais ocorrem à revelia de qualquer argumentação mínima, circunstância superável apenas quando do acolhimento do parecer prévio pelos vereadores, dado que isto transporta para as razões da deliberação final os fundamentos do próprio parecer – não tendo que esta nova deliberação ser novamente fundamentada, a não ser que pretenda acrescentar argumentos.

Não apenas isto. Também ascende a discussão acerca do posicionamento assentado pelo STF no RE nº 848.826/DF em que os ministros igualaram o regime jurídico das contas de gestão prestadas pelo prefeito municipal às contas governamentais.

O regime jurídico distinto imposto a cada uma das contas decorre da diferença material existente entre ambas. Em razão disto, o julgamento final ora recai ao Legislativo, em uma deliberação eminentemente política (arts. 31, 49, IX, e 71, I, da CF), ora ao Tribunal de Contas, em um julgamento abalizadamente técnico (art. 71, II, da CF). Ao igualar ambos os regimes no caso em que o prefeito municipal figure como o prestador, o STF terminou por avalizar que o julgamento de questões eminentemente técnico-jurídicas relacionadas ao gasto efetivo do dinheiro público ocorra ao esteio da conveniência e oportunidade política, como é próprio da atividade parlamentar.

Além disso, oportunizou a Suprema Corte aos prefeitos municipais que estes avoquem a si parte da ordenação de despesa e sujeite possíveis irregularidades na

ordenação de despesas a um julgamento que, como visto, raramente ocorre. Neste caso, muito embora não tenha o Chefe do Executivo atuado como agente político nestes atos sobre os quais está a prestar contas, e sim como técnico, como administrador de despesas públicas, terá esta prestação um julgamento político, no mais das vezes realizado sob votação secreta (gráfico 27) – e quando realizada, não é demais enfatizar.

Ademais, não há na sede legislativa abertura à participação da sociedade no trâmite das prestações de contas governamentais. Embora prevejam os respectivos regimentos internos a competência das comissões legislativas temáticas para organizarem audiências públicas, não se encontrou nenhum registro de que os edis se valeram deste instrumento jurídico. Assim, a sociedade dos municípios tocantinenses permaneceu à margem deste processo tão caro ao bem comum e ao amadurecimento político mútuo: tanto dos representantes quanto dos representados.

ANEXO A – Listagem do julgamento das contas consolidadas municipais constante no sistema e-Contas do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

Tabela 1 – Relatório preliminar de julgamento das contas consolidadas municipais, constante no sistema e-Contas, baseado no envio ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins de cópia dos decretos legislativos das Câmaras Municipais acerca das contas governamentais dos respectivos municípios

AUTUADAS	PARECER PRÉVIO			JULGAMENTO CÂMARA			DIVERGÊNCIA DE JULG. TCE X CÂMARA		
	Ano de referência	Total	Aprovadas	Rejeitadas	Não apreciadas	Aprovadas	Rejeitadas	Nao julg/informado	Rej. Tce e Aprov. Câmara
1988	2	1	1	0	0	0	2	0	0
1989	78	11	66	0	1	0	77	0	0
1990	77	29	48	0	1	0	76	1	0
1991	78	28	46	0	2	0	76	1	0
1992	77	41	33	0	2	0	75	0	0
1993	122	63	40	0	1	2	120	0	0
1994	123	57	53	0	1	2	121	0	0
1995	120	54	57	0	1	2	118	0	0
1996	120	39	77	0	1	2	118	0	0
1997	138	90	45	0	7	0	131	2	0
1998	138	108	29	0	8	2	128	3	1
1999	137	86	50	0	13	4	120	7	1
2000	133	63	61	0	18	6	109	13	1
2001	139	109	22	0	53	8	82	11	4
2002	139	87	17	0	45	19	79	8	3
2003	139	107	12	0	49	18	78	5	3
2004	129	42	53	0	45	16	70	34	0
2005	139	45	60	0	59	15	69	35	0
2006	140	46	81	0	61	22	62	34	0
2007	139	59	80	0	50	21	72	29	3
2008	133	73	60	0	48	26	68	18	6
2009	139	72	67	0	53	17	74	27	3
2010	139	84	55	0	47	14	83	20	2
2011	139	89	50	0	23	11	107	8	2
2012	138	80	57	0	20	8	111	7	0
2013	139	104	35	0	25	1	114	4	1
2014	139	84	54	0	16	2	121	5	0
2015	139	56	76	7	5	1	133	2	0
2016	138	26	38	74	0	0	138	0	0
2017	138	0	0	138	0	0	138	0	0

Fonte: Relatório 18 do sistema processual “e-Contas” do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

APÊNDICE A – Relação das Câmaras Municipais que enviaram cópia do regimento interno, a pedido do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

Quadro 1 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais, a pedido do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, enviaram a este órgão cópia do respectivo regimento interno

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Dois Irmãos do Tocantins	Peixe
Alvorada	Formoso do Araguaia	Pindorama do Tocantins
Araguacema	Itapiratins	Pium
Araguanã	Miranorte	Ponte Alta do Tocantins
Araguatins	Monte do Carmo	Praia Norte
Arapoema	Muricilândia	Presidente Kennedy
Arraias	Nova Olinda	Pugmil
Barrolândia	Nova Rosalândia	São Salvador do Tocantins
Bernardo Sayão	Novo Jardim	São Sebastião do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Oliveira de Fátima	São Valério da Natividade
Cachoeirinha	Lagoa da Confusão	Santa Fé do Araguaia
Campos Lindos	Lavandeira	Santa Rita do Tocantins
Carrasco Bonito	Paraná	Santa Terezinha do Tocantins
Chapada de Areia	Palmeirante	Sítio Novo do Tocantins
Centenário	Palmeiras do Tocantins	Talismã
Colméia	Paraíso do Tocantins	Tocantínia
Dianópolis	Pau Darco	Tupirama

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE B – Relação das Câmaras Municipais que enviaram cópia das atas das sessões de julgamento das contas de 2013 a 2015, a pedido do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

Quadro 2 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais, a pedido do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, enviaram a este órgão cópia da ata das sessões de julgamento de contas

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Alvorada	Formoso do Araguaia	Pium
Araguanã	Nova Olinda	Pugmil
Brasilândia do Tocantins	Nova Rosalândia	Santa Maria do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Oliveira de Fátima	Santa Rita do Tocantins
Chapada de Areia	Lagoa da Confusão	Talismã
Centenário	Paraíso do Tocantins	Tocantínia
Colméia	Pau Darco	Tupirama
Fátima	Pindorama do Tocantins	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 3 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais, a pedido do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, enviaram a este órgão cópia da ata das sessões de julgamento de contas

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Araguanã	Formoso do Araguaia	Pindorama do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Nova Rosalândia	Pium
Cachoeirinha	Oliveira de Fátima	Presidente Kennedy
Centenário	Lagoa da Confusão	Santa Maria do Tocantins
Colméia	Paraíso do Tocantins	Talismã
Fátima	Pau Darco	Tocantínia

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 4 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais, a pedido do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, enviaram a este órgão cópia da ata das sessões de julgamento de contas

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Cachoeirinha	Paraná	Talismã
Fátima	Paraíso do Tocantins	-
Oliveira de Fátima	Sítio Novo do Tocantins	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE C – Relação das Câmaras Municipais que enviaram cópia dos decretos legislativos de julgamento das contas de 2013 a 2015, a pedido do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

Quadro 5 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais, a pedido do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, enviaram a este órgão cópia dos decretos legislativos de julgamento de contas

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Alvorada	Nova Rosalândia	Pugmil
Araguanã	Lagoa da Confusão	Santa Maria do Tocantins
Cachoeirinha	Paraíso do Tocantins	Santa Rita do Tocantins
Chapada de Areia	Pau Darco	Talismã
Centenário	Pindorama do Tocantins	Tocantínia
Colméia	Pium	Tupirama

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 6 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais, a pedido do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, enviaram a este órgão cópia dos decretos legislativos de julgamento de contas

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Araguanã	Oliveira de Fátima	Santa Maria do Tocantins
Cachoeirinha	Lagoa da Confusão	Santa Rita do Tocantins
Centenário	Paraíso do Tocantins	Talismã
Colméia	Pau Darco	Tocantínia
Formoso do Araguaia	Pindorama do Tocantins	-
Nova Rosalândia	Pium	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 7 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais, a pedido do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, enviaram a este órgão cópia dos decretos legislativos de julgamento de contas

Contas de 2015

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Cachoeirinha	Novo Jardim	Paraíso do Tocantins
Fátima	Oliveira de Fátima	Talismã

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE D – Relação das Câmaras Municipais que enviaram cópia dos pareceres da comissão de finanças públicas referentes às contas de 2013, de 2014 e/ou de 2015, a pedido do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

Quadro 8 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais, a pedido do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, enviaram a este órgão cópia dos pareceres da comissão de finanças públicas referentes às contas municipais

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Alvorada	Formoso do Araguaia	Pium
Araguanã	Oliveira de Fátima	Santa Maria do Tocantins
Cachoeirinha	Lagoa da Confusão	Talismã
Centenário	Paraíso do Tocantins	Tocantínia
Colméia	Pau Darco	Tupirama
Dois Irmãos do Tocantins	Pindorama do Tocantins	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 9 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais, a pedido do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, enviaram a este órgão cópia dos pareceres da comissão de finanças públicas referentes às contas municipais

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Araguanã	Oliveira de Fátima	Presidente Kennedy
Brejinho de Nazaré	Lagoa da Confusão	Santa Maria do Tocantins
Cachoeirinha	Paraíso do Tocantins	Talismã
Colméia	Pau Darco	Tocantínia
Fátima	Pindorama do Tocantins	-
Formoso do Araguaia	Pium	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 10 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais, a pedido do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, enviaram a este órgão cópia dos pareceres da comissão de finanças públicas referentes às contas municipais

Contas de 2015

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Cachoeirinha	Novo Jardim	Sítio Novo do Tocantins
Fátima	Paraíso do Tocantins	Talismã

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE E – Relação das Câmaras Municipais que possuem sites próprios

Quadro 11 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais possuem sites próprios (acessíveis)

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Darcinópolis	Peixe
Aguiarnópolis	Dianópolis	Pequizeiro
Aliança do Tocantins	Divinópolis do Tocantins	Pindorama do Tocantins
Almas	Dois Irmãos do Tocantins	Piraquê
Alvorada	Dueré	Pium
Ananás	Esperantina	Ponte Alta do Bom Jesus
Aparecida do Rio Negro	Fátima	Ponte Alta do Tocantins
Aragominas	Figueirópolis	Porto Alegre do Tocantins
Araguacema	Formoso do Araguaia	Porto Nacional
Araguaçu	Fortaleza do Tabocão	Presidente Kennedy
Araguaína	Guaraí	Pugmil
Araguanã	Gurupi	Recursolândia
Araguatins	Ipueiras	Riachinho
Arapoema	Jaú do Tocantins	Rio da Conceição
Arraias	Juarina	Rio dos Bois
Augustinópolis	Lagoa da Confusão	Rio Sono
Aurora do Tocantins	Lagoa do Tocantins	Sandolândia
Axixá do Tocantins	Lajeado	Santa Fé do Araguaia
Babaçulândia	Lanvandeira	Santa Maria do Tocantins
Bandeirante do Tocantins	Luzinópolis	Santa Rita do Tocantins
Barrolândia	Marianópolis do Tocantins	Santa Rosa do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Mateiros	Santa Terezinha do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Maurilândia do Tocantins	São Félix do Tocantins

Quadro 11 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais possuem sites próprios (acessíveis)

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Buriti do Tocantins	Miracema do Tocantins	São Miguel do Tocantins
Cachoeirinha	Miranorte	São Salvador do Tocantins
Campos Lindos	Monte Santo do Tocantins	São Sebastião do Tocantins
Cariri do Tocantins	Nazaré	São Valério da Natividade
Carrasco Bonito	Nova Olinda	Silvanópolis
Caseara	Nova Rosalândia	Sítio Novo do Tocantins
Centenário	Novo Acordo	Sucupira
Chapada da Natividade	Novo Alegre	Taguatinga
Chapada de Areia	Oliveira de Fátima	Talismã
Colinas do Tocantins	Palmas	Tocantínia
Combinado	Palmeirante	Tocantinópolis
Conceição do Tocantins	Palmeirópolis	Tupiratins
Couto Magalhães	Paraíso do Tocantins	Wanderlândia
Cristalândia	Pau D'Arco	-
Crixás do Tocantins	Pedro Afonso	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 12 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais ou não possuem sites próprios ou os mesmos encontram-se inacessíveis

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Angico	Itacajá	Palmeiras do Tocantins
Barra do Ouro	Itaguatins	Paraná
Bernardo Sayão	Itapiratins	Praia Norte
Brasilândia do Tocantins	Itaporã do Tocantins	Sampaio
Carmolândia	Lizarda	Santa Tereza do Tocantins

Quadro 12 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais ou não possuem sites próprios ou os mesmos encontram-se inacessíveis

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Colmeia	Monte do Carmo	São Bento do Tocantins
Filadélfia	Muricilândia	Taipas do Tocantins
Goianorte	Natividade	Tupirama
Goiatins	Novo Jardim	Xambioá

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE F – Relação dos sites das Câmaras Municipais

Quadro 13 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais possuem sites acessíveis

(continua)

Municípios:	Sites:
Abreulândia	www.abreulandia.to.leg.br
Aliança do Tocantins	www.aliancadotocantins.to.leg.br
Almas	www.almas.to.leg.br
Alvorada	www.alvorada.to.leg.br
Ananás	ananas.to.leg.br
Aparecida do Rio Negro	aparecidadorionegro.to.gov.br
Aragominas	aragominas.to.leg.br
Araguacema	www.araguacema.to.leg.br
Araguçu	www.araguacu.to.leg.br
Araguaína	araguaina.to.leg.br
Araguanã	www.araguana.to.leg.br
Araguatins	www.araguatins.to.leg.br
Arapoema	arapoema.to.leg.br
Arraias	arraias.to.leg.br
Augustinópolis	www.augustinopolis.to.leg.br
Aurora do Tocantins	cmauroradotocantins.to.gov.br
Axixá do Tocantins	axixa.to.gov.br
Babaçulândia	babaculandia.to.leg.br
Bandeirantes do Tocantins	bandeirantesdotocantins.to.leg.br
Barrolândia	barrolandia.to.leg.br
Bom Jesus do Tocantins	www.bomjesusdotocantins.to.leg.br
Brejinho de Nazare	www.brejinhodenzare.to.leg.br
Buriti do Tocantins	www.buritidotocantins.to.leg.br
Cachoeirinha	cachoeirinha.to.leg.br

Quadro 13 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais possuem sites acessíveis

(continua)

Municípios:	Sites:
Campos Lindo	www.camposlindos.to.leg.br
Cariri do Tocantins	www.cariridotocantins.to.leg.br
Carrasco Bonito	www.carrascobonito.to.leg.br
Caseara	www.caseara.to.leg.br
Centenário	centenario.to.leg.br
Chapa da Natividade	www.chapadadanatividade.to.leg.br
Chapada de Areia	www.chapadadeareia.to.leg.br
Colinas do Tocantins	www.colinasdotocantins.to.leg.br
Combinado	cmcombinado.to.gov.br
Conceição do Tocantins	conceicaodotocantins.to.leg.br
Couto Magalhães	www.coutodemagalhaes.to.leg.br
Cristalândia	crystalandia.to.leg.br
Crixás do Tocantins	www.crixasdotocantins.to.leg.br
Darcinópolis	www.darcinopolis.to.leg.br
Dianópolis	dianopolis.to.leg.br
Divinópolis do Tocantins	www.divinopolisdotocantins.to.leg.br
Dois Irmãos do Tocantins	www.doisirmaosdotocantins.to.leg.br
Dueré	www.duere.to.leg.br
Esperantina	esperantina.to.leg.br
Fátima	www.fatima.to.leg.br
Figueirópolis	www.figueiropolis.to.leg.br
Formoso do Araguaia	www.formosodoaraguaia.to.leg.br
Fortaleza do Tabocão	www.fortalezadotabocao.to.leg.br
Guaraí	guarai.to.leg.br
Gurupi	www.gurupi.to.leg.br
Ipueiras	www.camaraipueiras.ce.gov.br

Quadro 13 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais possuem sites acessíveis

(continua)

Municípios:	Sites:
Jaú do Tocantins	www.jaudotocantins.to.leg.br
Jurina	juarina.to.leg.br
Lagoa da Confusão	www.lagoadaconfusao.to.leg.br
Lajeado	www.lajeado.to.leg.br
Lavandeira	cmlavandeira.to.gov.br
Luzinópolis	luzinopolis.to.leg.br
Marianópolis do Tocantins	www.marianopolisdotocantins.to.leg.br
Mateiros	mateiros.to.leg.br
Maurilândia do Tocantins	maurilandiadotocantins.to.leg.br
Miracema do Tocantins	miracemadotocantins.to.leg.br
Miranorte	miranorte.to.leg.br
Monte Santo do Tocantins	www.montesantodotocantins.to.leg.br
Nazaré	nazare.to.leg.br
Nova Olinda	novaolinda.to.leg.br
Nova Rosalândia	www.novarosalandia.to.leg.br
Novo Acordo	www.novoacordo.to.leg.br
Novo Alegre	cmnovoalegre.to.gov.br
Oliveira de Fátima	www.oliveiradefatima.to.leg.br
Palmas	www.palmas.to.leg.br
Palmeirante	www.palmeirante.to.leg.br
Palmeirópolis	www.palmeiropolis.to.leg.br
Paraíso do Tocantins	www.paraisodotocantins.to.leg.br
Pedro Afonso	pedroafonso.to.leg.br
Peixe	www.peixe.to.leg.br
Pequizeiro	pequizeiro.to.leg.br
Pindorama do Tocantins	www.pindoramadotocantins.to.leg.br

Quadro 13 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais possuem sites acessíveis

(continua)

Municípios:	Sites:
Piraquê	www.piraque.to.leg.br
Pium	www.pium.to.leg.br
Ponte Alta do Bom Jesus	cmpontealtadobomjesus.to.gov.br
Ponte Alta do Tocantins	www.pontealtadotocantins.to.leg.br
Porto Alegre do Tocantins	www.portoalegredotocantins.to.leg.br
Porto Nacional	www.portonacional.to.leg.br
Presidente Kennedy	www.presidentekennedy.to.leg.br
Pugmil	pugmil.to.leg.br
Recursonândia	recursolandia.to.leg.br
Riachinho	www.riachinho.to.leg.br
Rio da Conceição	riodaconceicao.to.leg.br
Rio dos Bois	riodosbois.to.leg.br
Rio Sono	riosono.to.leg.br
Sandolândia	www.sandolandia.to.leg.br
Santa Fé do Araguaia	santafedoaraguaia.to.leg.br
Santa Maria do Tocantins	santamariadotocantins.to.leg.br
Santa Rita do Tocantins	santaritadotocantins.to.leg.br
Santa Rosa do Tocantins	www.santarosadotocantins.to.leg.br
Santa Terezinha do Tocantins	santaterezinhadotocantins.to.leg.br
São Felix do Tocantins	www.saofelixdotocantins.to.leg.br
São Miguel do Tocantins	saomigueldotocantins.to.leg.br
São Salvador do Tocantins	www.cmsaosalvador.to.gov.br
São Sebastião do Tocantins	www.saosebastiaodotocantins.to.leg.br
São Valério da Natividade	www.saovaleriodanatividade.to.leg.br
Silvanópolis	www.silvanopolis.to.leg.br
Sítio Novo do Tocantins	sitionovodotocantins.to.leg.br

Quadro 13 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais possuem sites acessíveis

(continua)

Municípios:	Sites:
Sucupira	sucupira.to.leg.br
Taguatinga	cmtaguatinga.to.gov.br
Talismã	www.talisma.to.leg.br
Tocantínia	tocantinia.to.leg.br
Tocantinópolis	tocantinopolis.to.leg.br
Tupiratins	www.tupiratins.to.leg.br
Wanderlândia	wanderlandia.to.leg.br

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 14 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais possuem sites inacessíveis

Municípios:	Sites fora do ar:
Aguiarnópolis	aguiarnopolis.to.leg.br
Angico	angico.to.leg.br
Filadélfia	www.filadelfia.to.leg.br
Itaporã do Tocantins	www.cmitapora.to.gov.br
Lizarda	lizarda.to.leg.br
Palmeiras do Tocantins	palmeirasdotocantins.to.leg.br
Tupirama	tupirama.to.leg.br

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 15 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais não possuem sites próprios

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Barra do Ouro	Itaguatins	Pau Darco
Bernardo Sayão	Itapiratins	Praia Norte

Quadro 15 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais não possuem sites próprios

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Brasilândia do Tocantins	Lagoa do Tocantins	Sampaio
Carmolândia	Monte do Carmo	Santa Tereza do Tocantins
Colmeia	Muricilândia	São Bento do Tocantins
Goianorte	Natividade	Taipas do Tocantins
Goiatins	Novo Jardim	Xambioá
Itacajá	Paraná	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE G – Relação da divulgação das contas de 2013 a 2015 nos sites das
Câmaras Municipais

Quadro 16 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em
seus sites as contas de 2013 a 2015

Municípios:	Municípios:	Municípios:
-	-	-
Fonte: Da pesquisa (2018)		

Quadro 17 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em
seus sites as contas de 2013 a 2015

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Dois Irmãos do Tocantins	Pau D'Arco
Aguiarnópolis	Dueré	Pedro Afonso
Aliança do Tocantins	Esperantina	Peixe
Almas	Fátima	Pequizeiro
Alvorada	Figueirópolis	Pindorama do Tocantins
Ananás	Filadélfia	Piraquê
Angico	Formoso do Araguaia	Pium
Aparecida do Rio Negro	Fortaleza do Tabocão	Ponte Alta do Bom Jesus
Aragominas	Goianorte	Ponte Alta do Tocantins
Araguacema	Goiatins	Porto Alegre do Tocantins
Araguaçu	Guaraí	Porto Nacional
Araguaína	Gurupi	Praia Norte
Araguanã	Ipueiras	Presidente Kennedy
Araguatins	Itacajá	Pugmil
Arapoema	Itaguatins	Recursolândia
Arraias	Itapiratins	Riachinho

Quadro 17 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites as contas de 2013 a 2015

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Augustinópolis	Itaporã do Tocantins	Rio da Conceição
Aurora do Tocantins	Jaú do Tocantins	Rio dos Bois
Axixá do Tocantins	Juarina	Rio Sono
Babaçulândia	Lagoa da Confusão	Sampaio
Bandeirante do Tocantins	Lagoa do Tocantins	Sandolândia
Barra do Ouro	Lajeado	Santa Fé do Araguaia
Barrolândia	Lanvandeira	Santa Maria do Tocantins
Bernardo Sayão	Lizarda	Santa Rita do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Luzinópolis	Santa Rosa do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Marianópolis do Tocantins	Santa Tereza do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Mateiros	Santa Terezinha do Tocantins
Buriti do Tocantins	Maurilândia do Tocantins	São Bento do Tocantins
Cachoeirinha	Miracema do Tocantins	São Félix do Tocantins
Campos Lindos	Miranorte	São Miguel do Tocantins
Cariri do Tocantins	Monte do Carmo	São Salvador do Tocantins
Carmolândia	Monte Santo do Tocantins	São Sebastião do Tocantins
Carrasco Bonito	Muricilândia	São Valério da Natividade
Caseara	Natividade	Silvanópolis
Centenário	Nazaré	Sítio Novo do Tocantins
Chapada da Natividade	Nova Olinda	Sucupira
Chapada de Areia	Nova Rosalândia	Taguatinga
Colinas do Tocantins	Novo Acordo	Taipas do Tocantins
Colmeia	Novo Alegre	Talismã
Combinado	Novo Jardim	Tocantínia
Conceição do Tocantins	Oliveira de Fátima	Tocantinópolis
Couto Magalhães	Palmas	Tupirama

Quadro 17 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites as contas de 2013 a 2015

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Cristalândia	Palmeirante	Tupiratins
Crixás do Tocantins	Palmeiras do Tocantins	Wanderlândia
Darcinópolis	Palmeirópolis	Xambioá
Dianópolis	Paraíso do Tocantins	-
Divinópolis do Tocantins	Paraná	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE H – Relação da disponibilização dos pareceres prévios acerca das contas de 2013 a 2015 nos sites das Câmaras Municipais

Quadro 18 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites os pareceres prévios acerca das contas de 2013 a 2015

Municípios:	Municípios:	Municípios:
-	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 19 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites os pareceres prévios acerca das contas de 2013 a 2015

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Dois Irmãos do Tocantins	Pau D'Arco
Aguiarnópolis	Dueré	Pedro Afonso
Aliança do Tocantins	Esperantina	Peixe
Almas	Fátima	Pequizeiro
Alvorada	Figueirópolis	Pindorama do Tocantins
Ananás	Filadélfia	Piraquê
Angico	Formoso do Araguaia	Pium
Aparecida do Rio Negro	Fortaleza do Tabocão	Ponte Alta do Bom Jesus
Aragominas	Goianorte	Ponte Alta do Tocantins
Araguacema	Goiatins	Porto Alegre do Tocantins
Araguaçu	Guaraí	Porto Nacional
Araguaína	Gurupi	Praia Norte
Araguanã	Ipueiras	Presidente Kennedy
Araguatins	Itacajá	Pugmil
Arapoema	Itaguatins	Recursolândia
Arraias	Itapiratins	Riachinho
Augustinópolis	Itaporã do Tocantins	Rio da Conceição

Quadro 19 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites os pareceres prévios acerca das contas de 2013 a 2015

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aurora do Tocantins	Jaú do Tocantins	Rio dos Bois
Axixá do Tocantins	Juarina	Rio Sono
Babaçulândia	Lagoa da Confusão	Sampaio
Bandeirante do Tocantins	Lagoa do Tocantins	Sandolândia
Barra do Ouro	Lajeado	Santa Fé do Araguaia
Barrolândia	Lanvandeira	Santa Maria do Tocantins
Bernardo Sayão	Lizarda	Santa Rita do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Luzinópolis	Santa Rosa do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Marianópolis do Tocantins	Santa Tereza do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Mateiros	Santa Terezinha do Tocantins
Buriti do Tocantins	Maurilândia do Tocantins	São Bento do Tocantins
Cachoeirinha	Miracema do Tocantins	São Félix do Tocantins
Campos Lindos	Miranorte	São Miguel do Tocantins
Cariri do Tocantins	Monte do Carmo	São Salvador do Tocantins
Carmolândia	Monte Santo do Tocantins	São Sebastião do Tocantins
Carrasco Bonito	Muricilândia	São Valério da Natividade
Caseara	Natividade	Silvanópolis
Centenário	Nazaré	Sítio Novo do Tocantins
Chapada da Natividade	Nova Olinda	Sucupira
Chapada de Areia	Nova Rosalândia	Taguatinga
Colinas do Tocantins	Novo Acordo	Taipas do Tocantins
Colmeia	Novo Alegre	Talismã
Combinado	Novo Jardim	Tocantínia
Conceição do Tocantins	Oliveira de Fátima	Tocantinópolis
Couto Magalhães	Palmas	Tupirama

Quadro 19 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites os pareceres prévios acerca das contas de 2013 a 2015

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Cristalândia	Palmeirante	Tupiratins
Crixás do Tocantins	Palmeiras do Tocantins	Wanderlândia
Darcinópolis	Palmeirópolis	Xambioá
Dianópolis	Paraíso do Tocantins	-
Divinópolis do Tocantins	Paraná	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE I – Relação da disponibilização dos pareceres de comissão de finanças públicas acerca das contas de 2013 a 2015 nos sites das Câmaras Municipais

Quadro 20 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites os pareceres de comissão de finanças públicas acerca das contas de 2013 a 2015

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Araguaçu	Talismã	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 21 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites os pareceres prévios acerca das contas de 2013, 2014 e/ou de 2015
(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Dois Irmãos do Tocantins	Paraná
Aguiarnópolis	Dueré	Pau D'Arco
Aliança do Tocantins	Esperantina	Pedro Afonso
Almas	Fátima	Peixe
Alvorada	Figueirópolis	Pequizeiro
Ananás	Filadélfia	Pindorama do Tocantins
Angico	Formoso do Araguaia	Piraquê
Aparecida do Rio Negro	Fortaleza do Tabocão	Pium
Aragominas	Goianorte	Ponte Alta do Bom Jesus
Araguacema	Goiatins	Ponte Alta do Tocantins
Araguaína	Guaraí	Porto Alegre do Tocantins
Araguanã	Gurupi	Porto Nacional
Araguatins	Ipueiras	Praia Norte
Arapoema	Itacajá	Presidente Kennedy
Arraias	Itaguatins	Pugmil

Quadro 21 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites os pareceres prévios acerca das contas de 2013, 2014 e/ou de 2015

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Augustinópolis	Itapiratins	Recursolândia
Aurora do Tocantins	Itaporã do Tocantins	Riachinho
Axixá do Tocantins	Jaú do Tocantins	Rio da Conceição
Babaçulândia	Juarina	Rio dos Bois
Bandeirante do Tocantins	Lagoa da Confusão	Rio Sono
Barra do Ouro	Lagoa do Tocantins	Sampaio
Barrolândia	Lajeado	Sandolândia
Bernardo Sayão	Lanvandeira	Santa Fé do Araguaia
Bom Jesus do Tocantins	Lizarda	Santa Maria do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Luzinópolis	Santa Rita do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Marianópolis do Tocantins	Santa Rosa do Tocantins
Buriti do Tocantins	Mateiros	Santa Tereza do Tocantins
Cachoeirinha	Maurilândia do Tocantins	Santa Terezinha do Tocantins
Campos Lindos	Miracema do Tocantins	São Bento do Tocantins
Cariri do Tocantins	Miranorte	São Félix do Tocantins
Carmolândia	Monte do Carmo	São Miguel do Tocantins
Carrasco Bonito	Monte Santo do Tocantins	São Salvador do Tocantins
Caseara	Muricilândia	São Sebastião do Tocantins
Centenário	Natividade	São Valério da Natividade
Chapada da Natividade	Nazaré	Silvanópolis
Chapada de Areia	Nova Olinda	Sítio Novo do Tocantins
Colinas do Tocantins	Nova Rosalândia	Sucupira
Colmeia	Novo Acordo	Taguatinga
Combinado	Novo Alegre	Taipas do Tocantins
Conceição do Tocantins	Novo Jardim	Tocantínia
Couto Magalhães	Oliveira de Fátima	Tocantinópolis

Quadro 21 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites os pareceres prévios acerca das contas de 2013, 2014 e/ou de 2015

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Cristalândia	Palmas	Tupirama
Crixás do Tocantins	Palmeirante	Tupiratins
Darcinópolis	Palmeiras do Tocantins	Wanderlândia
Dianópolis	Palmeirópolis	Xambioá
Divinópolis do Tocantins	Paraíso do Tocantins	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE J – Relação da disponibilização dos decretos legislativos de julgamento das contas de 2013, de 2014 e/ou de 2015 nos sites das Câmaras Municipais

Quadro 22 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites os decretos legislativos de julgamento das contas de 2013, de 2014 e/ou de 2015

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Alvorada	Centenário	Wanderlândia
Araguaçu	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 23 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites os decretos legislativos de julgamento das contas de 2013, de 2014 e/ou de 2015

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Dueré	Paraná
Aguiarnópolis	Esperantina	Pau D'Arco
Aliança do Tocantins	Fátima	Pedro Afonso
Almas	Figueirópolis	Peixe
Ananás	Filadélfia	Pequizeiro
Angico	Formoso do Araguaia	Pindorama do Tocantins
Aparecida do Rio Negro	Fortaleza do Tabocão	Piraquê
Aragominas	Goianorte	Pium
Araguacema	Goiatins	Ponte Alta do Bom Jesus
Araguaína	Guaraí	Ponte Alta do Tocantins
Araguanã	Gurupi	Porto Alegre do Tocantins
Araguatins	Ipueiras	Porto Nacional
Arapoema	Itacajá	Praia Norte
Arraias	Itaguatins	Presidente Kennedy
Augustinópolis	Itapiratins	Pugmil

Quadro 23 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites os decretos legislativos de julgamento das contas de 2013, de 2014 e/ou de 2015

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aurora do Tocantins	Itaporã do Tocantins	Recursolândia
Axixá do Tocantins	Jaú do Tocantins	Riachinho
Babaçulândia	Juarina	Rio da Conceição
Bandeirante do Tocantins	Lagoa da Confusão	Rio dos Bois
Barra do Ouro	Lagoa do Tocantins	Rio Sono
Barrolândia	Lajeado	Sampaio
Bernardo Sayão	Lanvandeira	Sandolândia
Bom Jesus do Tocantins	Lizarda	Santa Fé do Araguaia
Brasilândia do Tocantins	Luzinópolis	Santa Maria do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Marianópolis do Tocantins	Santa Rita do Tocantins
Buriti do Tocantins	Mateiros	Santa Rosa do Tocantins
Cachoeirinha	Maurilândia do Tocantins	Santa Tereza do Tocantins
Campos Lindos	Miracema do Tocantins	Santa Terezinha do Tocantins
Cariri do Tocantins	Miranorte	São Bento do Tocantins
Carmolândia	Monte do Carmo	São Félix do Tocantins
Carrasco Bonito	Monte Santo do Tocantins	São Miguel do Tocantins
Caseara	Muricilândia	São Salvador do Tocantins
Chapada da Natividade	Natividade	São Sebastião do Tocantins
Chapada de Areia	Nazaré	São Valério da Natividade
Colinas do Tocantins	Nova Olinda	Silvanópolis
Colmeia	Nova Rosalândia	Sítio Novo do Tocantins
Combinado	Novo Acordo	Sucupira
Conceição do Tocantins	Novo Alegre	Taguatinga
Couto Magalhães	Novo Jardim	Taipas do Tocantins
Cristalândia	Oliveira de Fátima	Talismã
Crixás do Tocantins	Palmas	Tocantínia

Quadro 23 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites os decretos legislativos de julgamento das contas de 2013, de 2014 e/ou de 2015

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Darcinópolis	Palmeirante	Tocantinópolis
Dianópolis	Palmeiras do Tocantins	Tupirama
Divinópolis do Tocantins	Palmeirópolis	Tupiratins
Dois Irmãos do Tocantins	Paraíso do Tocantins	Xambioá

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE L – Relação da disponibilização das atas das sessões de julgamento das contas de 2013, de 2014 e/ou de 2015 nos sites das Câmaras Municipais

Quadro 24 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites as atas das sessões de julgamento das contas de 2013, de 2014 e/ou de 2015

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Araguaçu	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 25 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites as atas das sessões de julgamento das contas de 2013, de 2014 e/ou de 2015

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Dois Irmãos do Tocantins	Paraná
Aguiarnópolis	Dueré	Pau D'Arco
Aliança do Tocantins	Esperantina	Pedro Afonso
Almas	Fátima	Peixe
Alvorada	Figueirópolis	Pequizeiro
Ananás	Filadélfia	Pindorama do Tocantins
Angico	Formoso do Araguaia	Piraquê
Aparecida do Rio Negro	Fortaleza do Tabocão	Pium
Aragominas	Goianorte	Ponte Alta do Bom Jesus
Araguacema	Goiatins	Ponte Alta do Tocantins
Araguaína	Guaraí	Porto Alegre do Tocantins
Araguanã	Gurupi	Porto Nacional
Araguatins	Ipueiras	Praia Norte
Arapoema	Itacajá	Presidente Kennedy
Arraias	Itaguatins	Pugmil
Augustinópolis	Itapiratins	Recursolândia

Quadro 25 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites as atas das sessões de julgamento das contas de 2013, de 2014 e/ou de 2015

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aurora do Tocantins	Itaporã do Tocantins	Riachinho
Axixá do Tocantins	Jaú do Tocantins	Rio da Conceição
Babaçulândia	Juarina	Rio dos Bois
Bandeirante do Tocantins	Lagoa da Confusão	Rio Sono
Barra do Ouro	Lagoa do Tocantins	Sampaio
Barrolândia	Lajeado	Sandolândia
Bernardo Sayão	Lanvandeira	Santa Fé do Araguaia
Bom Jesus do Tocantins	Lizarda	Santa Maria do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Luzinópolis	Santa Rita do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Marianópolis do Tocantins	Santa Rosa do Tocantins
Buriti do Tocantins	Mateiros	Santa Tereza do Tocantins
Cachoeirinha	Maurilândia do Tocantins	Santa Terezinha do Tocantins
Campos Lindos	Miracema do Tocantins	São Bento do Tocantins
Cariri do Tocantins	Miranorte	São Félix do Tocantins
Carmolândia	Monte do Carmo	São Miguel do Tocantins
Carrasco Bonito	Monte Santo do Tocantins	São Salvador do Tocantins
Caseara	Muricilândia	São Sebastião do Tocantins
Centenário	Natividade	São Valério da Natividade
Chapada da Natividade	Nazaré	Silvanópolis
Chapada de Areia	Nova Olinda	Sítio Novo do Tocantins
Colinas do Tocantins	Nova Rosalândia	Sucupira
Colmeia	Novo Acordo	Taguatinga
Combinado	Novo Alegre	Taipas do Tocantins
Conceição do Tocantins	Novo Jardim	Talismã
Couto Magalhães	Oliveira de Fátima	Tocantínia

Quadro 25 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites as atas das sessões de julgamento das contas de 2013, de 2014 e/ou de 2015

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Cristalândia	Palmas	Tocantinópolis
Crixás do Tocantins	Palmeirante	Tupirama
Darcinópolis	Palmeiras do Tocantins	Tupiratins
Dianópolis	Palmeirópolis	Wanderlândia
Divinópolis do Tocantins	Paraíso do Tocantins	Xambioá

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE M – Relação da disponibilização dos regimentos internos das
Câmaras Municipais nos seus respectivos sites

Quadro 26 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em
seus sites os respectivos regimentos internos

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Conceição do Tocantins	Pequizeiro
Aliança do Tocantins	Crixás do Tocantins	Pindorama do Tocantins
Almas	Dois Irmãos do Tocantins	Piraquê
Aragominas	Fátima	Pium
Araguaçu	Formoso do Araguaia	Porto Nacional
Araguaína	Fortaleza do Tabocão	Presidente Kennedy
Araguanã	Guaraí	Recursolândia
Araguatins	Gurupi	Rio dos Bois
Arapoema	Ipueiras	Santa Fé do Araguaia
Barrolândia	Jaú do Tocantins	Santa Maria do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Lagoa da Confusão	Santa Rita do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Maurilândia do Tocantins	Santa Rosa do Tocantins
Buriti do Tocantins	Nazaré	São Miguel do Tocantins
Cachoeirinha	Novo Acordo	São Sebastião do Tocantins
Campos Lindos	Oliveira de Fátima	São Valério da Natividade
Cariri do Tocantins	Palmas	Silvanópolis
Caseara	Pau D'Arco	Sucupira
Centenário	Pedro Afonso	Talismã
Colinas do Tocantins	Peixe	Wanderlândia

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 27 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites os respectivos regimentos internos

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aguiarnópolis	Figueirópolis	Palmeirópolis
Alvorada	Filadélfia	Paraíso do Tocantins
Ananás	Goianorte	Paraná
Angico	Goiatins	Ponte Alta do Bom Jesus
Aparecida do Rio Negro	Itacajá	Ponte Alta do Tocantins
Araguacema	Itaguatins	Porto Alegre do Tocantins
Arraias	Itapiratins	Praia Norte
Augustinópolis	Itaporã do Tocantins	Pugmil
Aurora do Tocantins	Juarina	Riachinho
Axixá do Tocantins	Lagoa do Tocantins	Rio da Conceição
Babaçulândia	Lajeado	Rio Sono
Bandeirante do Tocantins	Lanvandeira	Sampaio
Barra do Ouro	Lizarda	Sandolândia
Bernardo Sayão	Luzinópolis	Santa Tereza do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Marianópolis do Tocantins	Santa Terezinha do Tocantins
Carmolândia	Mateiros	São Bento do Tocantins
Carrasco Bonito	Miracema do Tocantins	São Félix do Tocantins
Chapada da Natividade	Miranorte	São Salvador do Tocantins
Chapada de Areia	Monte do Carmo	Sítio Novo do Tocantins
Colmeia	Monte Santo do Tocantins	Taguatinga
Combinado	Muricilândia	Taipas do Tocantins
Couto Magalhães	Natividade	Tocantínia
Cristalândia	Nova Olinda	Tocantinópolis
Darcinópolis	Nova Rosalândia	Tupirama

Quadro 27 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites os respectivos regimentos internos

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Dianópolis	Novo Alegre	Tupiratins
Divinópolis do Tocantins	Novo Jardim	Xambioá
Dueré	Palmeirante	-
Esperantina	Palmeiras do Tocantins	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE N – Relação da disponibilização das leis orgânicas municipais nos sites das Câmaras Municipais

Quadro 28 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites as respectivas leis orgânicas municipais

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Darcinópolis	Piraquê
Aliança do Tocantins	Dois Irmãos do Tocantins	Pium
Almas	Esperantina	Porto Nacional
Araguaçu	Fátima	Presidente Kennedy
Araguaína	Formoso do Araguaia	Rio da Conceição
Araguanã	Fortaleza do Tabocão	Rio dos Bois
Araguatins	Gurupi	Santa Fé do Araguaia
Arapoema	Ipueiras	Santa Maria do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Jaú do Tocantins	Santa Rita do Tocantins
Buriti do Tocantins	Maurilândia do Tocantins	Santa Rosa do Tocantins
Cachoeirinha	Novo Acordo	São Sebastião do Tocantins
Campos Lindos	Oliveira de Fátima	São Valério da Natividade
Cariri do Tocantins	Palmas	Silvanópolis
Caseara	Pau D'Arco	Sucupira
Centenário	Pedro Afonso	Talismã
Colinas do Tocantins	Peixe	Wanderlândia
Conceição do Tocantins	Pequizeiro	-
Crixás do Tocantins	Pindorama do Tocantins	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 29 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites as respectivas leis orgânicas municipais

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aguiarnópolis	Figueirópolis	Palmeirante
Alvorada	Filadélfia	Palmeiras do Tocantins
Ananás	Goianorte	Palmeirópolis
Angico	Goiatins	Paraíso do Tocantins
Aparecida do Rio Negro	Guaraí	Paraná
Aragominas	Itacajá	Ponte Alta do Bom Jesus
Araguacema	Itaguatins	Ponte Alta do Tocantins
Arraias	Itapiratins	Porto Alegre do Tocantins
Augustinópolis	Itaporã do Tocantins	Praia Norte
Aurora do Tocantins	Juarina	Pugmil
Axixá do Tocantins	Lagoa da Confusão	Recursolândia
Babaçulândia	Lagoa do Tocantins	Riachinho
Bandeirante do Tocantins	Lajeado	Rio Sono
Barra do Ouro	Lanvandeira	Sampaio
Barrolândia	Lizarda	Sandolândia
Bernardo Sayão	Luzinópolis	Santa Tereza do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Marianópolis do Tocantins	Santa Terezinha do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Mateiros	São Bento do Tocantins
Carmolândia	Miracema do Tocantins	São Félix do Tocantins
Carrasco Bonito	Miranorte	São Miguel do Tocantins
Chapada da Natividade	Monte do Carmo	São Salvador do Tocantins
Chapada de Areia	Monte Santo do Tocantins	Sítio Novo do Tocantins
Colmeia	Muricilândia	Taguatinga
Combinado	Natividade	Taipas do Tocantins
Couto Magalhães	Nazaré	Tocantínia
Cristalândia	Nova Olinda	Tocantinópolis

Quadro 29 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais disponibilizavam em seus sites as respectivas leis orgânicas municipais

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Dianópolis	Nova Rosalândia	Tupirama
Divinópolis do Tocantins	Novo Alegre	Tupiratins
Dueré	Novo Jardim	Xambioá

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE O – Relação dos municípios acerca dos quais se obteve acesso às suas leis orgânicas

Quadro 30 – Listagem dos municípios e dos respectivos processos de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Abreulândia	3712/2014	Lizarda	3710/2014
Aguiarnópolis	3736/2014	Luzinópolis	3777/2014
Aliança do Tocantins	3791/2014	Marianópolis do Tocantins	3730/2014
Almas	3715/2014	Mateiros	3709/2014
Alvorada	3749/2014	Maurilândia do Tocantins	3714/2014
Ananás	3683/2014	Miracema do Tocantins	3708/2014
Angico	3679/2014	Miranorte	3727/2014
Aparecida do Rio Negro	3760/2014	Monte do Carmo	3738/2014
Aragominas	3792/2014	Monte Santo do Tocantins	3767/2014
Araguacema	4269/2014	Muricilândia	3678/2014
Araguçu	3745/2014	Natividade	3706/2014
Araguatins	3732/2014	Nazaré	3769/2014
Araguaína	3719/2014	Nova Olinda	3713/2014
Araguanã	3726/2014	Nova Rosalândia	3731/2014
Arapoema	3699/2014	Novo Acordo	3737/2014
Arraias	3711/2014	Novo Alegre	3776/2014
Augustinópolis	3742/2014	Novo Jardim	3762/2014
Aurora do Tocantins	3698/2014	Oliveira de Fátima	3733/2014
Axixá do Tocantins	4492/2014	Palmas	3707/2014
Babaçulândia	3768/2014	Palmeirante	3775/2014
Bandeirantes do Tocantins	3685/2014	Palmeiras do Tocantins	3882/2014
Barra do Ouro	3741/2014	Palmeirópolis	3747/2014

Quadro 30 – Listagem dos municípios e dos respectivos processos de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

(continua)

Contas de 2013

Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Barrolândia	3758/2014	Paraíso do Tocantins	3739/2014
Bernardo Sayão	3763/2014	Paraná	3722/2014
Bom Jesus do Tocantins	4726/2014	Pau Darco	3891/2014
Brasilândia do Tocantins	3770/2014	Pedro Afonso	3690/2014
Brejinho de Nazare	3754/2014	Peixe	3716/2014
Buriti do Tocantins	3688/2014	Pequizeiro	3759/2014
Cachoeirinha	3790/2014	Pindorama do Tocantins	3784/2014
Campos Lindos	3750/2014	Pium	3748/2014
Cariri do Tocantins	3725/2014	Piraquê	3761/2014
Carmolândia	3788/2014	Ponte Alta do Bom Jesus	3721/2014
Carrasco Bonito	3782/2014	Ponte Alta do Tocantins	4833/2014
Caseara	3703/2014	Porto Alegre do Tocantins	3765/2014
Centenário	3798/2014	Porto Nacional	3724/2014
Chapa da Natividade	3793/2014	Praia Norte	3693/2014
Chapada de Areia	3772/2014	Presidente Kennedy	3766/2014
Colinas do Tocantins	3718/2014	Pugmil	3796/2014
Colmeia	3677/2014	Recursonândia	3743/2014
Combinado	3753/2014	Riachinho	3746/2014
Conceição do Tocantins	3691/2014	Rio da Conceição	4768/2014
Couto Magalhães	3797/2014	Rio dos Bois	3778/2014
Cristalândia	4554/2014	Rio Sono	3728/2014
Crixás do Tocantins	3789/2014	Sampaio	3684/2014
Darcinópolis	3787/2014	Sandolândia	3783/2014
Dianópolis	3779/2014	Santa Fé do Araguaia	3720/2014
Divinópolis do Tocantins	3702/2014	Santa Maria do Tocantins	3700/2014

Quadro 30 – Listagem dos municípios e dos respectivos processos de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Dois Irmãos do Tocantins	3723/2014	Santa Rita do Tocantins	3697/2014
Dueré	3752/2014	Santa Rosa do Tocantins	3734/2014
Esperantina	3785/2014	Santa Tereza do Tocantins	3740/2014
Fátima	3682/2014	Santa Terezinha do Tocantins	3735/2014
Figueirópolis	4852/2014	São Bento do Tocantina	3757/2014
Filadélfia	3773/2014	São Felix do Tocantins	3786/2014
Formoso do Araguaia	3780/2014	São Miguel do Tocantins	3751/2014
Fortaleza do Tabocão	4606/2014	São Salvador do Tocantins	3756/2014
Goianorte	3764/2014	São Valério da Natividade	3705/2014
Goiatins	4982/2014	São Sebastião do Tocantins	4271/2014
Guaraí	3901/2014	Silvanópolis	3729/2014
Gurupi	3795/2014	Sítio Novo do Tocantins	3908/2014
Ipueiras	3689/2014	Sucupira	3799/2014
Itacaja	3704/2014	Taguatinga	3744/2014
Itaguatins	3771/2014	Taipas do Tocantins	3696/2014
Itapiratins	3794/2014	Talismã	3694/2014
Itaporã do Tocantins	3687/2014	Tocantínia	3680/2014
Jaú do Tocantins	3681/2014	Tocantinópolis	3701/2014
Juriana	3755/2014	Tupirama	3686/2014
Lagoa da Confusão	3774/2014	Tupiratins	3781/2014
Lagoa do Tocantins	3717/2014	Wanderlândia	4807/2014
Lajeado	3883/2014	Xambiá	3695/2014
Lavandeira	3692/2014		

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 31 – Listagem dos municípios e dos respectivos processos de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Abreulândia	4172/2015	Lizarda	4182/2015
Aguiarnópolis	4045/2015	Luzinópolis	4227/2015
Aliança do Tocantins	3366/2015	Marianópolis do Tocantins	4231/2015
Almas	4212/2015	Mateiros	4179/2015
Alvorada	4215/2015	Maurilândia do Tocantins	4266/2015
Ananás	4262/2015	Miracema do Tocantins	4174/2015
Angico	4191/2015	Miranorte	4192/2015
Aparecida do Rio Negro	4199/2015	Monte do Carmo	4139/2015
Aragominas	4131/2015	Monte Santo do Tocantins	4228/2015
Araguacema	4177/2015	Muricilândia	4121/2015
Araguaçu	4234/2015	Natividade	4128/2015
Araguatins	4016/2015	Nazaré	3994/2015
Araguaína	4787/2015	Nova Olinda	3410/2015
Araguanã	4253/2015	Nova Rosalândia	4261/2015
Arapoema	4223/2015	Novo Acordo	4176/2015
Arraias	4087/2015	Novo Alegre	4241/2015
Augustinópolis	4258/2015	Novo Jardim	4173/2015
Aurora do Tocantins	4240/2015	Oliveira de Fátima	4222/2015
Axixá do Tocantins	5320/2015	Palmas	4249/2015
Babaçulândia	4246/2015	Palmeirante	4270/2015
Bandeirantes do Tocantins	4156/2015	Palmeiras do Tocantins	4190/2015
Barra do Ouro	4277/2015	Palmeirópolis	4248/2015
Barrolândia	4251/2015	Paraíso do Tocantins	4264/2015
Bernardo Sayão	4063/2015	Paraná	4269/2015

Quadro 31 – Listagem dos municípios e dos respectivos processos de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Bom Jesus do Tocantins	4366/2015	Pedro Afonso	4268/2015
Brasilândia do Tocantins	3409/2015	Pau Darco	4305/2015
Brejinho de Nazaré	4237/2015	Peixe	4154/2015
Buriti do Tocantins	4809/2015	Pequizeiro	4122/2015
Cachoeirinha	4124/2015	Pindorama do Tocantins	4216/2015
Campos Lindos	4145/2015	Piraquê	4260/2015
Cariri do Tocantins	4219/2015	Pium	4152/2015
Carmolândia	4274/2015	Ponte Alta do Bom Jesus	4252/2015
Carrasco Bonito	4257/2015	Ponte Alta do Tocantins	4250/2015
Caseara	4229/2015	Porto Alegre do Tocantins	4267/2015
Centenário	4061/2015	Porto Nacional	4439/2015
Chapada da Natividade	4220/2015	Praia Norte	4259/2015
Chapada de Areia	4214/2015	Presidente Kennedy	4141/2015
Colinas do Tocantins	5217/2015	Pugmil	4181/2015
Colmeia	4123/2015	Recursolândia	4136/2015
Combinado	4233/2015	Riachinho	3992/2015
Conceição do Tocantins	4247/2015	Rio da Conceição	4153/2015
Couto Magalhães	3630/2015	Rio dos Bois	4405/2015
Cristalândia	4225/2015	Rio Sono	4193/2015
Crixás do Tocantins	4238/2015	Sampaio	4198/2015
Darcinópolis	4175/2015	Sandolândia	3783/2014
Dianópolis	4126/2015	Santa Fé do Araguaia	4151/2015
Divinópolis do Tocantins	3986/2015	Santa Maria do Tocantins	4243/2015
Dois Irmãos do Tocantins	4304/2015	Santa Rita do Tocantins	4126/2015
Dueré	4196/2015	Santa Rosa do Tocantins	4132/2016

Quadro 31 – Listagem dos municípios e dos respectivos processos de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Esperantina	4679/2015	Santa Tereza do Tocantins	4125/2015
Fátima	4244/2015	Santa Terezinha do Tocantins	4263/2015
Figueirópolis	4150/2015	São Bento do Tocantins	4180/2015
Filadélfia	4256/2015	São Félix do Tocantins	4178/2015
Formoso do Araguaia	4217/2015	São Salvador do Tocantins	4155/2015
Fortaleza do Tabocão	4455/2015	São Valério da Natividade	4138/2015
Goianorte	4276/2015	São Miguel do Tocantins	4271/2015
Goiatins	4224/2015	São Sebastião do Tocantins	4306/2015
Guaraí	4232/2015	Silvanópolis	4265/2015
Gurupi	4255/2015	Sítio Novo do Tocantins	5730/2015
Ipueiras	4197/2015	Sucupira	4137/2015
Itacajá	4242/2015	Taguatinga	4254/2015
Itaguatins	4218/2015	Taipas do Tocantins	4236/2015
Itapiratins	4213/2015	Talismã	4239/2015
Itaporã do Tocantins	4195/2015	Tocantínia	4307/2015
Jaú do Tocantins	4221/2015	Tocantinópolis	4200/2015
Juarina	4235/2015	Tupirama	4303/2015
Lagoa da Confusão	4302/2015	Tupiratins	3411/2015
Lagoa do Tocantins	4171/2015	Wanderlândia	4371/2015
Lajeado	4298/2015	Xambioá	4194/2015
Lavandeira	4226/2015		

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 32 – Listagem dos municípios e dos respectivos processos de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

(continua)

Contas de 2015			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Abreulândia	5135/2016	Lizarda	5255/2016
Aguiarnópolis	5456/2016	Luzinópolis	5106/2016
Aliança do Tocantins	5125/2016	Marianópolis do Tocantins	4977/2016
Almas	5126/2016	Mateiros	5265/2016
Alvorada	5402/2016	Maurilândia do Tocantins	5356/2016
Ananás	5704/2016	Miracema do Tocantins	5294/2016
Angico	5316/2016	Miranorte	5262/2016
Aparecida do Rio Negro	5438/2016	Monte do Carmo	5699/2016
Aragominas	5243/2016	Monte Santo do Tocantins	5266/2016
Araguacema	5464/2016	Natividade	5131/2016
Araguaçu	5468/2016	Muricilândia	5334/2016
Araguatins	5238/2016	Nazaré	5327/2016
Araguaína	5458/2016	Nova Olinda	4979/2016
Araguanã	6400/2016	Nova Rosalândia	5321/2016
Arapoema	4980/2016	Novo Acordo	5326/2016
Arraias	4975/2016	Novo Alegre	5449/2016
Augustinópolis	5398/2016	Novo Jardim	5042/2016
Aurora do Tocantins	5615/2016	Oliveira de Fátima	5302/2016
Axixá do Tocantins	8160/2016	Palmas	5425/2016
Babaçulândia	5444/2016	Palmeirante	5274/2016
Bandeirantes do Tocantins	5304/2016	Palmeiras do Tocantins	5441/2016
Barra do Ouro	5357/2016	Palmeirópolis	5323/2016
Barrolândia	5095/2016	Paraíso do Tocantins	5309/2016
Bernardo Sayão	5114/2016	Paraná	5362/2016

Quadro 32 – Listagem dos municípios e dos respectivos processos de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

(continua)

Contas de 2015			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Bom Jesus do Tocantins	5470/2016	Pedro Afonso	5045/2016
Brasilândia do Tocantins	4669/2016	Pau Darco	5366/2016
Brejinho de Nazaré	5424/2016	Peixe	5335/2016
Buriti do Tocantins	5130/2016	Pequizeiro	5315/2016
Cachoeirinha	5329/2016	Pindorama do Tocantins	5404/2016
Campos Lindos	4981/2016	Piraquê	1290/2017
Cariri do Tocantins	5249/2016	Pium	5298/2016
Carmolândia	5440/2016	Ponte Alta do Bom Jesus	5445/2016
Carrasco Bonito	5333/2016	Ponte Alta do Tocantins	8160/2016
Caseara	7034/2016	Porto Alegre do Tocantins	5454/2016
Centenário	5288/2016	Porto Nacional	5448/2016
Chapada da Natividade	5411/2016	Praia Norte	5414/2016
Chapada de Areia	5099/2016	Presidente Kennedy	4983/2016
Colinas do Tocantins	5273/2016	Pugmil	5331/2016
Colmeia	5447/2016	Recursolândia	5113/2016
Combinado	5452/2016	Riachinho	5285/2016
Conceição do Tocantins	5426/2016	Rio da Conceição	6675/2016
Couto Magalhães	4976/2016	Rio dos Bois	5459/2016
Cristalândia	5478/2016	Rio Sono	5253/2016
Crixás do Tocantins	5278/2016	Sampaio	5100/2016
Darcinópolis	5242/2016	Sandolândia	5463/2016
Dianópolis	5123/2016	Santa Fé do Araguaia	4978/2016
Divinópolis do Tocantins	5257/2016	Santa Maria do Tocantins	5248/2016
Dois Irmãos do Tocantins	5443/2016	Santa Rosa do Tocantins	5256/2016
Dueré	5471/2016	Santa Rita do Tocantins	5094/2016

Quadro 32 – Listagem dos municípios e dos respectivos processos de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

(continua)

Contas de 2015			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Esperantina	5415/2016	Santa Tereza do Tocantins	5462/2016
Fátima	5453/2016	Santa Terezinha do Tocantins	3735/2014
Figueirópolis	5295/2016	São Bento do Tocantins	5330/2016
Filadélfia	5446/2016	São Miguel do Tocantins	5413/2016
Formoso do Araguaia	5479/2016	São Salvador do Tocantins	4982/2016
Fortaleza do Tabocão	8499/2016	São Sebastião do Tocantins	8144/2016
Goianorte	5450/2016	São Valério da Natividade	5322/2016
Goiatins	5472/2016	São Félix do Tocantins	5268/2016
Guaraí	5261/2016	Silvanópolis	5442/2016
Gurupi	5300/2016	Sítio Novo do Tocantins	5455/2016
Ipueiras	5301/2016	Sucupira	5317/2016
Itacajá	5110/2016	Taguatinga	5403/2016
Itaguatins	5359/2016	Taipas do Tocantins	5299/2016
Itapiratins	5239/2016	Talismã	5250/2016
Itaporã do Tocantins	5439/2016	Tocantínia	5280/2016
Jaú do Tocantins	5259/2016	Tocantinópolis	5314/2016
Juarina	5358/2016	Tupirama	5461/2016
Lagoa da Confusão	5296/2016	Tupiratins	5047/2016
Lagoa do Tocantins	5412/2016	Wanderlândia	5460/2016
Lajeado	5361/2016	Xambioá	5431/2016
Lavandeira	5451/2016	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE P – Relação dos municípios acerca dos quais se obteve acesso às
suas leis orgânicas

Quadro 33 – Listagem dos municípios acerca dos quais foram obtidas as respectivas
leis orgânicas municipais

(continua)

Municípios	Municípios	Municípios
Abreulândia	Darcinópolis	Pium
Aliança do Tocantins	Dois Irmãos do Tocantins	Porto Nacional
Almas	Esperantina	Presidente Kennedy
Alvorada	Fátima	Rio da Conceição
Ananás	Figuerópolis	Rio dos Bois
Angico	Formoso do Araguaia	Santa Fé do Araguaia
Aparecida do Rio Negro	Fortaleza do Tabocão	Santa Maria do Tocantins
Aragominas	Guaraí	Santa Rita do Tocantins
Araguaçu	Gurupi	Santa Rosa do Tocantins
Araguaína	Ipueiras	Santa Terezinha do Tocantins
Araguanã	Jaú do Tocantins	São Miguel do Tocantins
Araguatins	Lagoa da Confusão	São Sebastião do Tocantins
Arapoema	Lajeado	São Valério da Natividade
Arraias	Maurilândia do Tocantins	Silvanópolis
Augustinópolis	Monte Santo do Tocantins	Sítio Novo do Tocantins
Babaçulândia	Muricilândia	Sucupira
Brejinho de Nazaré	Nazaré	Talismã
Buriti do Tocantins	Novo Acordo	Wanderlândia
Cachoeirinha	Oliveira de Fátima	Pium
Campos Lindos	Palmas	Porto Nacional
Cariri do Tocantins	Palmeiras do Tocantins	Presidente Kennedy
Carmolândia	Paraná	Pindorama do Tocantins

Quadro 33 – Listagem dos municípios acerca dos quais foram obtidas as respectivas leis orgânicas municipais

(continua)

Municípios	Municípios	Municípios
Caseara	Pau Darco	Piraquê
Centenário	Crixás do Tocantins	-
Chapada da Natividade	Pedro Afonso	-
Colinas do Tocantins	Peixe	-
Conceição do Tocantins	Pequizeiro	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 34 – Listagem dos municípios acerca dos quais não foram obtidas as respectivas leis orgânicas municipais

(continua)

Municípios	Municípios	Municípios
Aguiarnópolis	Lavandeira	São Félix do Tocantins
Araguacema	Lizarda	São Salvador do Tocantins
Aurora do Tocantins	Luzinópolis	Taguatinga
Aixá do Tocantins	Marianópolis do Tocantins	Taipas do Tocantins
Bandeirante do Tocantins	Mateiros	Tocantínia
Barra do Ouro	Miracema do Tocantins	Tocantinópolis
Barrolândia	Miranorte	Tupirama
Bernardo Sayão	Monte do Carmo	Tupiratins
Bom Jesus do Tocantins	Natividade	Xambioá
Brasilândia do Tocantins	Nova Olinda	-
Carrasco Bonito	Nova Rosalândia	-
Chapada de Areia	Novo Alegre	-
Colmeia	Novo Jardim	-
Combinado	Palmeirante	-
Couto Magalhães	Palmeirópolis	-

Quadro 34 – Listagem dos municípios acerca dos quais não foram obtidas as respectivas leis orgânicas municipais

(continua)

Municípios	Municípios	Municípios
Cristalândia	Paraíso do Tocantins	-
Dianópolis	Ponte Alta do Bom Jesus	-
Divinópolis do Tocantins	Ponte Alta do Tocantins	-
Dueré	Porto Alegre do Tocantins	-
Filadélfia	Praia Norte	-
Goianorte	Pugmil	-
Goiatins	Recursolândia	-
Itacajá	Riachinho	-
Itaguatins	Rio Sono	-
Itapiratins	Sampaio	-
Itaporã do Tocantins	Sandolândia	-
Juarina	Santa Tereza do Tocantins	-
Lagoa do Tocantins	São Bento do Tocantins	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE Q – Relação dos municípios segundo a previsão nas suas respectivas leis orgânicas de prazo para a prestação de contas governamentais

Quadro 35 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas não preveem prazo para a prestação de contas

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Almas	Art. 61, XII	Ipueiras	Art. 113, X
Aragominas	Art. 71, XI	Itaporã do Tocantins	Art. 80, XVIII, e 111, §3º
Cachoeirinha	Art. 64, XII	Muricilândia	Art. 71, XI
Campos Lindos	Art. 46, §1º, I	Paraná	Art. 125, X
Cariri do Tocantins	Art. 163, XII	Rio dos Bois	Art. 71, X
Formoso do Araguaia	Art. 74, X	Talismã	Art. 88, XI
Fortaleza do Tabocão	Art. 71, X	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 36 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas preveem até o dia 31 de janeiro para a prestação de contas

Municípios	Normas	Municípios	Normas
São Sebastião do Tocantins	Art. 69, §1º, e Art. 56, XI	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 37 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas preveem até o dia 29 de fevereiro para a prestação de contas

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Araguaçu	Art. 177, XI	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 38 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas preveem 30 dias, contados da abertura da sessão legislativa, para a prestação de contas

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Maurilândia do Tocantins	Art. 68, X	Palmas	Art. 71, X
Novo Acordo	Art. 69, XI	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 39 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas preveem até 15 março para a prestação de contas

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Palmeiras do Tocantins	Art. 70, XI	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 40 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas preveem 45 dias, contados da abertura da sessão legislativa, para a prestação de contas

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Pau D'Arco	Art. 71, X	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 41 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas preveem 90 dias, contados do início da sessão legislativa, para a prestação de contas

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Palmeiras do Tocantins	Art. 70, XI	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 42 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas que preveem até dia 31 de março para a prestação de contas governamentais

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Augustinópolis	Art. 62, XI	Oliveira de Fátima	Arts. 39, X, e 87, §2º
Conceição do Tocantins	Arts. 54, §2º, II, e 70, XII	Pindorama do Tocantins	Art. 74, XVIII
Crixás do Tocantins	Art. 32, §4º	Porto Nacional	Arts. 70, XII, e 54, §2º, II
Esperantina	Art. 62, XI	Rio da Conceição	Arts. 61, XII, e 200
Guaraí	Art. 59, IX, e 46	São Miguel do Tocantins	Art. 64, X
Lagoa da Confusão	Art. 53, XIII	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 43 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas que preveem até dia 15 de abril para a prestação de contas governamentais

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Aparecida do Rio Negro	Art. 66, XI	Santa Rosa do Tocantins	Art. 61, XI
Caseara	Art. 67, XI	Santa Terezinha do Tocantins	Art. 74, XI
Chapada de Natividade	Art. 61, XI	São Valério da Natividade	Art. 61, XI
Darcinópolis	Art. 54, §1º	Silvanópolis	Art. 78, XI
Figueirópolis	Art. 74, XI	Sítio Novo do Tocantins	Art. 59, X
Pedro Afonso	Art. 70, XI	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 44 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas que preveem 60 dias para a prestação de contas

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Abreulândia	Art. 71, X	Dois Irmãos do Tocantins	Art. 71, XI
Aliança do Tocantins	Art. 71, XI	Fátima	Art. 72, X
Alvorada	Art. 80, X	Gurupi	Art. 89, XI, e 77, §1º
Ananás	Art. 120	Lajeado	Art. 70, VIII, e Art. 26, X
Angico	Art. 114	Monte Santo do Tocantins	Art. 58, X
Araguaína	Art. 114	Nazaré	Art. 73, X
Araguanã	Art. 117	Peixe	Art. 132
Araguatins	Art. 71, X	Pequizeiro	Art. 17, X
Arapoema	Art. 112	Piraquê	Art. 115
Arraias	Art. 116	Pium	Art. 91
Babaçulândia	Art. 71, X	Presidente Kennedy	Art. 65, XI, e 54
Brejinho de Nazaré	Art. 135	Santa Fé do Araguaia	Art. 116
Buriti do Tocantins	Art. 72, X	Santa Maria do Tocantins	Art. 76, XXV
Carmolândia	Art. 114	Santa Rita do Tocantins	Art. 70, X
Centenário	Art. 121, XXIX	Sucupira	Art. 70, X
Colinas do Tocantins	Art. 65, XI, e 54	Wanderlândia	Art. 71, X

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE R – Relação dos municípios segundo a previsão nas suas leis orgânicas de prazo para o dever de emissão de parecer prévio pelo TCE/TO

Quadro 45 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas não preveem nenhum dispositivo referente ao dever de emissão de parecer prévio pelo TCE

Municípios	Municípios	Municípios
Angico	Campos Lindos	Pium
Araguaina	Carmolândia	Santa Fé do Araguaia
Araguanã	Peixe	-
Arraias	Piraquê	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 46 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas não preveem prazo para o dever de emissão de parecer prévio pelo TCE

(continua)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Augustinópolis	Art. 47, §1º	Palmeiras do Tocantins	Art. 59, §1º
Cachoeirinha	Art. 52, §1º	Paraná	Art. 113, §1º
Cariri do Tocantins	Art. 142, §2º	Pedro Afonso	Art. 57, §1º
Caseara	Art. 36,VIII, "a"	Pequizeiro	Art. 45, I
Centenário	Art. 101, §2º	Pindorama do Tocantins	Art. 105, §2º
Chapada de Natividade	Art. 48, §1º	Porto Nacional	Art. 52
Conceição do Tocantins	Art. 52, §1º	Rio da Conceição	Art. 200
Crixás do Tocantins	Art. 32	Rio dos Bois	Art. 53, §1º
Darcinópolis	Art. 54, §1º	Santa Rosa do Tocantins	Art. 48, §1º
Esperantina	Art. 47, §1º	Santa Terezinha do Tocantins	Art. 61, §1º
Figueirópolis	Art. 61, §1º	São Miguel do Tocantins	Art. 52, §1º
Fortaleza do Tabocão	Art. 53, §1º	São Sebastião do Tocantins	Art. 68, I

Quadro 46 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas não preveem prazo para o dever de emissão de parecer prévio pelo TCE

(continua)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Guaraí	Art. 45, §2º	São Valério da Natividade	Art. 48, §1º
Gurupi	Art. 77	Silvanópolis	Art. 65, §1º
Jaú do Tocantins	Art. 111, §2º	Sítio Novo do Tocantins	Art. 47, §1º
Lagoa da Confusão	Art. 94, §2º, I	Sucupira	Art. 133, §1º
Lajeado	Art. 52, §1º	Talismã	Art. 104, §1º
Novo Acordo	Art. 52, §1º	Wanderlândia	Art. 53, §1º
Oliveira de Fátima	Art. 87, I	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 47 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas preveem prazo de 60 dias para a emissão de parecer prévio pelo TCE

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Formoso do Araguaia	Art. 61, §1º	Palmas	Art. 53, §1º
Ipueiras	Art. 101, §1º	Pau Darco	Art. 53, §1º
Maurilândia do Tocantins	Art. 52, §1º	Presidente Kennedy	Art. 54
Monte Santo do Tocantins	Art. 42	Santa Maria do Tocantins	Art. 67, §1º
Muricilândia	Art. 53, §1º	Santa Rita do Tocantins	Art. 136, §1º
Nazaré	Art. 55, §1º	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE S – Relação dos municípios segundo a previsão nas suas respectivas leis orgânicas de prazo para o julgamento de contas pela Câmara Municipal

Quadro 48 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas não preveem a competência de julgamento de contas pela Câmara Municipal

Municípios	Municípios	Municípios
Campos Lindos	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 49 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas não preveem prazo para o julgamento de contas pela Câmara Municipal

(continuação)			
Municípios	Normas	Municípios	Normas
Abreulândia	Art. 11, VII	Maurilândia do Tocantins	Art. 11, VII
Aliança do Tocantins	Art. 49, VIII	Monte Santo do Tocantins	Art. 22, VIII
Angico	Art. 15, V	Muricilândia	Art. 11, VII
Aragominas	Art. 12, VIII	Nazaré	Art. 11, VIII
Araguaína	Art. 15, V	Novo Acordo	Art. 11, VII
Araguanã	Art. 17, V	Palmas	Art. 11, VII
Araguatins	Art. 11, VII	Paraná	Art. 64, XI
Arapoema	Art. 14, V	Pau Darco	Art. 11, VII
Arraias	Art. 16, V	Peixe	Art. 60, V
Babaçulândia	Art. 11, VII	Pequizeiro	Art. 25, III
Brejinho de Nazaré	Art. 17, VII	Piraquê	Art. 15, XI
Buriti do Tocantins	Art. 12, VII	Pium	Art. 17, VI
Carmolândia	Art. 15, V	Rio da Conceição	Art. 31, V
Centenário	Art. 167, XIV	Rio dos Bois	Art. 11, VII

Quadro 49 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas não preveem prazo para o julgamento de contas pela Câmara Municipal

(continuação)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Dois Irmãos do Tocantins	Art. 11, VIII	Santa Fé do Araguaia	Art. 16, V
Fátima	Art. 16, VII	Santa Maria do Tocantins	Art. 35, V
Fortaleza do Tabocão	Art. 11, VII	Santa Rita do Tocantins	Art. 17, VII
Guaraí	Art. 15, VII	São Sebastião do Tocantins	Art. 56, XII
Gurupi	Art. 52, IX	Wanderlândia	Art. 11, VII
Ipueiras	Art. 62, V	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 50 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas preveem 40 dias de prazo para o julgamento de contas pela Câmara Municipal

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Almas	Art. 31, VII	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 51 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas preveem 45 dias de prazo para o julgamento de contas pela Câmara Municipal

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Conceição do Tocantins	Art. 26, VIII	Porto Nacional	Art. 26, VIII
Lajeado	Art. 26, IX	Presidente Kennedy	Art. 55

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 52 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas preveem 60 dias de prazo para o julgamento de contas pela Câmara Municipal

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Ananás	Art. 25, §1º, VII	Jaú do Tocantins	Art. 63, XIV
Aparecida do Rio Negro	Art. 35, VII, e 53, §2º	Palmeiras do Tocantins	Art. 43, XVII
Araguaçu	Art. 88, VII, e 108, §2º	Pedro Afonso	Art. 38, IX, e 57, §2º
Augustinópolis	Art. 28, VI, e 47, §2º	Pindorama do Tocantins	Art. 105, §5º
Cachoeirinha	Art. 36, VII, e 52, §2º	Santa Rosa do Tocantins	Art. 30, VII, e 48, §2º
Cariri do Tocantins	Art. 120, VII, e Art. 142, §3º	Santa Terezinha do Tocantins	Art. 42, VIII, e 61, §2º
Caseara	Art. 36, VIII	São Miguel do Tocantins	Art. 36, VII, e 52, §2º
Chapada da Natividade	Art. 31, VII, e 48, §2º	São Valério da Natividade	Art. 31, VII, e 48, §2º
Colinas do Tocantins	Art. 55	Silvanópolis	Art. 65, §2º
Darcinópolis	Art. 28, VII, e 54, §2º	Sítio Novo do Tocantins	Art. 47, §2º
Esperantina	Art. 28, VI	Sucupira	Art. 133, §2º
Figueirópolis	Art. 38, VIII	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 53 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas preveem 60 dias de prazo para o julgamento de contas pela Câmara Municipal

(continua)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Alvorada	Art. 63	Lagoa da Confusão	Art. 9º, I, "k"

Quadro 53 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas preveem 60 dias de prazo para o julgamento de contas pela Câmara Municipal

(continua)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Crixás do Tocantins	Art. 13, XIII	Oliveira de Fátima	Art. 25, XV
Formoso do Araguaia	Art. 38, VIII, e 61, §6º	Talismã	Art. 108

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE T – Relação dos municípios em que é previsto nas suas leis orgânicas consequências para o descumprimento de prazo para o julgamento de contas

Quadro 54 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas não preveem consequências para o descumprimento de prazo para o julgamento de contas pela Câmara Municipal

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Caseara	Art. 36, VIII	Oliveira de Fátima	Art. 25, XV
Crixás do Tocantins	Art. 13, XIII	Pindorama do Tocantins	Art. 105, §5º
Formoso do Araguaia	Art. 38, VIII, e Art. 61, §6º	Silvanópolis	Art. 65, §2º
Lagoa da Confusão	Art. 9º, I, "k"	Sucupira	Art. 133, §2º

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 55 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas preveem o trancamento de pauta quando do descumprimento de prazo para o julgamento de contas pela Câmara Municipal

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Almas	Art. 31, VII, "b"	Cariri do Tocantins	Art. 120, VII, e 142, §3º
Alvorada	Art. 63	Conceição do Tocantins	Art. 26, VIII, "b"
Ananás	Art. 25, §1º, VII, "b"	Lajeado	Art. 26, IX, "b"
Araguaçu	Art. 88, VII, e 108, §2º	Porto Nacional	Art. 26, VIII, "b"
Cachoeirinha	Art. 36, VII, "b", e 52, §2º	Talismã	Art. 108

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 56 – Listagem dos municípios cujas leis orgânicas preveem o prevailecimento do parecer prévio quando do descumprimento de prazo para o julgamento de contas pela Câmara Municipal

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Aparecida do Rio Negro	Art. 35, VII, "b"	Palmeiras do Tocantins	Art. 43, XVII
Augustinópolis	Art. 28, VI, "b", e Art. 47, §2º	Pedro Afonso	Art. 38, IX, e Art. 57, §2º
Chapada da Natividade	Art. 31, VII, "b", e Art. 48, §2º	Presidente Kennedy	Art. 55
Colinas do Tocantins	Art. 55	Santa Rosa do Tocantins	Art. 30, VII, "b"
Darcinópolis	Art. 28, VII, "b", e Art. 54, §2º	Santa Terezinha do Tocantins	Art. 42, VIII, "b", e Art. 61, §2º
Esperantina	Art. 28, VI, "b", e Art. 47, §2º	São Miguel do Tocantins	Art. 36, VII, "b"
Figueirópolis	Art. 38, VIII, "b", e Art. 61, §2º	São Valério da Natividade	Art. 31, VII, "b"
Jaú do Tocantins	Art. 111, §6º	Sítio Novo do Tocantins	Art. 47, §2º

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE U – Relação dos municípios acerca dos quais se obteve acesso aos regimentos internos das suas Câmaras Municipais

Quadro 57 – Listagem dos municípios acerca dos quais foi obtido os respectivos regimentos internos das Câmaras Municipais

Municípios	Municípios	Municípios
Abreulândia	Dois Irmãos do Tocantins	Pequizeiro
Aliança do Tocantins	Fátima	Pindorama do Tocantins
Almas	Formoso do Araguaia	Piraquê
Alvorada	Fortaleza do Tabocão	Pium
Aragominas	Guaraí	Ponte Alta do Tocantins
Araguacema	Gurupi	Porto Nacional
Araguaçu	Ipueiras	Praia Norte
Araguaína	Itapiratins	Presidente Kennedy
Araguanã	Jaú do Tocantins	Pugmil
Araguatins	Lagoa da Confusão	Recursolândia
Arapoema	Lajeado	Rio da Conceição
Arraias	Lavandeira	Rio dos Bois
Augustinópolis	Maurilândia do Tocantins	Santa Fé do Araguaia
Barrolândia	Miranorte	Santa Maria do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Monte Santo do Tocantins	Santa Rita do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Muricilândia	Santa Rosa do Tocantins
Buriti do Tocantins	Nazaré	Santa Terezinha do Tocantins
Cachoeirinha	Nova Rosândia	São Miguel do Tocantins
Campos Lindos	Novo Acordo	São Salvador do Tocantins
Cariri do Tocantins	Novo Jardim	São Sebastião do Tocantins
Carrasco Bonito	Oliveira de Fátima	São Valério da Natividade
Caseara	Palmas	Silvanópolis
Centenário	Palmeirante	Sítio Novo do Tocantins

Quadro 57 – Listagem dos municípios acerca dos quais foi obtido os respectivos regimentos internos das Câmaras Municipais

Municípios	Municípios	Municípios
Chapada de Areia	Palmeiras do Tocantins	Sucupira
Colinas do Tocantins	Paraíso do Tocantins	Talismã
Colmeia	Paraná	Tupirama
Conceição do Tocantins	Pau Darco	Wanderlândia
Crixás do Tocantins	Pedro Afonso	-
Dianópolis	Peixe	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 58 – Listagem dos municípios acerca dos quais não foi obtido os respectivos regimentos internos das Câmaras Municipais

Municípios	Municípios	Municípios
Aguiarnópolis	Duere	Nova Olinda
Ananás	Esperantina	Novo Alegre
Angico	Figueirópolis	Palmeirópolis
Aparecida do Rio Negro	Filadélfia	Ponte Alta do Bom Jesus
Aurora do Tocantins	Goianorte	Porto Alegre do Tocantins
Axixá do Tocantins	Goiatins	Riachinho
Babaçulândia	Itacajá	Rio Sono
Bandeirantes do Tocantins	Itaguatins	Sampaio
Barra do Ouro	Itaporã do Tocantins	Sandolândia
Bernardo Sayão	Juarina	Santa Tereza do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Lagoa do Tocantins	São Bento do Tocantins
Carmolândia	Lizarda	São Félix do Tocantins
Chapada da Natividade	Luzinópolis	Taguatinga
Combinado	Marianópolis do Tocantins	Taipas do Tocantins
Couto Magalhães	Mateiros	Tocantínia

Quadro 58 – Listagem dos municípios acerca dos quais não foi obtido os respectivos regimentos internos das Câmaras Municipais

Municípios	Municípios	Municípios
Cristalândia	Miracema do Tocantins	Tocantinópolis
Darcinópolis	Monte do Carmo	Tupiratins
Divinópolis do Tocantins	Natividade	Xambioá

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE V – Relação dos municípios em que é previsto nos regimentos internos das suas Câmaras Municipais dever de realização de audiências públicas pelas comissões legislativas

Quadro 59 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais não preveem o dever de realização de audiências públicas

Municípios	Municípios	Municípios
Araguanã	Lavandeira	Peixe
Augustinópolis	Maurilândia do Tocantins	Pindorama do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Monte Santo do Tocantins	Piraquê
Campos Lindos	Muricilândia	Pugmil
Caseara	Oliveira de Fátima	Santa Fé do Araguaia
Fátima	Paraíso do Tocantins	Santa Maria do Tocantins
Fortaleza do Tabocão	Paraná	Santa Rita do Tocantins
Guaraí	Pedro Afonso	Sítio Novo do Tocantins

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 60 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem, de forma geral, o dever de realização de audiências públicas
(continua)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Abreulândia	Art. 37, II	Lajeado	Art. 50, I
Aliança do Tocantins	Art. 183	Miranorte	Art. 36, II
Almas	Art. 40, II	Nazaré	Art. 44, II
Alvorada	Art. 54, II	Nova Rosalândia	Art. 64, II
Aragominas	Art. 34, III	Novo Acordo	Art. 37, II
Araguacema	Art. 44, II	Novo Jardim	Art. 44, II
Araguaçu	Art. 44, II	Palmas	Art. 38, II
Araguaína	Art. 31, §2º	Palmeirante	Art. 40, II

Quadro 60 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem, de forma geral, o dever de realização de audiências públicas
(continua)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Araguatins	Art. 65, II	Palmeiras do Tocantins	Art. 45, II
Arapoema	Art. 41, III	Pau Darco	Art. 37, II
Arraias	Art. 54, III	Pequizeiro	Art. 36, II
Barrolândia	Art. 37, II	Pium	Art. 32, VI
Brejinho de Nazaré	Art. 44, II	Ponte Alta do Tocantins	Art. 29, II
Buriti do Tocantins	Art. 84, §1º	Porto Nacional	Art. 225
Cachoeirinha	Art. 280, §1º	Praia Norte	Art. 40, II
Cariri do Tocantins	Art. 44, II	Presidente Kennedy	Art. 49, V
Carrasco Bonito	Art. 30, III	Recursolândia	Art. 44, II
Centenário	Art. 23, II	Rio da Conceição	Art. 71, IV
Chapada de Areia	Art. 31, III	Rio dos Bois	Art. 39, II
Colinas do Tocantins	Art. 49, V	Santa Rosa do Tocantins	Art. 48, I
Colmeia	Art. 38, II	Santa Terezinha do Tocantins	Art. 44, II
Conceição do Tocantins	Art. 44, II	São Miguel do Tocantins	Art. 36, II
Crixás do Tocantins	Art. 182	São Salvador do Tocantins	Art. 40, parágrafo único, “4”
Dianópolis	Art. 36, III	São Sebastião do Tocantins	Art. 65, II
Dois Irmãos do Tocantins	Art. 37, II	São Valério da Natividade	Art. 48, IV
Formoso do Araguaia	Art. 181	Silvanópolis	Art. 47, II
Gurupi	Art. 48, IV	Sucupira	Art. 120, III

Quadro 60 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem, de forma geral, o dever de realização de audiências públicas
(continua)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Ipueiras	Art. 44, II	Talismã	Art. 56, III
Itapiratins	Art. 36, III	Tupirama	Art. 44, II
Jaú do Tocantins	Art. 40, II	Wanderlândia	Art. 256
Lagoa da Confusão	Art. 58, V	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE X – Relação dos municípios em que é previsto nos regimentos internos das suas Câmaras Municipais dever de realização de conferências, palestras, exposições e seminários pelas comissões legislativas

Quadro 61 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais não preveem o dever de realização de conferências, palestras, exposições e seminários

Municípios	Municípios	Municípios
Aliança do Tocantins	Dois Irmãos do Tocantins	Peixe
Aragominas	Fátima	Pequizeiro
Araguaína	Formoso do Araguaia	Pindorama do Tocantins
Araguanã	Fortaleza do Tabocão	Piraquê
Araguatins	Guaraí	Pium
Arapoema	Itapiratins	Presidente Kennedy
Arraias	Lagoa da Confusão	Pugmil
Augustinópolis	Lajeado	Rio da Conceição
Bom Jesus do Tocantins	Lavandeira	Santa Fé do Araguaia
Buriti do Tocantins	Maurilândia do Tocantins	Santa Maria do Tocantins
Cachoeirinha	Miranorte	Santa Rita do Tocantins
Campos Lindos	Monte Santo do Tocantins	Santa Rosa do Tocantins
Caseara	Muricilândia	São Salvador do Tocantins
Centenário	Oliveira de Fátima	São Sebastião do Tocantins
Colinas do Tocantins	Paraíso do Tocantins	Sítio Novo do Tocantins
Crixás do Tocantins	Paraná	Sucupira
Dianópolis	Pedro Afonso	Talismã

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 62 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem, de forma geral, o dever de realização de conferências, palestras, exposições e seminários

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Abreulândia	Art. 37, XI	Novo Acordo	Art. 37, XI
Almas	Art. 40, XI	Novo Jardim	Art. 44, XI
Alvorada	Art. 54, XI	Palmas	Art. 38, XI
Araguacema	Art. 44, XI	Palmeirante	Art. 40, XI
Araguaçu	Art. 44, XI	Palmeiras do Tocantins	Art. 45, X
Barrolândia	Art. 37, XI	Pau Darco	Art. 37, XI
Brejinho de Nazaré	Art. 44, XI	Ponte Alta do Tocantins	Art. 29, XII
Cariri do Tocantins	Art. 44, XI	Porto Nacional	Art. 39, XI
Carrasco Bonito	Art. 30, XII	Praia Norte	Art. 40, XI
Chapada de Areia	Art. 31, XII	Recursolândia	Art. 44, XI
Colmeia	Art. 38, XI	Rio dos Bois	Art. 39, XI
Conceição do Tocantins	Art. 44, IX	Santa Terezinha do Tocantins	Art. 44, II
Gurupi	Art. 48, XIV	São Miguel do Tocantins	Art. 36, XI
Ipueiras	Art. 44, XI	São Valério da Natividade	Art. 48, XIV
Jaú do Tocantins	Art. 40, XI	Silvanópolis	Art. 47, II
Nazaré	Art. 44, XI	Tupirama	Art. 44, XI
Nova Rosalândia	Art. 64, XI	Wanderlândia	Art. 40, XI

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE Z – Relação dos municípios em que é previsto nos regimentos internos das suas Câmaras Municipais comissão permanente de finanças públicas

Quadro 63 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem comissão permanente de finanças públicas

(continuação)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
-	-	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 64 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem comissão permanente de finanças públicas

(continuação)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Abreulândia	Art. 45, II, "h"	Muricilândia	Art. 47, II
Aliança do Tocantins	Art. 60	Nazaré	Art. 47, II, "h"
Almas	Art. 43, II, "h"	Nova Rosalândia	Art. 71, "j"
Alvorada	Art. 47, §1º, II, "h"	Novo Acordo	Art. 45, II
Aragominas	Art. 40, II, "d"	Novo Jardim	Art. 47, II
Araguacema	Art. 47, II, "h"	Oliveira de Fátima	Art. 46, II, "h"
Araguaçu	Art. 47, II, "h"	Palmeirante	Art. 43, II, "h"
Araguaína	Art. 48, II	Palmeiras do Tocantins	Art. 48, II, "e"
Araguanã	Art. 48, II	Paraíso do Tocantins	Art. 67, II
Araguatins	Art. 70, §2º, I, "8"	Paraná	Art. 47, II
Arapoema	Art. 47, III	Pau Darco	Art. 45, II, "h"
Arraias	Art. 77	Pedro Afonso	Art. 36
Augustinópolis	Art. 53, II	Peixe	Art. 30, II
Barrolândia	Art. 45, II, "h"	Pequizeiro	Art. 39, §2º, "h"

Quadro 64 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem comissão permanente de finanças públicas

(continuação)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Bom Jesus do Tocantins	Arts. 25, II, e 27	Pindorama do Tocantins	Art. 39, II
Brejinho de Nazaré	Art. 47, §1º, II, “h”	Piraquê	Art. 47, II
Buriti do Tocantins	Art. 37, I, “i”	Pium	Art. 38, II
Cachoeirinha	Art. 39, §2º, I, “h”	Ponte Alta do Tocantins	Art. 31, II
Campos Lindos	Art. 26	Porto Nacional	Art. 42, II
Cariri do Tocantins	Art. 47, II, “h”	Praia Norte	Art. 43, II, “h”
Carrasco Bonito	Art. 40, II, “h”	Presidente Kennedy	Art. 50, II
Caseara	Art. 29, II	Pugmil	Art. 46, II
Centenário	Art. 24, II, e art. 26	Recursolândia	Art. 47, II, “h”
Colinas do Tocantins	Art. 50, II	Rio da Conceição	Art. 70, II
Colmeia	Art. 46, II, “h”	Rio dos Bois	Art. 42, II
Crixás do Tocantins	Art. 58	Santa Fé do Araguaia	Art. 48, §1º
Dianópolis	Art. 39, §2º, “h”	Santa Maria do Tocantins	Art. 29, II
Dois Irmãos do Tocantins	Art. 40, §2º, I, “h”	Santa Rita do Tocantins	Art. 15, III
Fátima	Art. 53, IV	Santa Rosa do Tocantins	Art. 46
Formoso do Araguaia	Art. 58	Santa Terezinha do Tocantins	Art. 47 II
Fortaleza do Tabocão	Art. 29	São Miguel do Tocantins	Art. 39, II, “h”

Quadro 64 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem comissão permanente de finanças públicas

(continuação)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Guaraí	Art. 69, II, “l” e “m”	São Salvador do Tocantins	Art. 46, II
Gurupi	Art. 81, IX	São Sebastião do Tocantins	Art. 70, §2º, III, “8”
Ipueiras	Art. 47, II	São Valério da Natividade	Art. 81, IX
Itapiratins	Art. 39, §2º, “h”	Silvanópolis	Art. 47, II
Jaú do Tocantins	Art. 43, II, “h”	Sítio Novo do Tocantins	Art. 57
Lagoa da Confusão	Art. 60, IX	Sucupira	Art. 122, “d”
Lajeado	Art. 48	Talismã	Art. 81
Lavandeira	Art. 39, §2º, “h”	Tupirama	Art. 47, II
Maurilândia do Tocantins	Art. 47, II	Wanderlândia	Art. 43, II
Miranorte	Art. 39, §2º, “h”	-	-
Monte Santo do Tocantins	Art. 47, II	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AA – Relação dos municípios em que é previsto nos regimentos internos das suas Câmaras Municipais prazo para emissão de parecer pela comissão de finanças públicas acerca das contas governamentais

Quadro 65 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais não preveem prazo para emissão de parecer pela comissão de finanças públicas acerca das contas governamentais

Municípios	Municípios	Municípios
Campos Lindos	Monte Santo do Tocantins	Santa Rosa do Tocantins
Lajeado	Oliveira de Fátima	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 66 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem 4 dias de prazo para emissão de parecer pela comissão de finanças públicas acerca das contas governamentais

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Pugmil	Art. 51, §4º	Santa Maria do Tocantins	Art. 169 e 42, §3º

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 67 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem 10 dias de prazo para emissão de parecer pela comissão de finanças públicas acerca das contas governamentais

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Arraias	Art. 218	Fortaleza do Tabocão	Art. 38, §1º
Rio da Conceição	Art. 90	São Salvador do Tocantins	Art. 228, §2º

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 68 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem 12 dias de prazo para emissão de parecer pela comissão de finanças públicas acerca das contas governamentais

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Araguaína	Art. 183, §1º	Maurilândia do Tocantins	Art. 190, §1º
Araguanã	Art. 184, §1º	Piraquê	Art. 184, §1º
Augustinópolis	Art. 207, §1º	Santa Fé do Araguaia	Art. 183, §1º
Fátima	Art. 209 §1º	Santa Rita do Tocantins	Art. 80, §2º

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 69 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem 15 dias de prazo para emissão de parecer pela comissão de finanças públicas acerca das contas governamentais

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Arapoema	Art. 191, §1º	Peixe	Art. 45, §3º
Caseara	Art. 42, §3º	Pindorama do Tocantins	Art. 197, §1º e §2º
Muricilândia	Art. 185, §1º	Rio dos Bois	Art. 178, §1º

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 70 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem 20 dias de prazo para emissão de parecer pela comissão de finanças públicas acerca das contas governamentais

(continua)			
Municípios	Normas	Municípios	Normas
Aliança do Tocantins	Art. 191	Presidente Kennedy	Art. 290, §1º
Bom Jesus do Tocantins	Art. 36, §2º e 7º	São Sebastião do Tocantins	Art. 111
Centenário	Art. 35, §2º, e 35, §7º	São Valério da Natividade	Art. 97, §1º

Quadro 70 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem 20 dias de prazo para emissão de parecer pela comissão de finanças públicas acerca das contas governamentais

(continua)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Colinas do Tocantins	Art. 290, §1º	Sítio Novo do Tocantins	Art. 166
Crixás do Tocantins	Art. 189	Sucupira	Art. 184
Formoso do Araguaia	Art. 189	Talismã	Art. 223
Gurupi	Art. 97, §1º	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 71 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem 30 dias de prazo para emissão de parecer pela comissão de finanças públicas acerca das contas governamentais

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Araguacema	Art. 255, §1º	Itapiratins	Art. 239, §1º
Cachoeirinha	Art. 239, §1º	Jaú do Tocantins	Art. 189, §1º
Cariri do Tocantins	Art. 255, §1º	Lagoa da Confusão	Art. 309, III
Carrasco Bonito	Art. 187	Lavandeira	Art. 240, §1º
Chapada de Areia	Art. 184	Miranorte	Art. 239, §1º
Dianópolis	Art. 239, §1º	Pequizeiro	Art. 240, §1º
Dois Irmãos do Tocantins	Art. 240, §1º	Ponte Alta do Tocantins	Art. 127, §2º
Guaraí	Art. 241	Tupirama	Art. 255, §1º
Ipueiras	Art. 255, §1º	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 72 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem 45 dias de prazo para emissão de parecer pela comissão de finanças públicas acerca das contas governamentais

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Abreulândia	Art. 188, §1º e §2º	Palmeirante	Art. 189, §1º e §3º
Almas	Art. 189, §1º e §3º	Palmeiras do Tocantins	Art. 184, §1º e §3º
Araguaçu	Art. 255, §1º e §3º	Paraíso do Tocantins	Art. 73
Barrolândia	Art. 188, §1º e §2º	Paraná	Art. 255, §1º e §3º
Brejinho de Nazaré	Art.255, §1º e §3º	Pau Darco	Art. 182, §1º e §2º
Buriti do Tocantins	Art. 172, §1º	Pium	Art. 211
Colmeia	Art. 189, §1º	Porto Nacional	Art. 178, §1º e §3º
Conceição do Tocantins	Art. 255, §1º e §3º	Praia Norte	Art. 189, §1º e §3º
Nazaré	Art. 255, §1º e §3º	Recursolândia	Art. 255, §1º e §3º
Nova Rosalândia	Art. 75	Santa Terezinha do Tocantins	Art. 255, §1º
Novo Acordo	Art. 189, §1º	São Miguel do Tocantins	Art. 186, §1º e §3º
Novo Jardim	Art. 255, §1º e §3º	Silvanópolis	Art. 188, §1º e §3º
Palmas	Art. 189, §1º e §2º	Wanderlândia	Art.189, §1º e §3º

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 73 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem 60 dias de prazo para emissão de parecer pela comissão de finanças públicas acerca das contas governamentais

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Aragominas	Art. 146	Araguatins	Art. 357

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 74 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem 90 dias de prazo para emissão de parecer pela comissão de finanças públicas acerca das contas governamentais

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Alvorada	Art. 218	Pedro Afonso	Art. 221, §1º

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AB – Relação dos municípios em que é previsto nos regimentos internos das suas Câmaras Municipais dever de fundamentação do parecer de comissão de finanças públicas acerca das contas governamentais

Quadro 75 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais não preveem dever de fundamentação do parecer de comissão de finanças públicas acerca das contas governamentais

Municípios	Municípios	Municípios
Abreulândia	Fátima	Pindorama do Tocantins
Aragominas	Formoso do Araguaia	Piraquê
Araguaína	Fortaleza do Tabocão	Pium
Araguanã	Lajeado	Ponte Alta do Tocantins
Araguatins	Maurilândia do Tocantins	Porto Nacional
Arapoema	Monte Santo do Tocantins	Presidente Kennedy
Augustinópolis	Muricilândia	Pugmil
Barrolândia	Nova Rosalândia	Rio da Conceição
Bom Jesus do Tocantins	Novo Acordo	Rio dos Bois
Buriti do Tocantins	Oliveira de Fátima	Santa Fé do Araguaia
Campos Lindos	Palmas	Santa Maria do Tocantins
Carrasco Bonito	Palmeiras do Tocantins	Santa Rita do Tocantins
Caseara	Paraíso do Tocantins	Santa Rosa do Tocantins
Centenário	Pau Darco	São Salvador do Tocantins
Chapada de Areia	Pedro Afonso	São Sebastião do Tocantins
Colinas do Tocantins	Peixe	Silvanópolis

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 76 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem expressamente o dever de fundamentação do parecer de comissão de finanças públicas acerca das contas governamentais

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Aliança do Tocantins	Art. 193	Lavandeira	art. 240, §8º
Almas	art. 190, §11, XII	Miranorte	art. 240, §10º
Alvorada	Art. 220	Nazaré	art. 256, §11, XII
Araguacema	art. 256, §7º, XII	Novo Jardim	art. 256, §11º, XII
Araguaçu	art. 256, §7º, XII	Palmeirante	art. 190, §11, XII
Arraias	Art. 220	Paraná	art. 256, §11º, XII
Brejinho de Nazaré	art. 256, §11, XII	Pequizeiro	art. 240, §8º
Cachoeirinha	art. 240, §8, XII	Praia Norte	art. 190, §11º, XII
Cariri do Tocantins	art. 256, §6, XII	Recursolândia	art. 256, §11º, X
Conceição do Tocantins	art. 256, §11, XII	Santa Terezinha do Tocantins	art. 256, §11º, XII
Crixás do Tocantins	Art. 191	São Miguel do Tocantins	art. 187, §11º, XII
Dianópolis	art. 240, §8º	São Valério da Natividade	Art. 99, §1º
Dois Irmãos do Tocantins	art. 240, §8º	Sítio Novo do Tocantins	Art. 168
Guaraí	Art. 243	Sucupira	Art. 186
Gurupi	art. 99, §1º	Talismã	Art. 225
Ipueiras	art. 256, §9º, IX	Tupirama	art. 256, §7, XII
Itapiratins	art. 240, §8º	Wanderlândia	art. 190, §11º, XII
Jaú do Tocantins	art. 190, §11, XII	Wanderlândia	art. 190, §11º, XII
Lagoa da Confusão	art. 310, VI	Wanderlândia	art. 190, §11º, XII

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AC – Relação dos municípios em que é previsto nos regimentos internos das suas Câmaras Municipais procedimento especial para o julgamento de contas

Quadro 77 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais não preveem procedimento especial para o julgamento de contas

Municípios	Municípios	Municípios
Abreulândia	Fátima	Pium
Aliança do Tocantins	Formoso do Araguaia	Ponte Alta do Tocantins
Alvorada	Fortaleza do Tabocão	Porto Nacional
Aragominas	Guaraí	Presidente Kennedy
Araguaína	Gurupi	Pugmil
Araguanã	Lagoa da Confusão	Rio da Conceição
Araguatins	Lajeado	Rio dos Bois
Arapoema	Maurilândia do Tocantins	Santa Fé do Araguaia
Arraias	Monte Santo do Tocantins	Santa Maria do Tocantins
Augustinópolis	Muricilândia	Santa Rita do Tocantins
Barrolândia	Nova Rosalândia	Santa Rosa do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Novo Acordo	Santa Terezinha do Tocantins
Buriti do Tocantins	Oliveira de Fátima	São Salvador do Tocantins
Campos Lindos	Palmas	São Sebastião do Tocantins
Carrasco Bonito	Palmeiras do Tocantins	São Valério da Natividade
Caseara	Paraíso do Tocantins	Silvanópolis
Centenário	Pau Darco	Sítio Novo do Tocantins
Chapada de Areia	Pedro Afonso	Sucupira
Colinas do Tocantins	Peixe	Talismã
Colmeia	Pindorama do Tocantins	
Crixás do Tocantins	Piraquê	

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 78 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem procedimento especial para o julgamento de contas

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Almas	art. 190	Lavandeira	art. 240
Araguacema	art. 256	Miranorte	art. 240
Araguaçu	art. 256	Nazaré	art. 256
Brejinho de Nazaré	art. 256	Novo Jardim	art. 256
Cachoeirinha	art. 240	Palmeirante	art. 190
Cariri do Tocantins	art. 256	Paraná	art. 256
Conceição do Tocantins	art. 256	Pequizeiro	art. 240
Dianópolis	art. 240	Praia Norte	art. 190
Dois Irmãos do Tocantins	art. 240	Recursolândia	art. 256
Ipueiras	art. 256	São Miguel do Tocantins	art. 187
Itapiratins	art. 240	Tupirama	art. 256
Jaú do Tocantins	art. 190	Wanderlândia	art. 190

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AD – Relação dos municípios em que é previsto nos regimentos internos das suas Câmaras Municipais prazo para julgamento de contas pelo plenário

Quadro 79 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais não preveem prazo para o julgamento de contas pelo plenário

Municípios	Municípios	Municípios
Abreulândia	Fortaleza do Tabocão	Pedro Afonso
Aliança do Tocantins	Guaraí	Porto Nacional
Alvorada	Gurupi	Pugmil
Aragominas	Lajeado	Rio da Conceição
Arraias	Monte Santo do Tocantins	Rio dos Bois
Barrolândia	Nova Rosalândia	Santa Rosa do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Novo Acordo	São Sebastião do Tocantins
Campos Lindos	Oliveira de Fátima	São Valério da Natividade
Chapada de Areia	Palmas	Sítio Novo do Tocantins
Colmeia	Palmeiras do Tocantins	Sucupira
Crixás do Tocantins	Paraíso do Tocantins	Talismã
Formoso do Araguaia	Pau Darco	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 80 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem a sessão subsequente à emissão do parecer por comissão como prazo para o julgamento de contas pelo plenário

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Almas	art. 190, §6º	Maurilândia do Tocantins	Art. 191
Araguacema	art. 256, §3º	Miranorte	art. 240, §3º
Araguaína	Art. 184	Muricilândia	Art. 186
Araguanã	Art. 185	Nazaré	art. 256, §6º
Araguatins	Art. 358	Novo Jardim	art. 256, §6º

Quadro 80 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem a sessão subsequente à emissão do parecer por comissão como prazo para o julgamento de contas pelo plenário

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Arapoema	art. 192	Palmeirante	art. 190, §6º
Brejinho de Nazaré	art. 256, §6º	Paraná	art. 256, §6º
Buriti do Tocantins	Art. 172, §3º	Pequizeiro	art. 240, §3º
Cachoeirinha	art. 240, §3º	Pindorama do Tocantins	Art. 197, §3º
Cariri do Tocantins	art. 256, §3º	Piraquê	art. 185
Carrasco Bonito	Art. 188, §2º	Pium	Art. 212
Conceição do Tocantins	art. 256, §6º	Praia Norte	art. 190, §6º
Dianópolis	art. 240, §3º	Recursolândia	art. 256, §6º
Dois Irmãos do Tocantins	art. 240, §3º	Santa Fé do Araguaia	Art. 184
Ipueiras	art. 256, §5º	Santa Terezinha do Tocantins	art. 256, §6º
Itapiratins	art. 240, §3º	São Miguel do Tocantins	art. 187, §6º
Jaú do Tocantins	art. 190, §6º	Tupirama	art. 256, §3º
Lagoa da Confusão	Art. 309, §2º	Wanderlândia	art. 190, §6º
Lavandeira	art. 240, §3º	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 81 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem 60 dias de prazo para o julgamento de contas pelo plenário

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Caseara	Art. 167	Presidente Kennedy	Art. 292
Colinas do Tocantins	Art. 292	Santa Maria do Tocantins	Art. 173
Ponte Alta do Tocantins	Art. 127	Silvanópolis	Art. 190

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 82 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem 90 dias de prazo para o julgamento de contas pelo plenário

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Augustinópolis	Art. 205, §2º	Santa Rita do Tocantins	Art. 80, §4º
Fátima	Art. 207, §2º	São Salvador do Tocantins	Art. 229
Peixe	Art. 174	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 83 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem 90 dias de prazo para o julgamento de contas pelo plenário

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Centenário	Art. 81-F, III	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AE – Relação dos municípios em que é previsto nos regimentos internos das suas Câmaras Municipais consequências para o descumprimento de prazo do julgamento de contas

Quadro 84 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais não preveem consequências para o descumprimento de prazo do julgamento de contas pelo plenário

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Almas	art. 190	Miranorte	art. 240
Araguacema	art. 256	Muricilândia	art. 186
Araguaína	art. 184	Nazaré	art. 256
Araguanã	art. 185	Novo Jardim	art. 256
Araguatins	art. 358	Palmeirante	art. 190
Arapoema	art. 192	Paraná	art. 256
Brejinho de Nazaré	art. 256	Pequizeiro	art. 240
Buriti do Tocantins	art. 172	Pindorama do Tocantins	art. 197
Cachoeirinha	art. 240	Piraquê	art. 185
Cariri do Tocantins	art. 256	Pium	art. 212
Carrasco Bonito	art. 188	Presidente Kennedy	art. 292
Conceição do Tocantins	art. 256	Praia Norte	art. 190
Dianópolis	art. 240	Ponte Alta do Tocantins	art. 292
Dois Irmãos do Tocantins	art. 240	Recursolândia	art. 256
Ipueiras	art. 256	Santa Fé do Araguaia	art. 184
Itapiratins	art. 240	Santa Terezinha do Tocantins	art. 256
Jaú do Tocantins	art. 190	São Miguel do Tocantins	art. 187
Lagoa da Confusão	art. 309	São Salvador do Tocantins	art. 229
Lavandeira	art. 240	Tupirama	art. 256
Maurilândia do Tocantins	art. 191	Wanderlândia	art. 190

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 85 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem o trancamento de pauta como consequências para o descumprimento de prazo do julgamento de contas pelo plenário

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Fátima	art. 207, §2º	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 86 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem a aprovação tácita das contas quando do descumprimento de prazo do julgamento de contas pelo plenário

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Santa Rita do Tocantins	art. 80, §4º	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 87 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem a rejeição tácita das contas quando do descumprimento de prazo do julgamento de contas pelo plenário

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Porto Nacional	art. 179	Silvanópolis	art. 190

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 88 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem o preavalecimento do parecer prévio quando do descumprimento de prazo do julgamento de contas pelo plenário

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Augustinópolis	art. 205, §2º	Colinas do Tocantins	art. 292
Caseara	art. 168, §1º	Santa Maria do Tocantins	art. 173, §1º
Centenário	art. 81-F, III	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AF – Relação dos municípios em que é previsto nos regimentos internos das suas Câmaras Municipais as modalidades secreta ou nominal/aberta para a votação para o julgamento de contas pelo plenário

Quadro 89 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem a modalidade secreta para a votação do julgamento de contas pelo plenário

(continua)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Abreulândia	art. 173, II	Novo Acordo	art. 189, §3º
Almas	art. 168, II	Novo Jardim	art. 219, III
Aragominas	art. 135, II	Palmas	art. 46, II, “h”
Araguaçu	art. 217, II	Palmeirante	art. 168, II
Araguatins	art. 172, I	Palmeiras do Tocantins	art. 170, II
Augustinópolis	art. 167, II	Paraná	art. 219, III
Barrolândia	art. 173, II	Pedro Afonso	art. 198, III
Brejinho de Nazaré	art. 219, III	Ponte Alta do Tocantins	art.109,§11º,II
Cariri do Tocantins	art. 219, III	Porto Nacional	art. 164, II
Carrasco Bonito	art. 174, II	Praia Norte	art. 168, II
Chapada de Areia	art. 171, II	Presidente Kennedy	art. 256, “d”
Colmeia	art. 174, II	Pugmil	art. 161, II
Conceição do Tocantins	art. 47, II, “h”	Recursolândia	art. 217, II
Fátima	art. 169, II	Rio dos Bois	art. 164, II
Fortaleza do Tabocão	art.108,§5º,“b”	Santa Rita do Tocantins	art. 53
Guaraí	art. 225, III	Santa Terezinha do Tocantins	art. 217, II
Ipueiras	art. 217, II	São Miguel do Tocantins	art. 165, II
Jaú do Tocantins	art. 168, II	São Sebastião do Tocantins	art. 318 e 172, II
Maurilândia do Tocantins	art. 163, III	Silvanópolis	art. 47, II

Quadro 89 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem a modalidade secreta para a votação do julgamento de contas pelo plenário

(continua)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Monte Santo do Tocantins	art. 162, II	Tupirama	art. 256,§7º,I
Nazaré	art. 217, II	Wanderlândia	art. 190,§11,I

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 90 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem a modalidade nominal/aberta para a votação do julgamento de contas pelo plenário

(continua)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Aliança do Tocantins	art. 169, II	Lavandeira	art. 204, §2º, I
Alvorada	art. 193, §1º	Miranorte	art. 204, §2º, I
Araguacema	art. 217, II	Muricilândia	art. 161, §1º,II
Araguaína	art. 158	Nova Rosalândia	art. 205
Araguanã	art. 162	Oliveira de Fátima	art. 174, II
Arapoema	art. 164, §1º	Paraíso do Tocantins	art. 184, §1º
Arraias	art. 194	Pau Darco	art. 164, I, e 167
Bom Jesus do Tocantins	art.105, §3º e 5º	Peixe	art. 155, §4º
Buriti do Tocantins	art. 120	Pequizeiro	art. 204, §2º
Cachoeirinha	art. 204, §2º, I	Pindorama do Tocantins	art. 174
Campos Lindos	art. 103, §5º	Piraquê	art. 159, §1º
Caseara	art.147,§4º,“c”	Pium	art. 195, II
Centenário	art. 103, §5º	Rio da Conceição	art. 216, §3º, I
Colinas do Tocantins	art. 260 e 262	Santa Fé do Araguaia	art. 161

Quadro 90 – Listagem dos municípios cujos regimentos internos das Câmaras Municipais preveem a modalidade nominal/aberta para a votação do julgamento de contas pelo plenário

(continua)

Municípios	Normas	Municípios	Normas
Crixás do Tocantins	art. 166	Santa Maria do Tocantins	art.152,§4º,“c”
Dianópolis	art. 204, §2º, I	Santa Rosa do Tocantins	art. 24, I
Dois Irmãos do Tocantins	art. 205, §2º, I	São Salvador do Tocantins	art. 212
Formoso do Araguaia	art. 166	São Valério da Natividade	art.281, §2º, II
Gurupi	art. 283, §2º,II	Sítio Novo do Tocantins	art. 150, VI
Itapiratins	art. 204, §2º, I	Sucupira	art. 64 e 72
Lagoa da Confusão	art. 223 e 224	Talismã	art. 198
Lajeado	art. 39		

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AG – Relação dos municípios em que é previsto (ou na lei orgânica municipal e/ou no regimento interno da respectiva Câmara Municipal) prazo para julgamento das contas governamentais pelas Câmaras Municipais

Quadro 91 – Listagem dos municípios em que não é previsto (na lei orgânica municipal e/ou no regimento interno da respectiva Câmara Municipal) prazo para julgamento das contas governamentais pelas Câmaras Municipais

Municípios	Municípios	Municípios
Abreulândia	Chapada de Areia	Paraíso do Tocantins
Aliança do Tocantins	Colmeia	Pau Darco
Aragominas	Guaraí	Pugmil
Arraias	Gurupi	Rio da Conceição
Barrolândia	Monte Santo do Tocantins	Rio dos Bois
Bom Jesus do Tocantins	Novo Acordo	São Sebastião do Tocantins
Campos Lindos	Palmas	Tupirama

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 92 – Listagem dos municípios em que é previsto (ou na lei orgânica municipal e/ou no regimento interno da respectiva Câmara Municipal) prazo para o julgamento das contas governamentais pelas Câmaras Municipais

(continua)

Municípios	Municípios	Municípios
Almas	Dianópolis	Pequizeiro
Alvorada	Dois Irmãos do Tocantins	Pindorama do Tocantins
Ananás	Esperantina	Piraquê
Aparecida do Rio Negro	Fátima	Pium
Araguacema	Figueirópolis	Ponte Alta do Tocantins
Araguaçu	Formoso do Araguaia	Porto Nacional
Araguaína	Ipueiras	Praia Norte
Araguanã	Itapiratins	Presidente Kennedy

Quadro 92 – Listagem dos municípios em que é previsto (ou na lei orgânica municipal e/ou no regimento interno da respectiva Câmara Municipal) prazo para o julgamento das contas governamentais pelas Câmaras Municipais

(continua)

Municípios	Municípios	Municípios
Araguatins	Jaú do Tocantins	Recursolândia
Arapoema	Lagoa da Confusão	Santa Fé do Araguaia
Augustinópolis	Lajeado	Santa Maria do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Lavandeira	Santa Rita do Tocantins
Buriti do Tocantins	Maurilândia do Tocantins	Santa Rosa do Tocantins
Cachoeirinha	Miranorte	Santa Terezinha do Tocantins
Cariri do Tocantins	Muricilândia	São Miguel do Tocantins
Carrasco Bonito	Nazaré	São Salvador do Tocantins
Caseara	Novo Jardim	São Valério da Natividade
Centenário	Oliveira de Fátima	Silvanópolis
Chapada da Natividade	Palmeirante	Sítio Novo do Tocantins
Colinas do Tocantins	Palmeiras do Tocantins	Sucupira
Conceição do Tocantins	Paraná	Talismã
Crixás do Tocantins	Pedro Afonso	Wanderlândia
Darcinópolis	Peixe	

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 93 – Listagem dos municípios em que não foi obtida informação (pela não obtenção da lei orgânica municipal e/ou do regimento interno da respectiva Câmara Municipal) acerca da existência ou não de prazo para o julgamento das contas governamentais pelas Câmaras Municipais

(continua)

Municípios	Municípios	Municípios
Aguiarnópolis	Goianorte	Palmeirópolis
Angico	Goiatins	Ponte Alta do Bom Jesus

Quadro 93 – Listagem dos municípios em que não foi obtida informação (pela não obtenção da lei orgânica municipal e/ou do regimento interno da respectiva Câmara Municipal) acerca da existência ou não de prazo para o julgamento das contas governamentais pelas Câmaras Municipais

(continua)

Municípios	Municípios	Municípios
Aurora do Tocantins	Itacajá	Porto Alegre do Tocantins
Axixá do Tocantins	Itaguatins	Riachinho
Babaçulândia	Itaporã do Tocantins	Rio Sono
Bandeirantes do Tocantins	Juarina	Sampaio
Barra do Ouro	Lagoa do Tocantins	Sandolândia
Bernardo Sayão	Lizarda	Santa Tereza do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Luzinópolis	São Bento do Tocantins
Carmolândia	Marianópolis do Tocantins	São Félix do Tocantins
Combinado	Mateiros	Taguatinga
Couto Magalhães	Miracema do Tocantins	Taipas do Tocantins
Cristalândia	Monte do Carmo	Tocantínia
Divinópolis do Tocantins	Natividade	Tocantinópolis
Dueré	Nova Olinda	Tupiratins
Filadélfia	Nova Rosalândia	Xambioá
Fortaleza do Tabocão	Novo Alegre	

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AH – Relação dos municípios divididos conforme o atendimento ou o desatendimento do prazo na prestação das contas de 2013 a 2015

Quadro 94 – Listagem dos municípios cujos Prefeitos prestaram contas dentro do prazo instituído no ordenamento jurídico

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Abreulândia	15/04/2014	Juriana	15/04/2014
Aliança do Tocantins	15/04/2014	Lagoa da Confusão	15/04/2014
Almas	14/04/2014	Lagoa do Tocantins	15/04/2014
Alvorada	15/04/2014	Lavandeira	15/04/2014
Ananás	15/04/2014	Lizarda	14/04/2014
Angico	10/04/2014	Luzinópolis	15/04/2014
Aparecida do Rio Negro	15/04/2014	Marianópolis do Tocantins	14/04/2014
Aragominas	15/04/2014	Mateiros	15/04/2014
Araguçu	15/04/2014	Miracema do Tocantins	15/04/2014
Araguaína	15/04/2014	Miranorte	14/04/2014
Araguanã	15/04/2014	Monte do Carmo	15/04/2014
Arapoema	15/04/2014	Nazaré	10/04/2014
Arraias	15/04/2014	Nova Olinda	15/04/2014
Augustinópolis	15/04/2014	Nova Rosalândia	15/04/2014
Aurora do Tocantins	15/04/2014	Novo Acordo	15/04/2014
Babaçulândia	15/04/2014	Novo Jardim	15/04/2014
Bandeirantes do Tocantins	15/04/2014	Oliveira de Fátima	15/04/2014
Barra do Ouro	15/04/2014	Palmeirante	15/04/2014
Barrolândia	14/04/2014	Palmeirópolis	15/04/2014
Bernardo Sayão	15/04/2014	Peixe	15/04/2014
Brasilândia do Tocantins	15/04/2014	Pequizeiro	15/04/2014
Cachoeirinha	15/04/2014	Pindorama do Tocantins	15/04/2014

Quadro 94 – Listagem dos municípios cujos Prefeitos prestaram contas dentro do prazo instituído no ordenamento jurídico

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Campos Lindo	15/04/2014	Piraquê	15/04/2014
Cariri do Tocantins	15/04/2014	Ponte Alta do Bom Jesus	15/04/2014
Carmolândia	15/04/2014	Porto Alegre do Tocantins	15/04/2014
Carrasco Bonito	15/04/2014	Praia Norte	15/04/2014
Caseara	15/04/2014	Pugmil	15/04/2014
Centenário	15/04/2014	Recursonândia	14/04/2014
Chapa da Natividade	15/04/2014	Riachinho	10/04/2014
Chapada de Areia	15/04/2014	Rio dos Bois	23/04/2014
Colmeia	15/04/2014	Rio Sono	15/04/2014
Conceição do Tocantins	15/04/2014	Sandolândia	15/04/2014
Couto Magalhães	13/04/2014	Santa Fé do Araguaia	15/04/2014
Crixás do Tocantins	15/04/2014	Santa Maria do Tocantins	14/04/2014
Darcinópolis	15/04/2014	Santa Rita do Tocantins	15/04/2014
Dianópolis	15/04/2014	Santa Rosa do Tocantins	15/04/2014
Dois Irmãos do Tocantins	15/04/2014	Santa Tereza do Tocantins	15/04/2014
Dueré	15/04/2014	Santa Terezinha do Tocantins	15/04/2014
Fátima	15/04/2014	São Bento do Tocantina	10/04/2014
Filadélfia	15/04/2014	São Felix do Tocantins	15/04/2014
Formoso do Araguaia	15/04/2014	São Miguel do Tocantins	15/04/2014
Goianorte	15/04/2014	São Salvador do Tocantins	15/04/2014
Gurupi	15/04/2014	São Valério da Natividade	15/04/2014
Ipueiras	14/04/2014	Sucupira	14/04/2014

Quadro 94 – Listagem dos municípios cujos Prefeitos prestaram contas dentro do prazo instituído no ordenamento jurídico

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Itacaja	11/04/2014	Tocantínia	15/04/2014
Itaguatins	14/04/2014	Tocantinópolis	15/04/2014
Itapiratins	15/04/2014	Tupiratins	15/04/2014
Itaporã do Tocantins	15/04/2014	Xambiá	14/04/2014
Jaú do Tocantins	15/04/2014		

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 95 – Listagem dos municípios cujos Prefeitos prestaram contas fora do prazo instituído no ordenamento jurídico

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Aguiarnópolis	22/04/2014	Novo Alegre	22/04/2014
Araguacema	19/05/2014	Palmas	22/04/2014
Araguatins	22/04/2014	Palmeiras do Tocantins	07/05/2014
Axixá do Tocantins	27/05/2014	Paraíso do Tocantins	16/04/2014
Bom Jesus do Tocantins	06/06/2014	Paraná	22/04/2014
Brejinho de Nazare	21/04/2014	Pau Darco	07/05/2014
Buriti do Tocantins	22/04/2014	Pedro Afonso	30/04/2014
Colinas do Tocantins	22/04/2014	Pium	22/04/2014
Combinado	22/04/2014	Ponte Alta do Tocantins	11/06/2014
Cristalândia	28/05/2014	Porto Nacional	23/04/2014
Divinópolis do Tocantins	28/04/2014	Presidente Kennedy	23/04/2014
Esperantina	23/04/2013	Rio da Conceição	09/06/2014
Figueirópolis	12/06/2014	Sampaio	23/04/2014

Quadro 95 – Listagem dos municípios cujos Prefeitos prestaram contas fora do prazo instituído no ordenamento jurídico

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Fortaleza do Tabocão	28/05/2014	São Sebastião do Tocantins	21/05/2014
Goiatins	18/06/2014	Silvanópolis	24/04/2014
Guaraí	07/05/2014	Sítio Novo do Tocantins	07/05/2014
Lajeado	07/05/2014	Taguatinga	24/04/2014
Maurilândia do Tocantins	16/04/2014	Taipas do Tocantins	30/04/2014
Monte Santo do Tocantins	16/04/2014	Talismã	16/04/2014
Muricilândia	16/04/2014	Tupirama	23/04/2014
Natividade	16/04/2014	Wanderlândia	11/06/2014

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 96 – Listagem dos municípios cujos Prefeitos prestaram contas dentro do prazo instituído no ordenamento jurídico

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Abreulândia	15/04/2015	Luzinópolis	15/04/2015
Aguiarnópolis	13/04/2015	Marianópolis do Tocantins	15/04/2015
Aliança do Tocantins	07/04/2015	Mateiros	15/04/2015
Almas	15/04/2015	Maurilândia do Tocantins	15/04/2015
Alvorada	15/04/2015	Miracema do Tocantins	15/04/2015
Ananás	15/04/2015	Miranorte	15/04/2015
Angico	15/04/2015	Monte do Carmo	15/04/2015
Aparecida do Rio Negro	15/04/2015	Monte Santo do Tocantins	15/04/2015
Aragominas	15/04/2015	Muricilândia	14/04/2015

Quadro 96 – Listagem dos municípios cujos Prefeitos prestaram contas dentro do prazo instituído no ordenamento jurídico

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Araguacema	15/04/2015	Natividade	15/04/2015
Araguaçu	15/04/2015	Nazaré	13/04/2015
Araguanã	15/04/2015	Nova Olinda	07/04/2015
Araguatins	13/04/2015	Nova Rosalândia	15/04/2015
Arapoema	15/04/2015	Novo Acordo	15/04/2015
Arraias	14/04/2015	Novo Alegre	15/04/2015
Augustinópolis	15/04/2015	Novo Jardim	15/04/2015
Aurora do Tocantins	15/04/2015	Oliveira de Fátima	15/04/2015
Babaçulândia	15/04/2015	Palmas	15/04/2015
Bandeirantes do Tocantins	15/04/2015	Palmeirante	15/04/2015
Barrolândia	15/04/2015	Palmeiras do Tocantins	15/04/2015
Bernardo Sayão	13/04/2015	Palmeirópolis	15/04/2015
Brasilândia do Tocantins	07/04/2015	Paraíso do Tocantins	15/04/2015
Brejinho de Nazaré	15/04/2015	Paraná	15/04/2015
Buriti do Tocantins	04/05/2015	Pedro Afonso	15/04/2015
Cachoeirinha	15/04/2015	Peixe	15/04/2015
Campos Lindos	15/04/2015	Pequizeiro	14/04/2015
Cariri do Tocantins	15/04/2015	Pindorama do Tocantins	15/04/2015
Carrasco Bonito	15/04/2015	Piraquê	15/04/2015
Caseara	15/04/2015	Pium	15/04/2015
Centenário	13/04/2015	Ponte Alta do Bom Jesus	15/04/2015
Chapada da Natividade	15/04/2015	Ponte Alta do Tocantins	15/04/2015
Chapada de Areia	15/04/2015	Porto Alegre do Tocantins	15/04/2015
Colinas do Tocantins	14/05/2015	Praia Norte	15/04/2015
Colmeia	14/04/2015	Presidente Kennedy	15/04/2015

Quadro 96 – Listagem dos municípios cujos Prefeitos prestaram contas dentro do prazo instituído no ordenamento jurídico

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Combinado	15/04/2015	Pugmil	15/04/2015
Conceição do Tocantins	15/04/2015	Recursolândia	15/04/2015
Couto Magalhães	08/04/2015	Riachinho	13/04/2015
Cristalândia	15/04/2015	Rio da Conceição	15/04/2015
Crixás do Tocantins	15/04/2015	Rio Sono	15/04/2015
Darcinópolis	15/04/2015	Sampaio	15/04/2015
Dianópolis	15/04/2015	Sandolândia	15/04/2015
Divinópolis do Tocantins	13/04/2015	Santa Fé do Araguaia	15/04/2015
Dueré	15/04/2015	Santa Maria do Tocantins	15/04/2015
Fátima	15/04/2015	Santa Rita do Tocantins	15/04/2015
Figueirópolis	15/04/2015	Santa Rosa do Tocantins	15/04/2015
Filadélfia	15/04/2015	Santa Tereza do Tocantins	15/04/2015
Formoso do Araguaia	15/04/2015	Santa Terezinha do Tocantins	15/04/2015
Goiatins	15/04/2015	São Bento do Tocantins	15/04/2015
Guaraí	15/04/2015	São Félix do Tocantins	15/04/2015
Gurupi	15/04/2015	São Salvador do Tocantins	15/04/2015
Ipueiras	15/04/2015	São Valério da Natividade	15/04/2015
Itacajá	15/04/2015	Silvanópolis	15/04/2015
Itaguatins	15/04/2015	Sucupira	15/04/2015
Itapiratins	15/04/2015	Taguatinga	15/04/2015
Itaporã do Tocantins	15/04/2015	Taipas do Tocantins	15/04/2015
Jaú do Tocantins	15/04/2015	Talismã	15/04/2015

Quadro 96 – Listagem dos municípios cujos Prefeitos prestaram contas dentro do prazo instituído no ordenamento jurídico

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Juarina	15/04/2015	Tocantinópolis	15/04/2015
Lagoa do Tocantins	15/04/2015	Tupiratins	07/04/2015
Lavandeira	15/04/2015	Xambioá	15/04/2015
Lizarda	15/04/2015		

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 97 – Listagem dos municípios cujos Prefeitos prestaram contas fora do prazo instituído no ordenamento jurídico

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Araguaína	30/04/2015	Lajeado	16/04/2015
Axixá do Tocantins	19/05/2015	Pau Darco	16/04/2015
Barra do Ouro	16/04/2015	Porto Nacional	24/04/2015
Bom Jesus do Tocantins	17/04/2015	Rio dos Bois	22/04/2015
Carmolândia	16/04/2015	São Miguel do Tocantins	16/04/2015
Dois Irmãos do Tocantins	16/04/2015	São Sebastião do Tocantins	16/04/2015
Esperantina	30/04/2015	Sítio Novo do Tocantins	26/05/2015
Fortaleza do Tabocão	24/04/2015	Tocantínia	17/04/2015
Goianorte	16/04/2015	Tupirama	16/04/2015
Lagoa da Confusão	16/04/2015	Wanderlândia	21/04/2015

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 98 – Listagem dos municípios cujos Prefeitos prestaram contas dentro do prazo instituído no ordenamento jurídico

(continua)

Contas de 2015			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Abreulândia	13/04/2016	Maurilândia do Tocantins	15/04/2016
Aguiarnópolis	15/04/2016	Miracema do Tocantins	14/04/2016
Aliança do Tocantins	13/04/2016	Miranorte	14/04/2016
Almas	13/04/2016	Monte Santo do Tocantins	14/04/2016
Alvorada	15/04/2016	Muricilândia	15/04/2016
Angico	15/04/2016	Natividade	13/04/2016
Aparecida do Rio Negro	15/04/2016	Nazaré	15/04/2016
Aragominas	14/04/2016	Nova Olinda	06/04/2016
Araguaína	15/04/2016	Nova Rosalândia	15/04/2016
Araguatins	13/04/2016	Novo Acordo	15/04/2016
Arapoema	08/04/2016	Novo Alegre	15/04/2016
Arraias	08/04/2016	Novo Jardim	12/04/2016
Augustinópolis	15/04/2016	Oliveira de Fátima	14/04/2016
Babaçulândia	15/04/2016	Palmas	15/04/2016
Bandeirantes do Tocantins	15/04/2016	Palmeirante	14/04/2016
Barra do Ouro	15/04/2016	Palmeiras do Tocantins	15/04/2016
Barrolândia	12/04/2016	Palmeirópolis	15/04/2016
Bernardo Sayão	12/04/2016	Paraíso do Tocantins	15/04/2016
Brasilândia do Tocantins	04/04/2016	Paraná	15/04/2016
Brejinho de Nazaré	15/04/2016	Pau Darco	15/04/2016
Buriti do Tocantins	13/04/2016	Pedro Afonso	12/04/2015
Cachoeirinha	15/04/2016	Peixe	15/04/2016
Campos Lindos	08/04/2016	Pequizeiro	15/04/2016
Cariri do Tocantins	14/04/2016	Pindorama do Tocantins	15/04/2016

Quadro 98 – Listagem dos municípios cujos Prefeitos prestaram contas dentro do prazo instituído no ordenamento jurídico

(continua)

Contas de 2015			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Carmolândia	15/04/2016	Pium	14/04/2016
Carrasco Bonito	15/04/2016	Ponte Alta do Bom Jesus	15/04/2016
Centenário	14/04/2016	Porto Alegre do Tocantins	15/04/2016
Chapada da Natividade	15/04/2016	Porto Nacional	15/04/2016
Chapada de Areia	12/04/2016	Praia Norte	15/04/2016
Colinas do Tocantins	14/04/2016	Presidente Kennedy	11/04/2016
Colmeia	15/04/2016	Pugmil	15/04/2016
Combinado	15/04/2016	Recursolândia	12/04/2016
Conceição do Tocantins	15/04/2016	Riachinho	14/04/2016
Couto Magalhães	08/04/2016	Rio da Conceição	13/05/2016
Crixás do Tocantins	14/04/2016	Rio dos Bois	15/04/2016
Dianópolis	13/04/2016	Rio Sono	14/04/2016
Divinópolis do Tocantins	14/04/2016	Sampaio	12/04/2016
Dois Irmãos do Tocantins	15/04/2016	Santa Fé do Araguaia	11/04/2016
Esperantina	15/04/2016	Santa Maria do Tocantins	14/04/2016
Fátima	15/04/2016	Santa Rita do Tocantins	12/04/2016
Figueirópolis	14/04/2016	Santa Rosa do Tocantins	14/04/2016
Filadélfia	15/04/2016	Santa Terezinha do Tocantins	15/04/2014
Goianorte	15/04/2016	São Bento do Tocantins	15/04/2016
Guaraí	14/04/2016	São Félix do Tocantins	14/04/2016
Gurupi	14/04/2016	São Miguel do Tocantins	15/04/2016
Ipueiras	14/04/2016	São Salvador do Tocantins	11/04/2016
Itacajá	12/04/2016	São Sebastião do Tocantins	09/06/2016
Itaguatins	15/04/2016	São Valério da Natividade	15/04/2016
Itapiratins	13/04/2016	Silvanópolis	15/04/2016

Quadro 98 – Listagem dos municípios cujos Prefeitos prestaram contas dentro do prazo instituído no ordenamento jurídico

(continua)

Contas de 2015			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Itaporã do Tocantins	15/04/2016	Sítio Novo do Tocantins	15/04/2016
Jaú do Tocantins	14/04/2016	Sucupira	15/04/2016
Juarina	15/04/2016	Taguatinga	15/04/2016
Lagoa da Confusão	14/04/2016	Taipas do Tocantins	14/04/2016
Lagoa do Tocantins	15/04/2016	Talismã	14/04/2016
Lajeado	15/04/2016	Tocantínia	14/04/2016
Lavandeira	15/04/2016	Tocantinópolis	15/04/2016
Lizarda	14/04/2016	Tupiratins	12/04/2016
Luzinópolis	12/04/2016	Wanderlândia	15/04/2016
Marianópolis do Tocantins	11/04/2016	Xambioá	15/04/2016
Mateiros	14/04/2016	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 99 – Listagem dos municípios cujos Prefeitos prestaram contas fora do prazo instituído no ordenamento jurídico

(continua)

Contas de 2015			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Ananás	20/04/2016	Dueré	16/04/2016
Araguacema	16/04/2016	Formoso do Araguaia	18/04/2016
Araguaçu	16/04/2016	Fortaleza do Taboão	16/06/2016
Araguanã	05/05/2016	Goiatins	16/04/2016
Aurora do Tocantins	19/04/2016	Monte do Carmo	20/04/2016
Axixá do Tocantins	09/06/2016	Piraquê	25/11/2016
Bom Jesus do Tocantins	16/04/2016	Ponte Alta do Tocantins	09/06/2016

Quadro 99 – Listagem dos municípios cujos Prefeitos prestaram contas fora do prazo instituído no ordenamento jurídico

(continua)

Caseara	17/05/2016	Sandolândia	16/04/2016
Cristalândia	18/04/2016	Santa Tereza do Tocantins	16/04/2016
Darcinópolis	16/04/2016	Tupirama	16/04/2016

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AI – Relação dos municípios divididos conforme o atendimento ou o desatendimento pelo TCE/TO do prazo para emissão de parecer prévio acerca das contas de 2013 a 2015

Quadro 100 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam, dentro do prazo, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

Contas de 2013			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
-	-	-	-
Fonte: Da pesquisa (2018)			

Quadro 101 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito não receberam, até o momento da pesquisa, parecer prévio emitido pelo TCE/TO dentro do prazo instituído no ordenamento jurídico

Contas de 2013			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
-	-	-	-
Fonte: Da pesquisa (2018)			

Quadro 102 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam, embora fora do prazo, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Abreulândia	10/06/2015	Lizarda	30/03/2015
Aguiarnópolis	24/11/2015	Luzinópolis	17/11/2015
Aliança do Tocantins	16/02/2016	Marianópolis do Tocantins	28/04/2015
Almas	02/06/2015	Mateiros	16/02/2016
Alvorada	08/12/2015	Maurilândia do Tocantins	24/11/2015
Ananás	20/10/2015	Miracema do Tocantins	23/06/2015

Quadro 102 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam, embora fora do prazo, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Angico	20/10/2015	Miranorte	28/04/2015
Aparecida do Rio Negro	16/06/2015	Monte do Carmo	20/10/2015
Aragominas	24/11/2015	Monte Santo do Tocantins	15/09/2015
Araguacema	16/06/2015	Muricilândia	15/12/2015
Araguçu	25/10/2016	Natividade	20/10/2015
Araguaína	15/12/2015	Nazaré	17/11/2015
Araguanã	21/03/2017	Nova Olinda	15/12/2015
Araguatins	15/12/2015	Nova Rosalândia	20/10/2015
Arapoema	10/11/2015	Novo Acordo	23/06/2015
Arraias	08/03/2016	Novo Alegre	09/08/2016
Augustinópolis	08/12/2015	Novo Jardim	14/03/2017
Aurora do Tocantins	10/05/2016	Oliveira de Fátima	22/09/2015
Axixá do Tocantins	15/12/2015	Palmas	16/06/2015
Babaçulândia	16/02/2016	Palmeirante	17/11/2015
Bandeirantes do Tocantins	17/11/2015	Palmeiras do Tocantins	10/11/2015
Barra do Ouro	24/11/2015	Palmeirópolis	29/09/2015
Barrolândia	23/06/2015	Paraíso do Tocantins	23/06/2015
Bernardo Sayão	15/12/2015	Paraná	30/11/2015
Bom Jesus do Tocantins	09/06/2015	Pau Darco	17/11/2015
Brasilândia do Tocantins	10/11/2015	Pedro Afonso	23/06/2015
Brejinho de Nazare	20/10/2015	Peixe	08/12/2015
Buriti do Tocantins	08/12/2015	Pequizeiro	15/12/2015
Cachoeirinha	27/10/2015	Pindorama do Tocantins	06/06/2015
Campos Lindo	16/02/2016	Piraquê	15/12/2015
Cariri do Tocantins	30/11/2015	Pium	30/11/2015

Quadro 102 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam, embora fora do prazo, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Carmolândia	15/12/2015	Ponte Alta do Bom Jesus	22/03/2016
Carrasco Bonito	13/10/2015	Ponte Alta do Tocantins	07/06/2016
Caseara	30/03/2015	Porto Alegre do Tocantins	14/03/2017
Centenário	09/06/2015	Porto Nacional	08/08/2017
Chapa da Natividade	15/09/2015	Praia Norte	10/11/2015
Chapada de Areia	15/08/2015	Presidente Kennedy	27/10/2015
Colinas do Tocantins	15/12/2015	Pugmil	26/05/2015
Colmeia	16/06/2015	Recursonândia	30/03/2015
Combinado	08/03/2016	Riachinho	17/11/2015
Conceição do Tocantins	20/10/2015	Rio da Conceição	16/02/2016
Couto Magalhães	15/12/2015	Rio dos Bois	28/04/2015
Cristalândia	22/09/2015	Rio Sono	14/05/2015
Crixás do Tocantins	29/09/2015	Sampaio	08/12/2015
Darcinópolis	17/11/2015	Sandolândia	10/11/2015
Dianópolis	26/05/2015	Santa Fé do Araguaia	09/08/2016
Divinópolis do Tocantins	16/06/2015	Santa Maria do Tocantins	16/06/2015
Dois Irmãos do Tocantins	28/04/2015	Santa Rita do Tocantins	01/10/2015
Dueré	25/10/2016	Santa Rosa do Tocantins	16/02/2016
Esperantina	27/10/2015	Santa Tereza do Tocantins	16/06/2015
Fátima	29/09/2015	Santa Terezinha do Tocantins	08/12/2015
Figueirópolis	23/02/2016	São Bento do Tocantina	26/05/2015
Filadélfia	17/11/2015	São Felix do Tocantins	23/06/2015
Formoso do Araguaia	10/11/2015	São Miguel do Tocantins	20/10/2015
Fortaleza do Tabocão	09/06/2015	São Salvador do Tocanitns	29/09/2015
Goianorte	01/09/2015	São Sebastião do Tocantins	15/12/2015

Quadro 102 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam, embora fora do prazo, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Goiatins	15/12/2015	São Valério da Natividade	24/09/2015
Guaraí	16/08/2016	Silvanópolis	18/09/2015
Gurupi	08/12/2015	Sítio Novo do Tocantins	13/10/2015
Ipueiras	10/05/2016	Sucupira	30/11/2015
Itacaja	05/05/2015	Taguatinga	25/05/2017
Itaguatins	17/11/2015	Taipas do Tocantins	30/06/2016
Itapiratins	09/06/2015	Talismã	29/09/2015
Itaporã do Tocantins	24/11/2015	Tocantínia	25/06/2015
Jaú do Tocantins	29/09/2015	Tocantinópolis	24/11/2015
Juriana	17/11/2015	Tupirama	26/06/2015
Lagoa da Confusão	24/11/2015	Tupiratins	30/03/2015
Lagoa do Tocantins	10/05/2016	Wanderlândia	27/10/2015
Lajeado	15/09/2015	Xambιά	17/11/2015
Lavandeira	08/03/2016	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 103 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam, dentro do prazo, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

Contas de 2014			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
-	-	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 104 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito não receberam, até o momento da pesquisa, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

Contas de 2014			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
-	-	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 105 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam, embora fora do prazo, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Abreulândia	10/05/2016	Lizarda	24/05/2016
Aguiarnópolis	02/05/2017	Luzinópolis	01/08/2017
Aliança do Tocantins	06/12/2016	Marianópolis do Tocantins	23/02/2016
Almas	11/04/2017	Mateiros	31/05/2016
Alvorada	16/02/2016	Maurilândia do Tocantins	21/02/2017
Ananás	17/10/2017	Miracema do Tocantins	25/10/2016
Angico	01/08/2017	Miranorte	23/02/2016
Aparecida do Rio Negro	07/06/2016	Monte do Carmo	05/04/2016
Aragominas	12/12/2017	Monte Santo do Tocantins	09/08/2016
Araguacema	24/05/2016	Muricilândia	15/08/2017
Araguaçu	21/06/2016	Natividade	09/08/2016
Araguaína	07/02/2017	Nazaré	13/12/2016
Araguanã	14/02/2017	Nova Olinda	12/12/2017
Araguatins	07/02/2017	Nova Rosalândia	03/05/2016
Arapoema	07/02/2017	Novo Acordo	05/04/2016
Arraias	27/06/2017	Novo Alegre	28/06/2016
Augustinópolis	29/11/2016	Novo Jardim	14/02/2017
Aurora do Tocantins	30/08/2016	Oliveira de Fátima	03/10/2017
Axixá do Tocantins	01/08/2017	Palmas	05/09/2017
Babaçulândia	29/11/2016	Palmeirante	04/04/2017

Quadro 105 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam, embora fora do prazo, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Bandeirantes do Tocantins	27/06/2017	Palmeiras do Tocantins	09/05/2017
Barra do Ouro	29/11/2016	Palmeirópolis	05/04/2016
Barrolândia	14/03/2017	Paraíso do Tocantins	23/08/2016
Bernardo Sayão	20/06/2017	Paraná	25/10/2016
Bom Jesus do Tocantins	24/05/2016	Pau Darco	11/04/2017
Brasilândia do Tocantins	07/02/2017	Pedro Afonso	24/05/2016
Brejinho de Nazaré	18/10/2016	Peixe	03/05/2016
Buriti do Tocantins	02/05/2017	Pequizeiro	07/02/2017
Cachoeirinha	14/02/2017	Pindorama do Tocantins	18/10/2016
Campos Lindos	20/06/2017	Piraquê	11/04/2017
Cariri do Tocantins	25/10/2016	Pium	22/11/2016
Carmolândia	14/02/2017	Ponte Alta do Bom Jesus	04/04/2017
Carrasco Bonito	21/02/2017	Ponte Alta do Tocantins	28/06/2016
Caseara	31/05/2016	Porto Alegre do Tocantins	21/06/2016
Centenário	15/03/2016	Porto Nacional	04/04/2017
Chapada da Natividade	28/06/2016	Praia Norte	16/08/2016
Chapada de Areia	10/05/2016	Presidente Kennedy	21/11/2016
Colinas do Tocantins	12/12/2017	Pugmil	10/05/2016
Colmeia	26/04/2016	Recursolândia	23/02/2016
Combinado	26/04/2016	Riachinho	29/11/2016
Conceição do Tocantins	05/04/2016	Rio da Conceição	25/10/2016
Couto Magalhães	12/12/2017	Rio dos Bois	23/02/2016
Cristalândia	25/10/2016	Rio Sono	31/05/2016
Crixás do Tocantins	16/02/2016	Sampaio	06/12/2016

Quadro 105 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam, embora fora do prazo, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Darcinópolis	16/05/2017	Sandolândia	10/11/2015
Dianópolis	07/06/2016	Santa Fé do Araguaia	12/12/2017
Divinópolis do Tocantins	25/05/2016	Santa Maria do Tocantins	24/05/2016
Dois Irmãos do Tocantins	01/03/2016	Santa Rita do Tocantins	09/06/2016
Dueré	13/12/2016	Santa Rosa do Tocantins	05/04/2016
Esperantina	14/03/2017	Santa Tereza do Tocantins	27/10/2016
Fátima	31/05/2016	Santa Terezinha do Tocantins	29/11/2016
Figueirópolis	06/12/2016	São Bento do Tocantins	13/12/2016
Filadélfia	16/08/2016	São Félix do Tocantins	01/03/2016
Formoso do Araguaia	10/05/2016	São Miguel do Tocantins	30/08/2016
Fortaleza do Tabocão	10/05/2016	São Salvador do Tocantins	13/12/2016
Goianorte	05/04/2016	São Sebastião do Tocantins	06/12/2016
Goiatins	27/06/2017	São Valério da Natividade	07/12/2016
Guaraí	16/08/2016	Silvanópolis	30/06/2016
Gurupi	13/09/2016	Sítio Novo do Tocantins	13/12/2016
Ipueiras	28/06/2016	Sucupira	13/12/2016
Itacajá	24/05/2016	Taguatinga	14/10/2016
Itaguatins	07/03/2017	Taipas do Tocantins	30/06/2016
Itapiratins	24/05/2016	Talismã	25/10/2016
Itaporã do Tocantins	09/06/2016	Tocantínia	16/03/2016
Jaú do Tocantins	25/10/2016	Tocantinópolis	01/08/2017
Juarina	29/11/2016	Tupirama	23/02/2016
Lagoa da Confusão	10/05/2016	Tupiratins	05/04/2016
Lagoa do Tocantins	09/08/2016	Wanderlândia	16/08/2016
Lajeado	24/05/2016	Xambioá	13/12/2016

Quadro 105 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam, embora fora do prazo, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Lavandeira	28/06/2016		

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 106 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam, dentro do prazo, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

Contas de 2015			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
-	-	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 107 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito não receberam, até o momento da pesquisa, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aguiarnópolis	Arraias	Palmas
Araguanã	Fortaleza do Tabocão	Piraquê

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 108 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam, embora fora do prazo, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

Contas de 2015			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Abreulândia	19/09/2017	Luzinópolis	05/12/2017
Aliança do Tocantins	10/10/2017	Marianópolis do Tocantins	20/06/2017
Almas	19/09/2017	Mateiros	15/08/2017

Quadro 108 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam, embora fora do prazo, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

Contas de 2015			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Alvorada	10/10/2017	Maurilândia do Tocantins	28/11/2017
Ananás	25/12/2017	Miracema do Tocantins	17/10/2017
Angico	12/06/2018	Miranorte	03/10/2017
Aparecida do Rio Negro	26/09/2017	Monte do Carmo	16/05/2017
Aragominas	12/12/2017	Monte Santo do Tocantins	08/08/2017
Araguacema	17/10/2017	Muricilândia	27/03/2018
Araguaçu	17/10/2017	Natividade	21/08/2018
Araguaína	09/10/2018	Nazaré	28/11/2017
Araguatins	17/10/2017	Nova Olinda	21/11/2017
Arapoema	19/12/2017	Nova Rosalândia	19/09/2017
Augustinópolis	07/11/2017	Novo Acordo	16/05/2017
Aurora do Tocantins	12/12/2017	Novo Alegre	30/05/2017
Axixá do Tocantins	12/12/2017	Novo Jardim	15/08/2017
Babaçulândia	19/12/2017	Oliveira de Fátima	19/12/2017
Bandeirantes do Tocantins	05/12/2017	Palmeirante	28/11/2017
Barra do Ouro	12/12/2017	Palmeiras do Tocantins	26/06/2018
Barrolândia	24/10/2017	Palmeirópolis	05/09/2017
Bernardo Sayão	21/11/2017	Paraíso do Tocantins	17/10/2017
Bom Jesus do Tocantins	17/10/2017	Paraná	04/07/2017
Brasilândia do Tocantins	06/03/2018	Pau Darco	21/11/2017
Brejinho de Nazaré	24/10/2017	Pedro Afonso	10/10/2017
Buriti do Tocantins	12/06/2018	Peixe	12/09/2017
Cachoeirinha	05/12/2017	Pequizeiro	21/11/2017
Campos Lindos	14/11/2017	Pindorama do Tocantins	27/06/2017
Cariri do Tocantins	24/10/2017	Pium	28/11/2017

Quadro 108 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam, embora fora do prazo, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

Contas de 2015			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Carmolândia	05/12/2017	Ponte Alta do Bom Jesus	03/10/2017
Carrasco Bonito	28/11/2017	Ponte Alta do Tocantins	12/12/2017
Caseara	17/10/2017	Porto Alegre do Tocantins	10/08/2017
Centenário	26/09/2017	Porto Nacional	03/10/2017
Chapada da Natividade	16/05/2017	Praia Norte	24/10/2017
Chapada de Areia	19/09/2017	Presidente Kennedy	28/11/2017
Colinas do Tocantins	12/12/2017	Pugmil	08/08/2017
Colmeia	26/09/2017	Recursolândia	03/12/2017
Combinado	08/08/2017	Riachinho	15/05/2018
Conceição do Tocantins	14/02/2017	Rio da Conceição	16/05/2017
Couto Magalhães	05/12/2017	Rio dos Bois	16/05/2017
Cristalândia	13/06/2017	Rio Sono	19/05/2017
Crixás do Tocantins	17/10/2017	Sampaio	31/10/2017
Darcinópolis	22/05/2018	Sandolândia	10/10/2017
Dianópolis	05/09/2017	Santa Fé do Araguaia	12/12/2017
Divinópolis do Tocantins	10/10/2017	Santa Maria do Tocantins	06/10/2017
Dois Irmãos do Tocantins	23/05/2017	Santa Rita do Tocantins	14/11/2017
Dueré	31/10/2017	Santa Rosa do Tocantins	07/11/2017
Esperantina	05/12/2017	Santa Tereza do Tocantins	30/11/2017
Fátima	17/10/2017	Santa Terezinha do Tocantins	08/12/2015
Figueirópolis	17/10/2017	São Bento do Tocantins	20/03/2018
Filadélfia	28/11/2017	São Félix do Tocantins	14/11/2017
Formoso do Araguaia	05/06/2018	São Miguel do Tocantins	21/11/2017
Goianorte	23/05/2017	São Salvador do Tocantins	10/10/2017
Goiatins	28/11/2017	São Sebastião do Tocantins	21/11/2017
Guaraí	28/09/2017	São Valério da Natividade	06/10/2017

Quadro 108 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam, embora fora do prazo, parecer prévio emitido pelo TCE/TO

Contas de 2015			
Municípios:	Datas:	Municípios:	Datas:
Gurupi	28/11/2017	Silvanópolis	17/05/2018
Ipueiras	24/10/2017	Sítio Novo do Tocantins	08/05/2018
Itacajá	17/10/2017	Sucupira	07/11/2017
Itaguatins	08/05/2018	Taguatinga	26/06/2017
Itapiratins	19/09/2017	Taipas do Tocantins	26/10/2017
Itaporã do Tocantins	14/11/2017	Talismã	06/06/2017
Jaú do Tocantins	24/10/2017	Tocantínia	06/10/2017
Juarina	05/12/2017	Tocantinópolis	28/11/2017
Lagoa da Confusão	28/11/2017	Tupirama	03/10/2017
Lagoa do Tocantins	21/03/2017	Tupiratins	03/10/2017
Lajeado	22/08/2017	Wanderlândia	22/05/2018
Lavandeira	16/05/2017	Xambioá	14/11/2017
Lizarda	16/05/2017	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AJ – Relação dos municípios divididos conforme o mérito dos pareceres prévios emitidos pelo TCE/TO referente às contas de 2013 a 2015

Quadro 109 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam parecer prévio do TCE/TO opinando pela sua aprovação

(continua)

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Figueirópolis	Peixe
Aguiarnópolis	Filadélfia	Pequizeiro
Aliança do Tocantins	Formoso do Araguaia	Pindorama do Tocantins
Alvorada	Gurupi	Pium
Angico	Ipueiras	Ponte Alta do Tocantins
Aparecida do Rio Negro	Itacaja	Porto Alegre do Tocantins
Araguacema	Itaguatins	Praia Norte
Araguaína	Itapiratins	Presidente Kennedy
Araguanã	Itaporã do Tocantins	Pugmil
Arapoema	Jaú do Tocantins	Recursonândia
Arraias	Juriana	Riachinho
Augustinópolis	Lajeado	Rio da Conceição
Babaçulândia	Lavandeira	Rio dos Bois
Barra do Ouro	Lizarda	Sampaio
Barrolândia	Luzinópolis	Santa Maria do Tocantins
Bernardo Sayão	Marianópolis do Tocantins	Santa Rita do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Mateiros	Santa Rosa do Tocantins
Brejinho de Nazare	Maurilândia do Tocantins	Santa Tereza do Tocantins
Buriti do Tocantins	Miracema do Tocantins	São Bento do Tocantina
Campos Lindo	Miranorte	São Felix do Tocantins
Cariri do Tocantins	Monte do Carmo	São Miguel do Tocantins

Quadro 109 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam parecer prévio do TCE/TO opinando pela sua aprovação

(continua)

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Carrasco Bonito	Monte Santo do Tocantins	São Salvador do Tocantins
Caseara	Natividade	São Valério da Natividade
Centenário	Nazaré	Silvanópolis
Chapa da Natividade	Nova Olinda	Sítio Novo do Tocantins
Chapada de Areia	Nova Rosalândia	Sucupira
Colmeia	Novo Acordo	Taguatinga
Combinado	Novo Alegre	Taipas do Tocantins
Conceição do Tocantins	Novo Jardim	Talismã
Couto Magalhães	Oliveira de Fátima	Tocantínia
Cristalândia	Palmas	Tupirama
Crixás do Tocantins	Palmeiras do Tocantins	Tupiratins
Darcinópolis	Palmeirópolis	Wanderlândia
Dianópolis	Paraíso do Tocantins	Xambá
Divinópolis do Tocantins	Paraná	-
Dois Irmãos do Tocantins	Pedro Afonso	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 110 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam parecer prévio do TCE/TO opinando pela sua rejeição

(continua)

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Almas	Colinas do Tocantins	Palmeirante
Ananás	Dueré	Pau Darco

Quadro 110 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam parecer prévio do TCE/TO opinando pela sua rejeição

(continua)

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aragominas	Esperantina	Piraquê
Araguçu	Fátima	Ponte Alta do Bom Jesus
Araguatins	Fortaleza do Tabocão	Porto Nacional
Aurora do Tocantins	Goianorte	Rio Sono
Axixá do Tocantins	Goiatins	Sandolândia
Bandeirantes do Tocantins	Guaraí	Santa Fé do Araguaia
Bom Jesus do Tocantins	Lagoa da Confusão	Santa Terezinha do Tocantins
Cachoeirinha	Lagoa do Tocantins	São Sebastião do Tocantins
Carmolândia	Muricilândia	Tocantinópolis

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 111 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito não receberam parecer prévio do TCE/TO

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
-	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 112 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam parecer prévio do TCE/TO opinando pela sua aprovação

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aguiarnópolis	Dueré	Pedro Afonso
Aliança do Tocantins	Fátima	Pindorama do Tocantins

Quadro 112 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam parecer prévio do TCE/TO opinando pela sua aprovação

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Alvorada	Figueirópolis	Piraquê
Aparecida do Rio Negro	Filadélfia	Pium
Aragominas	Guaraí	Ponte Alta do Bom Jesus
Araguaína	Gurupi	Ponte Alta do Tocantins
Araguanã	Ipueiras	Porto Alegre do Tocantins
Arapoema	Itapiratins	Porto Nacional
Augustinópolis	Itaporã do Tocantins	Praia Norte
Aurora do Tocantins	Jaú do Tocantins	Pugmil
Babaçulândia	Juarina	Recursolândia
Bandeirantes do Tocantins	Lagoa do Tocantins	Rio dos Bois
Barra do Ouro	Lavandeira	Santa Maria do Tocantins
Barrolândia	Luzinópolis	Santa Rita do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Marianópolis do Tocantins	Santa Rosa do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Mateiros	Santa Tereza do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Miranorte	São Bento do Tocantins
Campos Lindos	Monte do Carmo	São Félix do Tocantins
Carmolândia	Monte Santo do Tocantins	São Salvador do Tocantins
Chapada da Natividade	Muricilândia	São Valério da Natividade
Chapada de Areia	Natividade	Silvanópolis
Colinas do Tocantins	Nazaré	Sucupira
Conceição do Tocantins	Nova Olinda	Taipas do Tocantins
Couto Magalhães	Novo Acordo	Talismã
Cristalândia	Novo Alegre	Tupirama

Quadro 112 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam parecer prévio do TCE/TO opinando pela sua aprovação

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Crixás do Tocantins	Novo Jardim	Tupiratins
Darcinópolis	Oliveira de Fátima	Wanderlândia
Dianópolis	Palmas	-
Dois Irmãos do Tocantins	Paraíso do Tocantins	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 113 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam parecer prévio do TCE/TO opinando pela sua rejeição

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Divinópolis do Tocantins	Pau Darco
Almas	Esperantina	Peixe
Ananás	Formoso do Araguaia	Pequizeiro
Angico	Fortaleza do Tabocão	Presidente Kennedy
Araguacema	Goianorte	Riachinho
Araguaçu	Goiatins	Rio da Conceição
Araguatins	Itacajá	Rio Sono
Arraias	Itaguatins	Sampaio
Axixá do Tocantins	Lagoa da Confusão	Sandolândia
Bernardo Sayão	Lajeado	Santa Fé do Araguaia
Buriti do Tocantins	Lizarda	Santa Terezinha do Tocantins
Cachoeirinha	Maurilândia do Tocantins	São Miguel do Tocantins
Cariri do Tocantins	Miracema do Tocantins	São Sebastião do

Quadro 113 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam parecer prévio do TCE/TO opinando pela sua rejeição

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
		Tocantins
Carrasco Bonito	Nova Rosalândia	Sítio Novo do Tocantins
Caseara	Palmeirante	Taguatinga
Centenário	Palmeiras do Tocantins	Tocantínia
Colmeia	Palmeirópolis	Tocantinópolis
Combinado	Paraná	Xambioá
Fonte: Da pesquisa (2018)		

Quadro 114 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito não receberam parecer prévio do TCE/TO

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
-	-	-
Fonte: Da pesquisa (2018)		

Quadro 115 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam parecer prévio do TCE/TO opinando pela sua aprovação

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aliança do Tocantins	Crixás do Tocantins	Paraíso do Tocantins
Alvorada	Dianópolis	Pedro Afonso
Aparecida do Rio Negro	Filadélfia	Pequizeiro
Aragominas	Gurupi	Porto Nacional
Araguaína	Juarina	Pugmil

Quadro 115 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam parecer prévio do TCE/TO opinando pela sua aprovação

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aurora do Tocantins	Lagoa do Tocantins	Recursolândia
Babaçulândia	Lavandeira	Rio da Conceição
Bandeirantes do Tocantins	Lizarda	Rio dos Bois
Barra do Ouro	Luzinópolis	Sandolândia
Bernardo Sayão	Marianópolis do Tocantins	Santa Maria do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Mateiros	Santa Rosa do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Miracema do Tocantins	São Félix do Tocantins
Cachoeirinha	Miranorte	Silvanópolis
Campos Lindos	Monte do Carmo	Sucupira
Cariri do Tocantins	Monte Santo do Tocantins	Taipas do Tocantins
Carmolândia	Natividade	Talismã
Caseara	Nova Olinda	Tupirama
Conceição do Tocantins	Novo Acordo	Tupiratins
Couto Magalhães	Oliveira de Fátima	-
Cristalândia	Palmeirópolis	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 116 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam parecer prévio do TCE/TO opinando pela sua reprovação

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Fátima	Pindorama do Tocantins
Almas	Figueirópolis	Pium
Ananás	Formoso do Araguaia	Ponte Alta do Bom Jesus

Quadro 116 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito receberam parecer prévio do TCE/TO opinando pela sua reprovação

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Angico	Goianorte	Ponte Alta do Tocantins
Araguacema	Goiatins	Porto Alegre do Tocantins
Araguaçu	Guaraí	Praia Norte
Araguatins	Ipueiras	Presidente Kennedy
Arapoema	Itacajá	Riachinho
Augustinópolis	Itaguatins	Rio Sono
Axixá do Tocantins	Itapiratins	Sampaio
Barrolândia	Itaporã do Tocantins	Santa Fé do Araguaia
Brejinho de Nazaré	Jaú do Tocantins	Santa Rita do Tocantins
Buriti do Tocantins	Lagoa da Confusão	Santa Tereza do Tocantins
Carrasco Bonito	Lajeado	Santa Terezinha do Tocantins
Centenário	Maurilândia do Tocantins	São Bento do Tocantins
Chapada da Natividade	Muricilândia	São Miguel do Tocantins
Chapada de Areia	Nazaré	São Salvador do Tocantins
Colinas do Tocantins	Nova Rosalândia	São Sebastião do Tocantins
Colmeia	Novo Alegre	São Valério da Natividade
Combinado	Novo Jardim	Sítio Novo do Tocantins
Darcinópolis	Palmeirante	Taguatinga
Divinópolis do Tocantins	Palmeiras do Tocantins	Tocantínia
Dois Irmãos do Tocantins	Paraná	Tocantinópolis
Dueré	Pau Darco	Wanderlândia
Esperantina	Peixe	Xambioá

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 117 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas pelo Prefeito não receberam parecer prévio do TCE/TO

Contas de 2015

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aguiarnópolis	Araguanã	Palmas
Arraias	Fortaleza do Tabocão	Piraquê

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AL – Relação dos municípios divididos segundo a propositura ao
TCE/TO de pedido de reexame sobre as contas de 2013 a 2015

Quadro 118 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas não foram objeto de reapreciação, vez que não houve a propositura de pedido de reexame ao TCE/TO
(continua)

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Dois Irmãos do Tocantins	Peixe
Aguiarnópolis	Figueirópolis	Pequizeiro
Aliança do Tocantins	Filadélfia	Pindorama do Tocantins
Almas	Gurupi	Pium
Alvorada	Ipueiras	Ponte Alta do Tocantins
Angico	Itacaja	Porto Alegre do Tocantins
Aparecida do Rio Negro	Itaguatins	Praia Norte
Araguacema	Itapiratins	Presidente Kennedy
Araguaína	Itaporã do Tocantins	Pugmil
Araguanã	Jaú do Tocantins	Recursonândia
Arapoema	Juriana	Riachinho
Arraias	Lagoa da Confusão	Rio da Conceição
Augustinópolis	Lajeado	Rio dos Bois
Babaçulândia	Lavandeira	Sampaio
Barra do Ouro	Lizarda	Santa Fé do Araguaia
Barrolândia	Luzinópolis	Santa Maria do Tocantins
Bernardo Sayão	Marianópolis do Tocantins	Santa Rita do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Mateiros	Santa Rosa do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Maurilândia do Tocantins	Santa Tereza do Tocantins
Brejinho de Nazare	Miracema do Tocantins	São Bento do Tocantina
Buriti do Tocantins	Miranorte	São Felix do Tocantins

Quadro 118 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas não foram objeto de reapreciação, vez que não houve a propositura de pedido de reexame ao TCE/TO
(continua)

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Campos Lindo	Monte do Carmo	São Miguel do Tocantins
Cariri do Tocantins	Monte Santo do Tocantins	São Salvador do Tocantins
Carrasco Bonito	Natividade	São Sebastião do Tocantins
Caseara	Nazaré	São Valério da Natividade
Centenário	Nova Olinda	Silvanópolis
Chapa da Natividade	Nova Rosalândia	Sítio Novo do Tocantins
Chapada de Areia	Novo Acordo	Sucupira
Colmeia	Novo Alegre	Taguatinga
Combinado	Novo Jardim	Taipas do Tocantins
Conceição do Tocantins	Oliveira de Fátima	Talismã
Couto Magalhães	Palmas	Tocantínia
Cristalândia	Palmeiras do Tocantins	Tocantinópolis
Crixás do Tocantins	Palmeirópolis	Tupirama
Darcinópolis	Paraíso do Tocantins	Tupiratins
Dianópolis	Paraná	Wanderlândia
Divinópolis do Tocantins	Pedro Afonso	Xambiá

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 119 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação mediante a propositura de pedido de reexame ao TCE/TO

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Aragominas	15244/2015	Formoso do Araguaia	14766/2015
Araguçu	14891/2016	Goiatins	524/2016
Bandeirantes do Tocantins	15174/2015	Muricilândia	1191/2016
Carmolândia	1061/2016	Palmeirante	15200/2015
Dueré	14667/2016	Araguatins	441/2016
Fátima	13202/2015	Aurora do Tocantins	8374/2016
Goianorte	11505/2015	Axixá do Tocantins	1203/2016
Piraquê	797/2016	Fortaleza do Tabocão	8411/2015
Ponte Alta do Bom Jesus	5165/2016	Guaraí	13131/2016
Rio Sono	5867/2015	Lagoa do Tocantins	8457/2016
Sandolândia	14771/2015	Pau Darco	15127/2015
Cachoeirinha	13623/2015	Ananás	14012/2015
Colinas do Tocantins	1293/2016	Porto Nacional	9572/2017
Esperantina	14164/2015	Santa Terezinha do Tocantins	1060/2016

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 120 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas não foram objeto de reapreciação, vez que não houve propositura de pedido de reexame ao TCE/TO

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aguiarnópolis	Esperantina	Pindorama do Tocantins
Aliança do Tocantins	Fátima	Piraquê
Almas	Figueirópolis	Pium
Alvorada	Filadélfia	Ponte Alta do Bom Jesus

Quadro 120 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas não foram objeto de reapreciação, vez que não houve propositura de pedido de reexame ao TCE/TO

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Ananás	Formoso do Araguaia	Ponte Alta do Tocantins
Angico	Guaraí	Porto Alegre do Tocantins
Aparecida do Rio Negro	Gurupi	Porto Nacional
Aragominas	Ipueiras	Praia Norte
Araguaína	Itapiratins	Presidente Kennedy
Araguanã	Itaporã do Tocantins	Pugmil
Arapoema	Jaú do Tocantins	Recursolândia
Augustinópolis	Juarina	Rio da Conceição
Aurora do Tocantins	Lagoa da Confusão	Rio dos Bois
Babaçulândia	Lagoa do Tocantins	Sampaio
Bandeirantes do Tocantins	Lavandeira	Santa Maria do Tocantins
Barra do Ouro	Luzinópolis	Santa Rita do Tocantins
Barrolândia	Marianópolis do Tocantins	Santa Rosa do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Mateiros	Santa Tereza do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Miracema do Tocantins	Santa Terezinha do Tocantins
Buriti do Tocantins	Miranorte	São Bento do Tocantins
Cachoeirinha	Monte do Carmo	São Félix do Tocantins
Campos Lindos	Monte Santo do Tocantins	São Salvador do Tocantins
Carmolândia	Muricilândia	São Sebastião do Tocantins
Caseara	Natividade	São Valério da Natividade
Chapada da Natividade	Nazaré	Silvanópolis

Quadro 120 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas não foram objeto de reapreciação, vez que não houve propositura de pedido de reexame ao TCE/TO

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Chapada de Areia	Nova Olinda	Sítio Novo do Tocantins
Colinas do Tocantins	Novo Acordo	Sucupira
Conceição do Tocantins	Novo Alegre	Taguatinga
Couto Magalhães	Novo Jardim	Taipas do Tocantins
Cristalândia	Oliveira de Fátima	Talismã
Crixás do Tocantins	Palmeirante	Tocantinópolis
Darcinópolis	Palmeirópolis	Tupirama
Dianópolis	Paraíso do Tocantins	Tupiratins
Dois Irmãos do Tocantins	Pau Darco	Wanderlândia
Dueré	Pedro Afonso	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 121 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação mediante a propositura de pedido de reexame ao TCE/TO

Contas de 2014			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Bom Jesus do Tocantins	9043/2016	Palmeirópolis	6213/2016
Divinópolis do Tocantins	8682/2016	Paraná	15089/2016
Itacajá	8436/2016	Rio Sono	9008/2016
Lizarda	8843/2016	São Miguel do Tocantins	13124/2016
Peixe	7608/2016	Tocantínia	5283/2016
Sandolândia	14771/2015	Xambioá	924/2017
Lajeado	9042/2016	Abreulândia	8587/2016
Nova Rosalândia	7393/2016	Araguaçu	9570/2016
Pequizeiro	1602/2018	Itaguatins	4114/2017

Quadro 121 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação mediante a propositura de pedido de reexame ao TCE/TO

Contas de 2014			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Riachinho	300/2017	Cariri do Tocantins	15447/2016
Combinado	7549/2016	Colmeia	7418/2016
Araguacema	8991/2016	Palmeiras do Tocantins	7365/2017
Carrasco Bonito	3949/2017	Arraias	9639/2017
Centenário	5423/2016	Axixá do Tocantins	12292/2017
Fortaleza do Tabocão	8483/2016	Bernardo Sayão	8378/2017
Goianorte	6420/2016	Goiatins	8548/2017
Itaguatins	4114/2017	Palmas	11960/2017
Maurilândia do Tocantins	3948/2017	Santa Fé do Araguaia	276/2018

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 122 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas não foram objeto de reapreciação, vez que não houve a propositura de pedido de reexame ao TCE/TO

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Couto Magalhães	Palmas
Aguiarnópolis	Cristalândia	Palmeiras do Tocantins
Aliança do Tocantins	Crixás do Tocantins	Palmeirópolis
Almas	Darcinópolis	Paraíso do Tocantins
Alvorada	Dianópolis	Paraná
Ananás	Dois Irmãos do Tocantins	Pau Darco
Angico	Dueré	Pedro Afonso
Aparecida do Rio Negro	Esperantina	Peixe
Aragominas	Figueirópolis	Pequizeiro
Araguaína	Filadélfia	Piraquê

Quadro 122 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas não foram objeto de reapreciação, vez que não houve a propositura de pedido de reexame ao TCE/TO
(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Araguanã	Formoso do Araguaia	Ponte Alta do Tocantins
Araguatins	Fortaleza do Tabocão	Porto Nacional
Arapoema	Gurupi	Presidente Kennedy
Arraias	Ipueiras	Pugmil
Augustinópolis	Itacajá	Recursolândia
Aurora do Tocantins	Itaguatins	Rio da Conceição
Axixá do Tocantins	Itapiratins	Rio dos Bois
Babaçulândia	Itaporã do Tocantins	Rio Sono
Bandeirantes do Tocantins	Jaú do Tocantins	Sampaio
Barra do Ouro	Juarina	Sandolândia
Bernardo Sayão	Lagoa do Tocantins	Santa Maria do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Lavandeira	Santa Rosa do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Lizarda	São Bento do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Luzinópolis	São Félix do Tocantins
Buriti do Tocantins	Marianópolis do Tocantins	São Miguel do Tocantins
Cachoeirinha	Mateiros	São Sebastião do Tocantins
Campos Lindos	Maurilândia do Tocantins	Silvanópolis
Cariri do Tocantins	Miranorte	Sítio Novo do Tocantins
Carmolândia	Monte do Carmo	Sucupira
Caseara	Monte Santo do Tocantins	Taguatinga
Centenário	Natividade	Taipas do Tocantins
Chapada da Natividade	Nova Olinda	Talismã
Chapada de Areia	Novo Acordo	Tocantinópolis
Colinas do Tocantins	Novo Alegre	Tupirama
Combinado	Novo Jardim	Tupiratins

Quadro 122 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas não foram objeto de reapreciação, vez que não houve a propositura de pedido de reexame ao TCE/TO

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Conceição do Tocantins	Oliveira de Fátima	Wanderlândia

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 123 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação mediante a propositura de pedido de reexame ao TCE/TO

Contas de 2015			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Fátima	13409/2017	Guaraí	12620/2017
Pindorama do Tocantins	8753/2017	Lagoa da Confusão	810/2018
Pium	5298/2016	Lajeado	10747/2017
Porto Alegre do Tocantins	10745/2017	Muricilândia	4591/2018
Santa Rita do Tocantins	13618/2017	Nazaré	643/2018
São Salvador do Tocantins	12890/2017	Nova Rosalândia	1029/2018
São Valério da Natividade	12391/2017	Palmeirante	13833/2017
Miracema do Tocantins	13245/2017	Ponte Alta do Bom Jesus	12785/2017
Araguacema	13380/2017	Praia Norte	13092/2017
Araguaçu	13250/2017	Riachinho	5285/2016
Barrolândia	1005/2018	Santa Fé do Araguaia	275/2018
Carrasco Bonito	1000/2018	Santa Tereza do Tocantins	293/2018
Colmeia	12515/2017	Santa Terezinha do Tocantins	1060/2016
Goianorte	8189/2017	Tocantínia	12624/2017
Goiatins	13627/2017	Xambioá	13669/2017

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AM – Relação dos municípios divididos segundo o mérito dos pedidos de reexame propostos sobre as contas de 2013 a 2015

Quadro 124 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação pelo TCE/TO, mediante propositura de pedido de reexame, no qual se alterou o mérito do parecer prévio, opinando-se pela aprovação das contas

Contas de 2013			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Aragominas	15244/2015	Goianorte	11505/2015
Araguçu	14891/2016	Piraquê	797/2016
Bandeirantes do Tocantins	15174/2015	Ponte Alta do Bom Jesus	5165/2016
Carmolândia	1061/2016	Rio Sono	5867/2015
Dueré	14667/2016	Sandolândia	14771/2015
Fátima	13202/2015	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 125 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação pelo TCE/TO, mediante propositura de pedido de reexame, no qual se alterou parcialmente o mérito do parecer prévio, opinando-se pela rejeição das contas

Contas de 2013			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Cachoeirinha	13623/2015	Goiatins	524/2016
Colinas do Tocantins	1293/2016	Muricilândia	1191/2016
Esperantina	14164/2015	Palmeirante	15200/2015
Formoso do Araguaia	14766/2015	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 126 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação pelo TCE/TO, mediante propositura de pedido de reexame, no qual não se alterou o mérito do parecer prévio, opinando-se pela rejeição das contas

Contas de 2013			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Araguatins	441/2016	Guaraí	13131/2016
Aurora do Tocantins	8374/2016	Lagoa do Tocantins	8457/2016
Axixá do Tocantins	1203/2016	Pau Darco	15127/2015
Fortaleza do Tabocão	8411/2015	Ananás	14012/2015

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 127 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação pelo TCE/TO, mediante propositura de pedido de reexame, em que ainda não houve a decisão de mérito

Contas de 2013			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Porto Nacional	9572/2017	Santa Terezinha do Tocantins	1060/2016

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 128 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação pelo TCE/TO, mediante propositura de pedido de reexame, que alterou o mérito do parecer prévio, opinando-se pela aprovação das contas

Contas de 2014			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Bom Jesus do Tocantins	9043/2016	Lizarda	8843/2016
Divinópolis do Tocantins	8682/2016	Peixe	7608/2016
Itacajá	8436/2016	Sandolândia	14771/2015

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 129 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação pelo TCE/TO, mediante propositura de pedido de reexame, no qual se alterou parcialmente o mérito do parecer prévio, opinando-se pela rejeição das contas

Contas de 2014			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Lajeado	9042/2016	Riachinho	300/2017
Nova Rosalândia	7393/2016	Combinado	7549/2016
Pequizeiro	1602/2018	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 130 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação pelo TCE/TO, mediante propositura de pedido de reexame, no qual não se alterou o mérito do parecer prévio, opinando-se pela rejeição das contas

Contas de 2014			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Araguacema	8991/2016	São Miguel do Tocantins	13124/2016
Carrasco Bonito	3949/2017	Tocantínia	5283/2016
Centenário	5423/2016	Xambioá	924/2017
Fortaleza do Tabocão	8483/2016	Abreulândia	8587/2016
Goianorte	6420/2016	Araguaçu	9570/2016
Itaguatins	4114/2017	Itaguatins	4114/2017
Maurilândia do Tocantins	3948/2017	Cariri do Tocantins	15447/2016
Palmeirópolis	6213/2016	Colmeia	7418/2016
Paraná	15089/2016	Palmeiras do Tocantins	7365/2017
Rio Sono	9008/2016	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 131 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação pelo TCE/TO, mediante propositura de pedido de reexame, em que ainda não houve a decisão de mérito

Contas de 2014			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Arraias	9639/2017	Goiatins	8548/2017
Axixá do Tocantins	12292/2017	Palmas	11960/2017
Bernardo Sayão	8378/2017	Santa Fé do Araguaia	276/2018

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 132 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação pelo TCE/TO, mediante propositura de pedido de reexame, que alterou o mérito do parecer prévio, opinando-se pela aprovação das contas

Contas de 2015			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Fátima	13409/2017	Santa Rita do Tocantins	13618/2017
Pindorama do Tocantins	8753/2017	São Salvador do Tocantins	12890/2017
Pium	5298/2016	São Valério da Natividade	12391/2017
Porto Alegre do Tocantins	10745/2017	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 133 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação pelo TCE/TO, mediante propositura de pedido de reexame, no qual se alterou parcialmente o mérito do parecer prévio, opinando-se pela rejeição das contas

Contas de 2015			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
-	-	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 134 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação pelo TCE/TO, mediante propositura de pedido de reexame, no qual se alterou parcialmente o mérito do parecer prévio, opinando-se pela rejeição das contas

Contas de 2015			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
-	-	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 135 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação pelo TCE/TO, mediante propositura de pedido de reexame, no qual não alterou o mérito do parecer prévio, opinando-se pela rejeição das contas

Contas de 2015			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Miracema do Tocantins	13245/2017	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 136 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação pelo TCE/TO, mediante propositura de pedido de reexame, em que ainda não houve a decisão de mérito

(continua)

Contas de 2015			
Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Araguacema	13380/2017	Nazaré	643/2018
Araguaçu	13250/2017	Nova Rosalândia	1029/2018
Barrolândia	1005/2018	Palmeirante	13833/2017
Carrasco Bonito	1000/2018	Ponte Alta do Bom Jesus	12785/2017
Colmeia	12515/2017	Praia Norte	13092/2017
Goianorte	8189/2017	Riachinho	5285/2016
Goiatins	13627/2017	Santa Fé do Araguaia	275/2018
Guaraí	12620/2017	Santa Tereza do Tocantins	293/2018

Quadro 136 – Listagem dos municípios cujas contas prestadas foram objeto de reapreciação pelo TCE/TO, mediante propositura de pedido de reexame, em que ainda não houve a decisão de mérito

(continua)

Contas de 2015

Municípios:	Processos:	Municípios:	Processos:
Lagoa da Confusão	810/2018	Santa Terezinha do Tocantins	1060/2016
Lajeado	10747/2017	Tocantínia	12624/2017
Muricilândia	4591/2018	Xambioá	13669/2017

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AN – Relação dos municípios divididos segundo o julgamento pelas
Câmaras Municipais das contas de 2013 a 2015

Quadro 137 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Alvorada	Dois Irmãos do Tocantins	Pedro Afonso
Aparecida do Rio Negro	Formoso do Araguaia	Pindorama do Tocantins
Araguanã	Goianorte	Pium
Babaçulândia	Lagoa da Confusão	Santa Maria do Tocantins
Bandeirantes do Tocantins	Lajeado	Santa Rita do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Monte Santo do Tocantins	Santa Tereza do Tocantins
Brejinho de Nazare	Nova Olinda	Talismã
Centenário	Nova Rosalândia	Tocantínia
Chapada de Areia	Oliveira de Fátima	Tupirama
Colmeia	Paraíso do Tocantins	Wanderlândia
Cristalândia	Pau Darco	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 138 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais não foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Dueré	Paraná
Aguiarnópolis	Esperantina	Peixe
Aliança do Tocantins	Fátima	Pequizeiro
Almas	Figueirópolis	Piraquê
Ananás	Filadélfia	Ponte Alta do Bom Jesus

Quadro 138 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais não foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Angico	Fortaleza do Tabocão	Ponte Alta do Tocantins
Aragominas	Goiatins	Porto Alegre do Tocantins
Araguacema	Guaraí	Porto Nacional
Araguçu	Gurupi	Praia Norte
Araguaína	Ipueiras	Presidente Kennedy
Araguatins	Itacaja	Pugmil
Arapoema	Itaguatins	Recursonândia
Arraias	Itapiratins	Riachinho
Augustinópolis	Itaporã do Tocantins	Rio da Conceição
Aurora do Tocantins	Jaú do Tocantins	Rio dos Bois
Axixá do Tocantins	Juriana	Rio Sono
Barra do Ouro	Lagoa do Tocantins	Sampaio
Barrolândia	Lavandeira	Sandolândia
Bernardo Sayão	Lizarda	Santa Fé do Araguaia
Bom Jesus do Tocantins	Luzinópolis	Santa Rosa do Tocantins
Buriti do Tocantins	Marianópolis do Tocantins	Santa Terezinha do Tocantins
Cachoeirinha	Mateiros	São Bento do Tocantina
Campos Lindo	Maurilândia do Tocantins	São Felix do Tocantins
Cariri do Tocantins	Miracema do Tocantins	São Miguel do Tocantins
Carmolândia	Miranorte	São Salvador do Tocantins
Carrasco Bonito	Monte do Carmo	São Sebastião do Tocantins
Caseara	Muricilândia	São Valério da Natividade
Chapa da Natividade	Natividade	Silvanópolis
Colinas do Tocantins	Nazaré	Sítio Novo do Tocantins
Combinado	Novo Acordo	Sucupira

Quadro 138 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais não foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Conceição do Tocantins	Novo Alegre	Taguatinga
Couto Magalhães	Novo Jardim	Taipas do Tocantins
Crixás do Tocantins	Palmas	Tocantinópolis
Darcinópolis	Palmeirante	Tupiratins
Dianópolis	Palmeiras do Tocantins	Xambiá
Divinópolis do Tocantins	Palmeirópolis	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 139 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aparecida do Rio Negro	Lajeado	Presidente Kennedy
Araguanã	Nova Olinda	Santa Maria do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Nova Rosalândia	Santa Rita do Tocantins
Cachoeirinha	Oliveira de Fátima	Santa Tereza do Tocantins
Centenário	Paraíso do Tocantins	Sítio Novo do Tocantins
Colmeia	Pau Darco	Talismã
Cristalândia	Pedro Afonso	Tocantínia
Goianorte	Pindorama do Tocantins	-
Lagoa da Confusão	Pium	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 140 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais não foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Dianópolis	Palmeirante
Aguiarnópolis	Divinópolis do Tocantins	Palmeiras do Tocantins
Aliança do Tocantins	Dois Irmãos do Tocantins	Palmeirópolis
Almas	Dueré	Paraná
Alvorada	Esperantina	Peixe
Ananás	Fátima	Pequizeiro
Angico	Figueirópolis	Piraquê
Aragominas	Filadélfia	Ponte Alta do Bom Jesus
Araguacema	Formoso do Araguaia	Ponte Alta do Tocantins
Araguaçu	Fortaleza do Tabocão	Porto Alegre do Tocantins
Araguaína	Goiatins	Porto Nacional
Araguatins	Guaraí	Praia Norte
Arapoema	Gurupi	Pugmil
Arraias	Ipueiras	Recursolândia
Augustinópolis	Itacajá	Riachinho
Aurora do Tocantins	Itaguatins	Rio da Conceição
Axixá do Tocantins	Itapiratins	Rio dos Bois
Babaçulândia	Itaporã do Tocantins	Rio Sono
Bandeirantes do Tocantins	Jaú do Tocantins	Sampaio
Barra do Ouro	Juarina	Sandolândia
Barrolândia	Lagoa do Tocantins	Santa Fé do Araguaia
Bernardo Sayão	Lavandeira	Santa Rosa do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Lizarda	Santa Terezinha do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Luzinópolis	São Bento do Tocantins
Buriti do Tocantins	Marianópolis do Tocantins	São Félix do Tocantins

Quadro 140 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais não foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Campos Lindos	Mateiros	São Miguel do Tocantins
Cariri do Tocantins	Maurilândia do Tocantins	São Salvador do Tocantins
Carmolândia	Miracema do Tocantins	São Sebastião do Tocantins
Carrasco Bonito	Miranorte	São Valério da Natividade
Caseara	Monte do Carmo	Silvanópolis
Chapada da Natividade	Monte Santo do Tocantins	Sucupira
Chapada de Areia	Muricilândia	Taguatinga
Colinas do Tocantins	Natividade	Taipas do Tocantins
Combinado	Nazaré	Tocantinópolis
Conceição do Tocantins	Novo Acordo	Tupirama
Couto Magalhães	Novo Alegre	Tupiratins
Crixás do Tocantins	Novo Jardim	Wanderlândia
Darcinópolis	Palmas	Xambioá

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 141 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Cachoeirinha	Paraíso do Tocantins	Sítio Novo do Tocantins
Ipueiras	Paraná	Talismã
Nova Olinda	Pedro Afonso	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 142 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais não foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Divinópolis do Tocantins	Peixe
Aguiarnópolis	Dois Irmãos do Tocantins	Pequizeiro
Aliança do Tocantins	Dueré	Pindorama do Tocantins
Almas	Esperantina	Piraquê
Alvorada	Fátima	Pium
Ananás	Figueirópolis	Ponte Alta do Bom Jesus
Angico	Filadélfia	Ponte Alta do Tocantins
Aparecida do Rio Negro	Formoso do Araguaia	Porto Alegre do Tocantins
Aragominas	Fortaleza do Tabocão	Porto Nacional
Araguacema	Goianorte	Praia Norte
Araguaçu	Goiatins	Presidente Kennedy
Araguaína	Guaraí	Pugmil
Araguanã	Gurupi	Recursolândia
Araguatins	Itacajá	Riachinho
Arapoema	Itaguatins	Rio da Conceição
Arraias	Itapiratins	Rio dos Bois
Augustinópolis	Itaporã do Tocantins	Rio Sono
Aurora do Tocantins	Jaú do Tocantins	Sampaio
Axixá do Tocantins	Juarina	Sandolândia
Babaçulândia	Lagoa da Confusão	Santa Fé do Araguaia
Bandeirantes do Tocantins	Lagoa do Tocantins	Santa Maria do Tocantins
Barra do Ouro	Lajeado	Santa Rita do Tocantins
Barrolândia	Lavandeira	Santa Rosa do Tocantins
Bernardo Sayão	Lizarda	Santa Tereza do Tocantins

Quadro 142 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais não foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Bom Jesus do Tocantins	Luzinópolis	Santa Terezinha do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Marianópolis do Tocantins	São Bento do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Mateiros	São Félix do Tocantins
Buriti do Tocantins	Maurilândia do Tocantins	São Miguel do Tocantins
Campos Lindos	Miracema do Tocantins	São Salvador do Tocantins
Cariri do Tocantins	Miranorte	São Sebastião do Tocantins
Carmolândia	Monte do Carmo	São Valério da Natividade
Carrasco Bonito	Monte Santo do Tocantins	Silvanópolis
Caseara	Muricilândia	Sucupira
Centenário	Natividade	Taguatinga
Chapada da Natividade	Nazaré	Taipas do Tocantins
Chapada de Areia	Nova Rosalândia	Tocantínia
Colinas do Tocantins	Novo Acordo	Tocantinópolis
Colmeia	Novo Alegre	Tupirama
Combinado	Novo Jardim	Tupiratins
Conceição do Tocantins	Oliveira de Fátima	Wanderlândia
Couto Magalhães	Palmas	Xambioá
Cristalândia	Palmeirante	-
Crixás do Tocantins	Palmeiras do Tocantins	-
Darcinópolis	Palmeirópolis	-
Dianópolis	Pau Darco	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AO – Relação dos municípios divididos segundo o mérito dos julgamentos das contas de 2013 a 2015 efetuados pelas Câmaras Municipais

Quadro 143 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais, em que este acompanhou o parecer prévio emitido pelo TCE/TO

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Alvorada	Cristalândia	Pindorama do Tocantins
Aparecida do Rio Negro	Dois Irmãos do Tocantins	Pium
Araguanã	Goianorte	Santa Maria do Tocantins
Babaçulândia	Lajeado	Santa Rita do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Nova Olinda	Santa Tereza do Tocantins
Brejinho de Nazare	Nova Rosalândia	Talismã
Centenário	Oliveira de Fátima	Tocantínia
Chapada de Areia	Paraíso do Tocantins	Tupirama
Colmeia	Pedro Afonso	Wanderlândia

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 144 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais, em que este não acompanhou o parecer prévio emitido pelo TCE/TO

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Bandeirantes do Tocantins	Lagoa da Confusão	Pau Darco
Formoso do Araguaia	Monte Santo do Tocantins	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 145 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais, em que este acompanhou o parecer prévio emitido pelo TCE/TO

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aparecida do Rio Negro	Oliveira de Fátima	Santa Rita do Tocantins
Araguanã	Paraíso do Tocantins	Santa Tereza do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Pedro Afonso	Talismã
Cachoeirinha	Pindorama do Tocantins	Tocantínia
Cristalândia	Pium	-
Nova Olinda	Santa Maria do Tocantins	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 146 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais, em que este não acompanhou o parecer prévio emitido pelo TCE/TO

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Centenário	Lagoa da Confusão	Pau Darco
Colmeia	Lajeado	Presidente Kennedy
Goianorte	Nova Rosalândia	Sítio Novo do Tocantins

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 147 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais, em que este acompanhou o parecer prévio emitido pelo TCE/TO

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Cachoeirinha	Paraíso do Tocantins	Talismã

Quadro 147 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais, em que este acompanhou o parecer prévio emitido pelo TCE/TO

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Ipueiras	Paraná	-
Nova Olinda	Pedro Afonso	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 148 – Listagem dos municípios cujas contas governamentais foram objeto de julgamento pelas Câmaras Municipais, em que este não acompanhou o parecer prévio emitido pelo TCE/TO

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Sítio Novo do Tocantins	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AP – Relação dos municípios divididos conforme a existência ou não de impedimento das Câmaras Municipais para julgar as contas de 2013 a 2015

Quadro 149 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais estão impedidas de julgar as contas devido a pendência de parecer prévio do TCE/TO

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
-	-	-
Fonte: Da pesquisa (2018)		

Quadro 150 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais estão impedidas de julgar as contas devido a pendência de deliberação final pelo TCE/TO acerca de pedido de reexame

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Porto Nacional	Santa Terezinha do Tocantins	-
Fonte: Da pesquisa (2018)		

Quadro 151 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais estão impedidas de julgar as contas devido a pendência de parecer prévio do TCE/TO

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
-	-	-
Fonte: Da pesquisa (2018)		

Quadro 152 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais estão impedidas de julgar as contas devido a pendência de deliberação final pelo TCE/TO acerca de pedido de reexame

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Arraias	Bernardo Sayão	Palmas
Axixá do Tocantins	Goiatins	Santa Fé do Araguaia

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 153 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais estão impedidas de julgar as contas devido a pendência de parecer prévio do TCE/TO

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aguiarnópolis	Arraias	Palmas
Araguanã	Fortaleza do Tabocão	Piraquê

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 154 – Listagem dos municípios cujas Câmaras Municipais estão impedidas de julgar as contas devido a pendência de deliberação final pelo TCE/TO acerca de pedido de reexame

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Araguacema	Guaraí	Praia Norte
Araguaçu	Lagoa da Confusão	Riachinho
Barrolândia	Lajeado	Santa Fé do Araguaia
Carrasco Bonito	Muricilândia	Santa Tereza do Tocantins
Colmeia	Nazaré	Tocantínia
Goianorte	Nova Rosalândia	Xambioá
Goiatins	Ponte Alta do Bom Jesus	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AQ – Relação do tempo gasto pelo TCE/TO e pela Câmara Municipal para, respectivamente, apreciar e julgar as contas de 2013 a 2015

Quadro 155 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelo TCE/TO para emissão do parecer prévio a respeito das respectivas contas municipais

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Abreulândia	421	Lizarda	350
Aguiarnópolis	581	Luzinópolis	581
Aliança do Tocantins	672	Marianópolis do Tocantins	379
Almas	414	Mateiros	682
Alvorada	602	Maurilândia do Tocantins	587
Ananás	553	Miracema do Tocantins	434
Angico	558	Miranorte	379
Aparecida do Rio Negro	427	Monte do Carmo	553
Aragominas	588	Monte Santo do Tocantins	517
Araguacema	393	Muricilândia	608
Araguçu	924	Natividade	554
Araguaína	609	Nazaré	586
Araguanã	1071	Nova Olinda	609
Araguatins	602	Nova Rosalândia	553
Arapoema	574	Novo Acordo	434
Arraias	693	Novo Alegre	840
Augustinópolis	602	Novo Jardim	1064
Aurora do Tocantins	756	Oliveira de Fátima	525
Axixá do Tocantins	567	Palmas	420
Babaçulândia	672	Palmeirante	581
Bandeirantes do Tocantins	581	Palmeiras do Tocantins	552
Barra do Ouro	588	Palmeirópolis	532

Quadro 155 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelo TCE/TO para emissão do parecer prévio a respeito das respectivas contas municipais

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Barrolândia	435	Paraíso do Tocantins	433
Bernardo Sayão	609	Paraná	587
Bom Jesus do Tocantins	368	Pau Darco	559
Brasilândia do Tocantins	574	Pedro Afonso	419
Brejinho de Nazare	547	Peixe	602
Buriti do Tocantins	595	Pequizeiro	609
Cachoeirinha	560	Pindorama do Tocantins	417
Campos Lindo	672	Piraquê	609
Cariri do Tocantins	594	Pium	587
Carmolândia	609	Ponte Alta do Bom Jesus	707
Carrasco Bonito	546	Ponte Alta do Tocantins	727
Caseara	349	Porto Alegre do Tocantins	1064
Centenário	420	Porto Nacional	1203
Chapa da Natividade	518	Praia Norte	574
Chapada de Areia	487	Presidente Kennedy	552
Colinas do Tocantins	602	Pugmil	406
Colmeia	427	Recursonândia	350
Combinado	686	Riachinho	586
Conceição do Tocantins	553	Rio da Conceição	617
Couto Magalhães	611	Rio dos Bois	370
Cristalândia	482	Rio Sono	394
Crixás do Tocantins	532	Sampaio	594
Darcinópolis	581	Sandolândia	574
Dianópolis	406	Santa Fé do Araguaia	847
Divinópolis do Tocantins	414	Santa Maria do Tocantins	428

Quadro 155 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelo TCE/TO para emissão do parecer prévio a respeito das respectivas contas municipais

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Dois Irmãos do Tocantins	378	Santa Rita do Tocantins	534
Dueré	924	Santa Rosa do Tocantins	672
Esperantina	917	Santa Tereza do Tocantins	427
Fátima	532	Santa Terezinha do Tocantins	602
Figueirópolis	621	São Bento do Tocantina	411
Filadélfia	581	São Felix do Tocantins	434
Formoso do Araguaia	574	São Miguel do Tocantins	553
Fortaleza do Tabocão	377	São Salvador do Tocanitns	532
Goianorte	504	São Sebastião do Tocantins	573
Goiatins	545	São Valério da Natividade	527
Guaraí	832	Silvanópolis	512
Gurupi	602	Sítio Novo do Tocantins	524
Ipueiras	757	Sucupira	595
Itacaja	389	Taguatinga	1127
Itaguatins	582	Taipas do Tocantins	790
Itapiratins	420	Talismã	531
Itaporã do Tocantins	588	Tocantínia	436
Jaú do Tocantins	532	Tocantinópolis	588
Juriana	581	Tupirama	429
Lagoa da Confusão	588	Tupiratins	349
Lagoa do Tocantins	756	Wanderlândia	503
Lajeado	496	Xambioá	582
Lavandeira	693	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 156 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelo TCE/TO para emissão do parecer prévio a respeito das respectivas contas municipais

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Abreulândia	391	Lizarda	405
Aguiarnópolis	750	Luzinópolis	839
Aliança do Tocantins	609	Marianópolis do Tocantins	314
Almas	727	Mateiros	412
Alvorada	307	Maurilândia do Tocantins	678
Ananás	916	Miracema do Tocantins	559
Angico	839	Miranorte	314
Aparecida do Rio Negro	419	Monte do Carmo	356
Aragominas	972	Monte Santo do Tocantins	482
Araguacema	405	Muricilândia	854
Araguçu	433	Natividade	482
Araguaína	649	Nazaré	392
Araguanã	671	Nova Olinda	980
Araguatins	666	Nova Rosalândia	384
Arapoema	664	Novo Acordo	356
Arraias	805	Novo Alegre	440
Augustinópolis	594	Novo Jardim	671
Aurora do Tocantins	503	Oliveira de Fátima	902
Axixá do Tocantins	805	Palmas	874
Babaçulândia	594	Palmeirante	720
Bandeirantes do Tocantins	804	Palmeiras do Tocantins	755
Barra do Ouro	593	Palmeirópolis	356
Barrolândia	699	Paraíso do Tocantins	496
Bernardo Sayão	799	Paraná	559
Bom Jesus do Tocantins	403	Pau Darco	726

Quadro 156 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelo TCE/TO para emissão do parecer prévio a respeito das respectivas contas municipais

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Brasilândia do Tocantins	672	Pedro Afonso	405
Brejinho de Nazare	552	Peixe	384
Buriti do Tocantins	729	Pequizeiro	665
Cachoeirinha	671	Pindorama do Tocantins	552
Campos Lindo	797	Piraquê	727
Cariri do Tocantins	559	Pium	587
Carmolândia	670	Ponte Alta do Bom Jesus	720
Carrasco Bonito	678	Ponte Alta do Tocantins	440
Caseara	412	Porto Alegre do Tocantins	433
Centenário	337	Porto Nacional	711
Chapa da Natividade	440	Praia Norte	489
Chapada de Areia	391	Presidente Kennedy	586
Colinas do Tocantins	943	Pugmil	391
Colmeia	378	Recursonândia	314
Combinado	377	Riachinho	596
Conceição do Tocantins	356	Rio da Conceição	559
Couto Magalhães	979	Rio dos Bois	307
Cristalândia	559	Rio Sono	412
Crixás do Tocantins	307	Sampaio	601
Darcinópolis	762	Sandolândia	559
Dianópolis	419	Santa Fé do Araguaia	972
Divinópolis do Tocantins	408	Santa Maria do Tocantins	405
Dois Irmãos do Tocantins	320	Santa Rita do Tocantins	421
Dueré	608	Santa Rosa do Tocantins	356
Esperantina	684	Santa Tereza do Tocantins	561

Quadro 156 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelo TCE/TO para emissão do parecer prévio a respeito das respectivas contas municipais

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Fátima	412	Santa Terezinha do Tocantins	594
Figueirópolis	601	São Bento do Tocantina	608
Filadélfia	489	São Felix do Tocantins	321
Formoso do Araguaia	391	São Miguel do Tocantins	502
Fortaleza do Tabocão	382	São Salvador do Tocanitns	608
Goianorte	355	São Sebastião do Tocantins	600
Goiatins	804	São Valério da Natividade	602
Guaraí	489	Silvanópolis	442
Gurupi	517	Sítio Novo do Tocantins	567
Ipueiras	440	Sucupira	608
Itacaja	405	Taguatinga	548
Itaguatins	692	Taipas do Tocantins	440
Itapiratins	405	Talismã	559
Itaporã do Tocantins	421	Tocantínia	334
Jaú do Tocantins	559	Tocantinópolis	839
Juriana	594	Tupirama	313
Lagoa da Confusão	390	Tupiratins	364
Lagoa do Tocantins	482	Wanderlândia	483
Lajeado	404	Xambioá	608
Lavandeira	440	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 157 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelo TCE/TO para emissão do parecer prévio a respeito das respectivas contas municipais

(continua)

Contas de 2015			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Abreulândia	524	Luzinópolis	602
Aliança do Tocantins	545	Marianópolis do Tocantins	435
Almas	524	Mateiros	488
Alvorada	543	Maurilândia do Tocantins	592
Ananás	614	Miracema do Tocantins	551
Angico	788	Miranorte	537
Aparecida do Rio Negro	529	Monte do Carmo	391
Aragominas	607	Monte Santo do Tocantins	481
Araguacema	549	Muricilândia	711
Araguçu	549	Natividade	860
Araguaína	907	Nazaré	592
Araguatins	552	Nova Olinda	594
Arapoema	620	Nova Rosalândia	522
Augustinópolis	571	Novo Acordo	396
Aurora do Tocantins	602	Novo Alegre	410
Axixá do Tocantins	551	Novo Jardim	490
Babaçulândia	613	Oliveira de Fátima	614
Bandeirantes do Tocantins	599	Palmeirante	593
Barra do Ouro	606	Palmeiras do Tocantins	802
Barrolândia	560	Palmeirópolis	508
Bernardo Sayão	588	Paraíso do Tocantins	550
Bom Jesus do Tocantins	549	Paraná	445
Brasilândia do Tocantins	701	Pau Darco	585
Brejinho de Nazare	557	Pedro Afonso	912
Buriti do Tocantins	790	Peixe	515

Quadro 157 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelo TCE/TO para emissão do parecer prévio a respeito das respectivas contas municipais

(continua)

Contas de 2015			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Cachoeirinha	599	Pequizeiro	585
Campos Lindo	585	Pindorama do Tocantins	438
Cariri do Tocantins	558	Pium	593
Carmolândia	599	Ponte Alta do Bom Jesus	536
Carrasco Bonito	592	Ponte Alta do Tocantins	551
Caseara	518	Porto Alegre do Tocantins	480
Centenário	530	Porto Nacional	536
Chapa da Natividade	396	Praia Norte	557
Chapada de Areia	525	Presidente Kennedy	596
Colinas do Tocantins	607	Pugmil	480
Colmeia	529	Recursonândia	600
Combinado	480	Riachinho	761
Conceição do Tocantins	305	Rio da Conceição	368
Couto Magalhães	606	Rio dos Bois	396
Cristalândia	421	Rio Sono	400
Crixás do Tocantins	551	Sampaio	567
Darcinópolis	766	Sandolândia	542
Dianópolis	510	Santa Fé do Araguaia	610
Divinópolis do Tocantins	544	Santa Maria do Tocantins	540
Dois Irmãos do Tocantins	403	Santa Rita do Tocantins	581
Dueré	563	Santa Rosa do Tocantins	572
Esperantina	599	Santa Tereza do Tocantins	593
Fátima	550	Santa Terezinha do Tocantins	690
Figueirópolis	551	São Bento do Tocantina	704
Filadélfia	592	São Felix do Tocantins	579

Quadro 157 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelo TCE/TO para emissão do parecer prévio a respeito das respectivas contas municipais

(continua)

Contas de 2015			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Formoso do Araguaia	778	São Miguel do Tocantins	585
Goianorte	403	São Salvador do Tocantins	547
Goiatins	591	São Sebastião do Tocantins	530
Guaraí	530	São Valério da Natividade	539
Gurupi	593	Silvanópolis	762
Ipueiras	558	Sítio Novo do Tocantins	753
Itacaja	553	Sucupira	571
Itaguatins	753	Taguatinga	437
Itapiratins	524	Taipas do Tocantins	560
Itaporã do Tocantins	578	Talismã	418
Jaú do Tocantins	558	Tocantínia	540
Juriana	599	Tocantinópolis	592
Lagoa da Confusão	593	Tupirama	535
Lagoa do Tocantins	340	Tupiratins	537
Lajeado	494	Wanderlândia	767
Lavandeira	396	Xambioá	578
Lizarda	397		

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 158 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelo TCE/TO para julgamento dos pedidos de reexame a respeito das contas municipais

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Ananás	750	Fortaleza do Tabocão	260

Quadro 158 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelo TCE/TO para julgamento dos pedidos de reexame a respeito das contas municipais

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Aragominas	820	Goianorte	435
Araguatins	820	Goiatins	330
Araguaçu	512	Guaraí	127
Aurora do Tocantins	316	Lagoa do Tocantins	337
Axixá do Tocantins	848	Muricilândia	967
Bandeirantes do Tocantins	484	Palmeirante	484
Carmolândia	512	Pau Darco	225
Colinas do Tocantins	428	Piraquê	491
Dueré	211	Ponte Alta do Bom Jesus	365
Esperantina	736	Rio Sono	286
Fátima	197	Sandolândia	372
Formoso do Araguaia	232	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 159 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelo TCE/TO para julgamento dos pedidos de reexame a respeito das contas municipais

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Abreulândia	666	Lizarda	358
Araguacema	652	Maurilândia do Tocantins	365
Araguaçu	638	Nova Rosalândia	323
Bom Jesus do Tocantins	701	Palmeiras do Tocantins	393
Cariri do Tocantins	610	Palmeirópolis	316
Carrasco Bonito	421	Paraná	346

Quadro 159 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelo TCE/TO para julgamento dos pedidos de reexame a respeito das contas municipais

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Centenário	428	Peixe	281
Colmeia	386	Pequizeiro	407
Combinado	197	Riachinho	449
Divinópolis do Tocantins	700	Rio Sono	351
Fortaleza do Tabocão	372	Sandolândia	505
Goianorte	407	São Miguel do Tocantins	561
Itacajá	358	Tocantínia	240
Itaguatins	358	Xambioá	463
Lajeado	372	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 160 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelo TCE/TO para julgamento dos pedidos de reexame a respeito das contas municipais

Contas de 2015			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Fátima	337	Porto Alegre do Tocantins	428
Miracema do Tocantins	386	Santa Rita do Tocantins	225
Pindorama do Tocantins	491	São Salvador do Tocantins	225
Pium	141	São Valério da Natividade	210

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 161 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelas suas Câmaras Municipais para o julgamento das respectivas contas municipais

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Aparecida do Rio Negro	909	Nova Olinda	727
Araguanã	209	Nova Rosalândia	435
Babaçulândia	287	Oliveira de Fátima	783
Brasilândia do Tocantins	398	Paraíso do Tocantins	780
Brejinho de Nazare	425	Pau Darco	419
Centenário	881	Pedro Afonso	1212
Chapada de Areia	128	Pindorama do Tocantins	718
Colmeia	1059	Pium	380
Cristalândia	394	Santa Maria do Tocantins	904
Dois Irmãos do Tocantins	1136	Santa Rita do Tocantins	803
Formoso do Araguaia	161	Santa Tereza do Tocantins	252
Goianorte	561	Talismã	270
Lagoa da Confusão	386	Tocantínia	855
Lajeado	458	Tupirama	1142
Monte Santo do Tocantins	283	Wanderlândia	938

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 162 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelas suas Câmaras Municipais para o julgamento das respectivas contas municipais

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Aparecida do Rio Negro	552	Oliveira de Fátima	69
Araguanã	224	Paraíso do Tocantins	353
Brejinho de Nazare	61	Pau Darco	150

Quadro 162 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelas suas Câmaras Municipais para o julgamento das respectivas contas municipais

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Cachoeirinha	301	Pedro Afonso	876
Centenário	344	Pindorama do Tocantins	218
Colmeia	358	Pium	22
Cristalândia	485	Santa Maria do Tocantins	561
Formoso do Araguaia	211	Santa Rita do Tocantins	551
Goianorte	312	Santa Tereza do Tocantins	26
Lagoa da Confusão	218	Sítio Novo do Tocantins	360
Lajeado	206	Talismã	181
Nova Olinda	192	Tocantínia	350
Nova Rosalândia	177	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 163 – Listagem dos municípios com o registro do tempo gasto pelas suas Câmaras Municipais para o julgamento das respectivas contas municipais

Contas de 2015			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Cachoeirinha	112	Paraná	791
Nova Olinda	213	Sítio Novo do Tocantins	80
Oliveira de Fátima	139	Talismã	152
Paraíso do Tocantins	338	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AR – Relação do tempo que as contas de 2013 a 2015 permaneceram nas Câmara Municipal aptas à julgamento, muito embora este não tenha ocorrido (até o dia 16/11/2018, data do término da pesquisa empírica)

Quadro 164 – Listagem dos municípios com o registro do tempo em que as contas municipais permaneceram com as respectivas Câmaras Municipais à espera de julgamento

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Abreulândia	1255	Lavandeira	984
Aguiarnópolis	1088	Lizarda	1328
Aliança do Tocantins	1004	Luzinópolis	1096
Almas	1263	Marianópolis do Tocantins	1299
Ananás	373	Mateiros	1005
Angico	1123	Maurilândia do Tocantins	1089
Aragominas	1088	Miracema do Tocantins	1243
Araguacema	1249	Miranorte	1299
Araguçu	240	Monte do Carmo	1124
Araguaína	1067	Muricilândia	101
Araguatins	247	Natividade	1124
Arapoema	1102	Nazaré	1096
Arraias	983	Novo Acordo	1243
Augustinópolis	1074	Novo Alegre	830
Aurora do Tocantins	920	Novo Jardim	613
Axixá do Tocantins	219	Palmas	1250
Barra do Ouro	1088	Palmeirante	612
Barrolândia	1242	Palmeiras do Tocantins	1103
Bernardo Sayão	1067	Palmeirópolis	1145
Bom Jesus do Tocantins	1256	Paraná	1083
Buriti do Tocantins	1074	Peixe	1075

Quadro 164 – Listagem dos municípios com o registro do tempo em que as contas municipais permaneceram com as respectivas Câmaras Municipais à espera de julgamento

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Cachoeirinha	1116	Pequizeiro	1068
Campos Lindo	1004	Piraquê	577
Cariri do Tocantins	1082	Ponte Alta do Bom Jesus	605
Carmolândia	555	Ponte Alta do Tocantins	893
Carrasco Bonito	1130	Porto Alegre do Tocantins	613
Caseara	1327	Praia Norte	1103
Chapa da Natividade	1158	Presidente Kennedy	1117
Colinas do Tocantins	640	Pugmil	1271
Combinado	984	Recursonândia	1328
Conceição do Tocantins	1124	Riachinho	1096
Couto Magalhães	1068	Rio da Conceição	1005
Crixás do Tocantins	1145	Rio dos Bois	997
Darcinópolis	1096	Rio Sono	1075
Dianópolis	1271	Sampaio	731
Divinópolis do Tocantins	1250	Sandolândia	731
Dueré	542	Santa Fé do Araguaia	830
Esperantina	381	Santa Rosa do Tocantins	1005
Fátima	948	São Bento do Tocantina	1271
Figueirópolis	998	São Felix do Tocantins	1243
Filadélfia	1096	São Miguel do Tocantins	1124
Fortaleza do Tabocão	997	São Salvador do Tocantins	1145
Goiatins	738	São Sebastião do Tocantins	1068
Guaraí	950	São Valério da Natividade	1150
Gurupi	1075	Silvanópolis	1156

Quadro 164 – Listagem dos municípios com o registro do tempo em que as contas municipais permaneceram com as respectivas Câmaras Municipais à espera de julgamento

(continua)

Contas de 2013			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Ipueiras	921	Sítio Novo do Tocantins	1131
Itacaja	1292	Sucupira	1083
Itaguatins	1096	Taguatinga	541
Itapiratins	1257	Taipas do Tocantins	872
Itaporã do Tocantins	1089	Tocantinópolis	388
Jaú do Tocantins	1145	Tupiratins	1328
Juriana	1096	Xambioá	1096
Lagoa do Tocantins	584	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 165 – Listagem dos municípios com o registro do tempo em que as contas municipais permaneceram com as respectivas Câmaras Municipais à espera de julgamento

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Abreulândia	254	Lavandeira	872
Aguiarnópolis	563	Lizarda	549
Aliança do Tocantins	710	Luzinópolis	473
Almas	584	Marianópolis do Tocantins	998
Alvorada	1004	Mateiros	900
Ananás	395	Maurilândia do Tocantins	269
Angico	472	Miracema do Tocantins	753
Aragominas	339	Miranorte	998

Quadro 165 – Listagem dos municípios com o registro do tempo em que as contas municipais permaneceram com as respectivas Câmaras Municipais à espera de julgamento

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Araguacema	254	Monte do Carmo	956
Araguçu	240	Monte Santo do Tocantins	830
Araguaína	647	Muricilândia	459
Araguatins	647	Natividade	830
Arapoema	647	Nazaré	704
Augustinópolis	717	Novo Acordo	956
Aurora do Tocantins	808	Novo Alegre	872
Babaçulândia	717	Novo Jardim	641
Bandeirantes do Tocantins	507	Palmeirante	592
Barra do Ouro	717	Palmeiras do Tocantins	164
Barrolândia	612	Palmeirópolis	640
Bom Jesus do Tocantins	205	Paraná	407
Brasilândia do Tocantins	647	Peixe	647
Buriti do Tocantins	563	Pequizeiro	241
Campos Lindo	514	Piraquê	585
Cariri do Tocantins	142	Ponte Alta do Bom Jesus	592
Carmolândia	640	Ponte Alta do Tocantins	872
Carrasco Bonito	212	Porto Alegre do Tocantins	879
Caseara	899	Porto Nacional	592
Chapa da Natividade	871	Praia Norte	823
Chapada de Areia	921	Pugmil	921
Colinas do Tocantins	340	Recursonândia	998
Combinado	738	Riachinho	269
Conceição do Tocantins	956	Rio da Conceição	753

Quadro 165 – Listagem dos municípios com o registro do tempo em que as contas municipais permaneceram com as respectivas Câmaras Municipais à espera de julgamento

(continua)

Contas de 2014			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Couto Magalhães	340	Rio dos Bois	549
Crixás do Tocantins	1005	Rio Sono	711
Darcinópolis	550	Sampaio	248
Dianópolis	893	Sandolândia	248
Divinópolis do Tocantins	206	Santa Rosa do Tocantins	956
Dois Irmãos do Tocantins	991	Santa Terezinha do Tocantins	718
Dueré	704	São Bento do Tocantina	704
Esperantina	613	São Felix do Tocantins	991
Fátima	900	São Miguel do Tocantins	248
Figueirópolis	711	São Salvador do Tocantins	704
Filadélfia	823	São Sebastião do Tocantins	711
Fortaleza do Tabocão	549	São Valério da Natividade	710
Guaraí	823	Silvanópolis	870
Gurupi	795	Sucupira	704
Ipueiras	872	Taguatinga	764
Itacaja	549	Taipas do Tocantins	872
Itaguatins	241	Tocantinópolis	473
Itapiratins	907	Tupirama	998
Itaporã do Tocantins	891	Tupiratins	956
Jaú do Tocantins	753	Wanderlândia	823
Juriana	718	Xambioá	241
Lagoa do Tocantins	830	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 166 – Listagem dos municípios com o registro do tempo em que as contas municipais permaneceram com as respectivas Câmaras Municipais à espera de julgamento

(continua)

Contas de 2015			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Abreulândia	423	Juriana	347
Aliança do Tocantins	402	Lagoa do Tocantins	606
Almas	423	Lavandeira	550
Alvorada	402	Lizarda	550
Ananás	326	Luzinópolis	347
Angico	157	Marianópolis do Tocantins	515
Aparecida do Rio Negro	416	Mateiros	459
Aragominas	339	Maurilândia do Tocantins	354
Araguaína	38	Miracema do Tocantins	10
Araguatins	395	Miranorte	410
Arapoema	332	Monte do Carmo	550
Augustinópolis	374	Monte Santo do Tocantins	466
Aurora do Tocantins	339	Natividade	88
Axixá do Tocantins	339	Novo Acordo	550
Babaçulândia	332	Novo Alegre	536
Bandeirantes do Tocantins	346	Novo Jardim	459
Barra do Ouro	339	Palmeirante	354
Barrolândia	388	Palmeiras do Tocantins	144
Bernardo Sayão	514	Palmeirópolis	438
Bom Jesus do Tocantins	395	Pau Darco	361
Brasilândia do Tocantins	255	Peixe	431
Brejinho de Nazare	388	Pequizeiro	361
Buriti do Tocantins	157	Pindorama do Tocantins	17
Campos Lindo	367	Pium	213

Quadro 166 – Listagem dos municípios com o registro do tempo em que as contas municipais permaneceram com as respectivas Câmaras Municipais à espera de julgamento

(continua)

Contas de 2015			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Cariri do Tocantins	388	Ponte Alta do Tocantins	340
Carmolândia	346	Porto Alegre do Tocantins	38
Caseara	395	Porto Nacional	410
Centenário	416	Presidente Kennedy	354
Chapa da Natividade	549	Pugmil	466
Chapada de Areia	424	Recursonândia	349
Colinas do Tocantins	340	Rio da Conceição	550
Combinado	466	Rio dos Bois	547
Conceição do Tocantins	641	Rio Sono	382
Couto Magalhães	347	Sampaio	403
Cristalândia	522	Sandolândia	403
Crixás do Tocantins	396	Santa Maria do Tocantins	407
Darcinópolis	179	Santa Rita do Tocantins	143
Dianópolis	438	Santa Rosa do Tocantins	375
Divinópolis do Tocantins	403	São Bento do Tocantina	242
Dois Irmãos do Tocantins	543	São Felix do Tocantins	368
Dueré	382	São Miguel do Tocantins	361
Esperantina	347	São Salvador do Tocantins	178
Fátima	59	São Sebastião do Tocantins	361
Figueirópolis	396	São Valério da Natividade	197
Filadélfia	354	Silvanópolis	184
Formoso do Araguaia	165	Sucupira	375
Gurupi	354	Taguatinga	509
Itacaja	396	Taipas do Tocantins	387

Quadro 166 – Listagem dos municípios com o registro do tempo em que as contas municipais permaneceram com as respectivas Câmaras Municipais à espera de julgamento

(continua)

Contas de 2015			
Municípios:	Dias:	Municípios:	Dias:
Itaguatins	193	Tocantinópolis	354
Itapiratins	424	Tupirama	410
Itaporã do Tocantins	368	Tupiratins	410
Jaú do Tocantins	389	Wanderlândia	179

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AS – Relação dos municípios divididos conforme a emissão ou não dos pareceres da comissão legislativa de finanças públicas sobre as contas de 2013 a 2015

Quadro 167 – Listagem dos municípios cujas contas receberam parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Alvorada	Lagoa da Confusão	Santa Maria do Tocantins
Araguanã	Nova Olinda	Talismã
Colmeia	Paraíso do Tocantins	Tocantínia
Divinópolis do Tocantins	Pau Darco	Tupirama
Dois Irmãos do Tocantins	Pindorama do Tocantins	-
Formoso do Araguaia	Pium	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 168 – Listagem dos municípios cujas contas não receberam parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Chapada de Areia	Palmeirante
Aliança do Tocantins	Centenário	Paraná
Aparecida do Rio Negro	Darcinópolis	Peixe
Araguacema	Dianópolis	Ponte Alta do Tocantins
Araguatins	Fátima	Praia Norte
Arapoema	Itapiratins	Presidente Kennedy
Arraias	Lavandeira	Pugmil

Quadro 168 – Listagem dos municípios cujas contas não receberam parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Barra do Ouro	Miranorte	Santa Fé do Araguaia
Barrolândia	Monte do Carmo	Santa Rita do Tocantins
Bernardo Sayão	Muricilândia	Santa Terezinha do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Nazaré	São Salvador do Tocantins
Brejinho de Nazare	Nova Rosalândia	São Sebastião do Tocantins
Cachoeirinha	Novo Jardim	São Valério da Natividade
Campos Lindos	Oliveira de Fátima	Sítio Novo do Tocantins
Carrasco Bonito	Palmeiras do Tocantins	Wanderlândia

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 169 – Listagem dos municípios em que não foi obtido informação acerca da emissão ou não do parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das contas pelas respectivas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aguiarnópolis	Figueirópolis	Palmeirópolis
Almas	Filadélfia	Pedro Afonso
Ananás	Fortaleza do Tabocão	Pequizeiro
Angico	Goianorte	Piraquê
Aragominas	Goiatins	Ponte Alta do Bom Jesus
Araguçu	Guaraí	Porto Alegre do Tocantins
Araguaína	Gurupi	Porto Nacional
Augustinópolis	Ipueiras	Recursionândia

Quadro 169 – Listagem dos municípios em que não foi obtido informação acerca da emissão ou não do parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das contas pelas respectivas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aurora do Tocantins	Itacaja	Riachinho
Axixá do Tocantins	Itaguatins	Rio da Conceição
Babaçulândia	Itaporã do Tocantins	Rio dos Bois
Bandeirantes do Tocantins	Jaú do Tocantins	Rio Sono
Bom Jesus do Tocantins	Juriana	Sampaio
Buriti do Tocantins	Lagoa do Tocantins	Sandolândia
Cariri do Tocantins	Lajeado	Santa Rosa do Tocantins
Carmolândia	Lizarda	Santa Tereza do Tocantins
Caseara	Luzinópolis	São Bento do Tocantina
Chapa da Natividade	Marianópolis do Tocantins	São Felix do Tocantins
Colinas do Tocantins	Mateiros	São Miguel do Tocantins
Combinado	Maurilândia do Tocantins	Silvanópolis
Conceição do Tocantins	Miracema do Tocantins	Sucupira
Couto Magalhães	Monte Santo do Tocantins	Taguatinga
Cristalândia	Natividade	Taipas do Tocantins
Crixás do Tocantins	Novo Acordo	Tocantinópolis
Dueré	Novo Alegre	Tupiratins
Esperantina	Palmas	Xambioá

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 170 – Listagem dos municípios cujas contas receberam parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aparecida do Rio Negro	Lagoa da Confusão	Pium
Araguanã	Nova Olinda	Presidente Kennedy
Cachoeirinha	Oliveira de Fátima	Santa Maria do Tocantins
Colmeia	Paraíso do Tocantins	Sítio Novo do Tocantins
Divinópolis do Tocantins	Pau Darco	Talismã
Formoso do Araguaia	Pindorama do Tocantins	Tocantínia

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 171 – Listagem dos municípios cujas contas não receberam parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Centenário	Palmeiras do Tocantins
Aliança do Tocantins	Colmeia	Palmeirante
Alvorada	Darcinópolis	Paraná
Araguacema	Dianópolis	Peixe
Araguatins	Dois Irmãos do Tocantins	Ponte Alta do Tocantins
Arapoema	Fátima	Praia Norte
Arraias	Itapiratins	Pugmil
Barra do Ouro	Lavandeira	Santa Fé do Araguaia
Barrolândia	Miranorte	Santa Rita do Tocantins
Bernardo Sayão	Monte do Carmo	Santa Terezinha do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Muricilândia	São Salvador do Tocantins

Quadro 171 – Listagem dos municípios cujas contas não receberam parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Brejinho de Nazare	Nazaré	São Sebastião do Tocantins
Campos Lindos	Nova Rosalândia	São Valério da Natividade
Carrasco Bonito	Novo Jardim	Sítio Novo do Tocantins
Chapada de Areia	Oliveira de Fátima	Wanderlândia

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 172 – Listagem dos municípios em que não foi obtido informação acerca da emissão ou não do parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das contas pelas respectivas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aguiarnópolis	Figueirópolis	Piraquê
Almas	Filadélfia	Ponte Alta do Bom Jesus
Ananás	Fortaleza do Tabocão	Porto Alegre do Tocantins
Angico	Goianorte	Porto Nacional
Aragominas	Guaraí	Praia Norte
Araguaçu	Gurupi	Recursolândia
Araguaína	Ipueiras	Riachinho
Augustinópolis	Itacajá	Rio da Conceição
Aurora do Tocantins	Itaguatins	Rio dos Bois
Axixá do Tocantins	Itaporã do Tocantins	Rio Sono
Babaçulândia	Jaú do Tocantins	Sampaio
Bandeirantes do Tocantins	Juarina	Sandolândia

Quadro 172 – Listagem dos municípios em que não foi obtido informação acerca da emissão ou não do parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das contas pelas respectivas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Bom Jesus do Tocantins	Lagoa do Tocantins	Santa Rosa do Tocantins
Buriti do Tocantins	Lajeado	Santa Tereza do Tocantins
Cariri do Tocantins	Lizarda	São Bento do Tocantins
Carmolândia	Luzinópolis	São Félix do Tocantins
Caseara	Marianópolis do Tocantins	São Miguel do Tocantins
Chapada da Natividade	Maurilândia do Tocantins	Silvanópolis
Colinas do Tocantins	Monte Santo do Tocantins	Sucupira
Combinado	Natividade	Taguatinga
Conceição do Tocantins	Novo Acordo	Taipas do Tocantins
Couto Magalhães	Novo Alegre	Tocantinópolis
Cristalândia	Palmas	Tupiratins
Crixás do Tocantins	Palmeirópolis	Xambioá
Dueré	Pedro Afonso	-
Esperantina	Pequizeiro	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 173 – Listagem dos municípios cujas contas receberam parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Divinópolis do Tocantins	Novo Jardim	Paraná
Ipueiras	Oliveira de Fátima	Sítio Novo do Tocantins

Quadro 173 – Listagem dos municípios cujas contas receberam parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Nova Olinda	Paraíso do Tocantins	Talismã

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 174 – Listagem dos municípios cujas contas não receberam parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Centenário	Peixe
Aliança do Tocantins	Colmeia	Pindorama do Tocantins
Alvorada	Darcinópolis	Pium
Aparecida do Rio Negro	Dianópolis	Ponte Alta do Tocantins
Araguacema	Dois Irmãos do Tocantins	Praia Norte
Araguanã	Fátima	Presidente Kennedy
Araguatins	Formoso do Araguaia	Pugmil
Arapoema	Itapiratins	Santa Fé do Araguaia
Arraias	Lagoa da Confusão	Santa Maria do Tocantins
Barra do Ouro	Lavandeira	Santa Rita do Tocantins
Barrolândia	Miranorte	Santa Terezinha do Tocantins
Bernardo Sayão	Monte do Carmo	São Salvador do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Muricilândia	São Sebastião do Tocantins
Brejinho de Nazare	Nazaré	São Valério da Natividade
Cachoeirinha	Nova Rosalândia	Tocantínia

Quadro 174 – Listagem dos municípios cujas contas não receberam parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Campos Lindos	Palmeiras do Tocantins	Tupirama
Carrasco Bonito	Palmeirante	Wanderlândia
Chapada de Areia	Pau Darco	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 175 – Listagem dos municípios em que não foi obtido informação acerca da emissão ou não do parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das contas pelas respectivas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aguiarnópolis	Figueirópolis	Pedro Afonso
Almas	Filadélfia	Pequizeiro
Ananás	Fortaleza do Tabocão	Piraquê
Angico	Goianorte	Ponte Alta do Bom Jesus
Aragominas	Goiatins	Porto Alegre do Tocantins
Araguçu	Guaraí	Porto Nacional
Araguaína	Gurupi	Recursonândia
Augustinópolis	Itacaja	Riachinho
Aurora do Tocantins	Itaguatins	Rio da Conceição
Axixá do Tocantins	Itaporã do Tocantins	Rio dos Bois
Babaçulândia	Jaú do Tocantins	Rio Sono
Bandeirantes do Tocantins	Juriana	Sampaio
Bom Jesus do Tocantins	Lagoa do Tocantins	Sandolândia

Quadro 175 – Listagem dos municípios em que não foi obtido informação acerca da emissão ou não do parecer técnico da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das contas pelas respectivas Câmaras Municipais

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Buriti do Tocantins	Lajeado	Santa Rosa do Tocantins
Cariri do Tocantins	Lizarda	Santa Tereza do Tocantins
Carmolândia	Luzinópolis	São Bento do Tocantina
Caseara	Marianópolis do Tocantins	São Felix do Tocantins
Chapa da Natividade	Mateiros	São Miguel do Tocantins
Colinas do Tocantins	Maurilândia do Tocantins	Silvanópolis
Combinado	Miracema do Tocantins	Sucupira
Conceição do Tocantins	Monte Santo do Tocantins	Taguatinga
Couto Magalhães	Natividade	Taipas do Tocantins
Cristalândia	Novo Acordo	Tocantinópolis
Crixás do Tocantins	Novo Alegre	Tupiratins
Dueré	Palmas	Xambioá
Esperantina	Palmeirópolis	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AT – Relação dos municípios divididos conforme a fundamentação dos pareceres de comissão sobre as contas de 2013 a 2015

Quadro 176 – Listagem dos municípios cujas contas receberam parecer técnico adequadamente fundamentado da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

Contas de 2013

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Alvorada	Nova Olinda	Talismã
Araguanã	Paraíso do Tocantins	Tocantínia
Colmeia	Pindorama do Tocantins	Tupirama
Divinópolis do Tocantins	Pium	-
Dois Irmãos do Tocantins	Santa Maria do Tocantins	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 177 – Listagem dos municípios cujas contas receberam parecer técnico parcialmente fundamentado da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

Contas de 2013

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Formoso do Araguaia	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 178 – Listagem dos municípios cujas contas receberam parecer técnico inadequadamente fundamentado da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

Contas de 2013

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Lagoa da Confusão	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 179 – Listagem dos municípios cujas contas receberam parecer técnico adequadamente fundamentado da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Araguanã	Paraíso do Tocantins	Santa Maria do Tocantins
Cachoeirinha	Pindorama do Tocantins	Talismã
Nova Olinda	Pium	Tocantínia
Oliveira de Fátima	Presidente Kennedy	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 180 – Listagem dos municípios cujas contas receberam parecer técnico parcialmente fundamentado da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Colmeia	Formoso do Araguaia	Sítio Novo do Tocantins

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 181 – Listagem dos municípios cujas contas receberam parecer técnico inadequadamente fundamentado da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Divinópolis do Tocantins	Lagoa da Confusão	Pau Darco

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 182 – Listagem dos municípios cujas contas receberam parecer técnico adequadamente fundamentado da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Ipueiras	Oliveira de Fátima	Talismã
Nova Olinda	Paraíso do Tocantins	-
Novo Jardim	Paraná	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 183 – Listagem dos municípios cujas contas receberam parecer técnico parcialmente fundamentado da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Sítio Novo do Tocantins	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 184 – Listagem dos municípios cujas contas receberam parecer técnico inadequadamente fundamentado da comissão de finanças públicas, quando da tramitação das mesmas pelas respectivas Câmaras Municipais

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Divinópolis do Tocantins	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

APÊNDICE AU – Relação dos municípios divididos conforme a realização ou não de audiências públicas pela comissão de finanças públicas quando do processamento das contas de 2013 a 2015

Quadro 185 – Listagem dos municípios cujas comissões de finanças públicas, quando da tramitação das contas municipais pelas respectivas Câmaras Municipais, realizaram audiências públicas

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
-	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 186 – Listagem dos municípios cujas comissões de finanças públicas, quando da tramitação das contas municipais pelas respectivas Câmaras Municipais, não realizaram audiências públicas

(continua)

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Cristalândia	Peixe
Aliança do Tocantins	Crixás do Tocantins	Pequizeiro
Almas	Darcinópolis	Pindorama do Tocantins
Alvorada	Dianópolis	Piraquê
Ananás	Divinópolis do Tocantins	Pium
Aparecida do Rio Negro	Dois Irmãos do Tocantins	Ponte Alta do Bom Jesus
Aragominas	Dueré	Ponte Alta do Tocantins
Araguacema	Esperantina	Porto Nacional
Araguaçu	Fátima	Presidente Kennedy
Araguaína	Figueirópolis	Pugmil
Araguanã	Formoso do Araguaia	Recursolândia
Araguatins	Fortaleza do Tabocão	Riachinho

Quadro 186 – Listagem dos municípios cujas comissões de finanças públicas, quando da tramitação das contas municipais pelas respectivas Câmaras Municipais, não realizaram audiências públicas

(continua)

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Arapoema	Guaraí	Rio da Conceição
Arraias	Gurupi	Rio dos Bois
Augustinópolis	Ipueiras	Rio Sono
Aurora do Tocantins	Jaú do Tocantins	Sandolândia
Axixá do Tocantins	Lagoa da Confusão	Santa Fé do Araguaia
Babaçulândia	Lajeado	Santa Maria do Tocantins
Bandeirantes do Tocantins	Lavandeira	Santa Rita do Tocantins
Barrolândia	Maurilândia do Tocantins	Santa Rosa do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Miracema do Tocantins	Santa Terezinha do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Miranorte	São Félix do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Monte Santo do Tocantins	São Miguel do Tocantins
Buriti do Tocantins	Nazaré	São Salvador do Tocantins
Cachoeirinha	Nova Olinda	São Sebastião do Tocantins
Campos Lindos	Nova Rosalândia	São Valério da Natividade
Cariri do Tocantins	Novo Acordo	Silvanópolis
Carmolândia	Novo Alegre	Sítio Novo do Tocantins
Carrasco Bonito	Oliveira de Fátima	Sucupira
Caseara	Palmas	Taguatinga
Centenário	Palmeirante	Talismã
Chapada da Natividade	Palmeiras do Tocantins	Tocantínia
Chapada de Areia	Palmeirópolis	Tocantinópolis
Colinas do Tocantins	Paraíso do Tocantins	Tupiratins
Colmeia	Paraná	Wanderlândia
Conceição do Tocantins	Pau Darco	-

Quadro 186 – Listagem dos municípios cujas comissões de finanças públicas, quando da tramitação das contas municipais pelas respectivas Câmaras Municipais, não realizaram audiências públicas

(continua)

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Couto Magalhães	Pedro Afonso	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 187 – Listagem dos municípios acerca dos quais não se obteve informações se as comissões de comissão de finanças públicas das respectivas Câmaras Municipais, quando da tramitação das contas, realizaram audiências públicas

Contas de 2013		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aguiarnópolis	Itapiratins	Natividade
Angico	Itaporã do Tocantins	Novo Jardim
Barra do Ouro	Juarina	Porto Alegre do Tocantins
Bernardo Sayão	Lagoa do Tocantins	Praia Norte
Combinado	Lizarda	Sampaio
Filadélfia	Luzinópolis	Santa Tereza do Tocantins
Goianorte	Marianópolis do Tocantins	São Bento do Tocantins
Goiatins	Mateiros	Taipas do Tocantins
Itacajá	Monte do Carmo	Tupirama
Itaguatins	Muricilândia	Xambioá

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 188 – Listagem dos municípios cujas comissões de finanças públicas, quando da tramitação das contas municipais pelas respectivas Câmaras Municipais, realizaram audiências públicas

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
-	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 189 – Listagem dos municípios cujas comissões de finanças públicas, quando da tramitação das contas municipais pelas respectivas Câmaras Municipais, não realizaram audiências públicas

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Cristalândia	Peixe
Aliança do Tocantins	Crixás do Tocantins	Pequizeiro
Almas	Darcinópolis	Pindorama do Tocantins
Alvorada	Dianópolis	Piraquê
Ananás	Divinópolis do Tocantins	Pium
Aparecida do Rio Negro	Dois Irmãos do Tocantins	Ponte Alta do Bom Jesus
Aragominas	Dueré	Ponte Alta do Tocantins
Araguacema	Esperantina	Porto Nacional
Araguaçu	Fátima	Presidente Kennedy
Araguaína	Figueirópolis	Pugmil
Araguanã	Formoso do Araguaia	Recursolândia
Araguatins	Fortaleza do Tabocão	Riachinho
Arapoema	Guaraí	Rio da Conceição
Arraias	Gurupi	Rio dos Bois
Augustinópolis	Ipueiras	Rio Sono
Aurora do Tocantins	Jaú do Tocantins	Sandolândia

Quadro 189 – Listagem dos municípios cujas comissões de finanças públicas, quando da tramitação das contas municipais pelas respectivas Câmaras Municipais, não realizaram audiências públicas

(continua)

Contas de 2014		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Axixá do Tocantins	Lagoa da Confusão	Santa Fé do Araguaia
Babaçulândia	Lajeado	Santa Maria do Tocantins
Bandeirantes do Tocantins	Lavandeira	Santa Rita do Tocantins
Barrolândia	Maurilândia do Tocantins	Santa Rosa do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Miracema do Tocantins	Santa Terezinha do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Miranorte	São Félix do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Monte Santo do Tocantins	São Miguel do Tocantins
Buriti do Tocantins	Nazaré	São Salvador do Tocantins
Cachoeirinha	Nova Olinda	São Sebastião do Tocantins
Campos Lindos	Nova Rosalândia	São Valério da Natividade
Cariri do Tocantins	Novo Acordo	Silvanópolis
Carmolândia	Novo Alegre	Sítio Novo do Tocantins
Carrasco Bonito	Oliveira de Fátima	Sucupira
Caseara	Palmas	Taguatinga
Centenário	Palmeirante	Talismã
Chapada da Natividade	Palmeiras do Tocantins	Tocantínia
Chapada de Areia	Palmeirópolis	Tocantinópolis
Colinas do Tocantins	Paraíso do Tocantins	Tupiratins
Colmeia	Paraná	Wanderlândia
Conceição do Tocantins	Pau Darco	-
Couto Magalhães	Pedro Afonso	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 190 – Listagem dos municípios acerca dos quais não se obteve informações se as comissões de comissão de finanças públicas das respectivas Câmaras Municipais, quando da tramitação das contas, realizaram audiências públicas

Contas de 2014

(continua)

Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aguiarnópolis	Itapiratins	Natividade
Angico	Itaporã do Tocantins	Novo Jardim
Barra do Ouro	Juarina	Porto Alegre do Tocantins
Bernardo Sayão	Lagoa do Tocantins	Praia Norte
Combinado	Lizarda	Sampaio
Filadélfia	Luzinópolis	Santa Tereza do Tocantins
Goianorte	Marianópolis do Tocantins	São Bento do Tocantins
Goiatins	Mateiros	Taipas do Tocantins
Itacajá	Monte do Carmo	Tupirama
Itaguatins	Muricilândia	Xambioá

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 191 – Listagem dos municípios cujas comissões de finanças públicas, quando da tramitação das contas municipais pelas respectivas Câmaras Municipais, realizaram audiências públicas

Contas de 2015

Municípios:	Municípios:	Municípios:
-	-	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 192 – Listagem dos municípios cujas comissões de finanças públicas, quando da tramitação das contas municipais pelas respectivas Câmaras Municipais, não realizaram audiências públicas

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Abreulândia	Cristalândia	Peixe
Aliança do Tocantins	Crixás do Tocantins	Pequizeiro
Almas	Darcinópolis	Pindorama do Tocantins
Alvorada	Dianópolis	Piraquê
Ananás	Divinópolis do Tocantins	Pium
Aparecida do Rio Negro	Dois Irmãos do Tocantins	Ponte Alta do Bom Jesus
Aragominas	Dueré	Ponte Alta do Tocantins
Araguacema	Esperantina	Porto Nacional
Araguaçu	Fátima	Presidente Kennedy
Araguaína	Figueirópolis	Pugmil
Araguanã	Formoso do Araguaia	Recursolândia
Araguatins	Fortaleza do Tabocão	Riachinho
Arapoema	Guaraí	Rio da Conceição
Arraias	Gurupi	Rio dos Bois
Augustinópolis	Ipueiras	Rio Sono
Aurora do Tocantins	Jaú do Tocantins	Sandolândia
Axixá do Tocantins	Lagoa da Confusão	Santa Fé do Araguaia
Babaçulândia	Lajeado	Santa Maria do Tocantins
Bandeirantes do Tocantins	Lavandeira	Santa Rita do Tocantins
Barrolândia	Maurilândia do Tocantins	Santa Rosa do Tocantins
Bom Jesus do Tocantins	Miracema do Tocantins	Santa Terezinha do Tocantins
Brasilândia do Tocantins	Miranorte	São Félix do Tocantins
Brejinho de Nazaré	Monte Santo do Tocantins	São Miguel do Tocantins
Buriti do Tocantins	Nazaré	São Salvador do Tocantins

Quadro 192 – Listagem dos municípios cujas comissões de finanças públicas, quando da tramitação das contas municipais pelas respectivas Câmaras Municipais, não realizaram audiências públicas

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Cachoeirinha	Nova Olinda	São Sebastião do Tocantins
Campos Lindos	Nova Rosalândia	São Valério da Natividade
Cariri do Tocantins	Novo Acordo	Silvanópolis
Carmolândia	Novo Alegre	Sítio Novo do Tocantins
Carrasco Bonito	Oliveira de Fátima	Sucupira
Caseara	Palmas	Taguatinga
Centenário	Palmeirante	Talismã
Chapada da Natividade	Palmeiras do Tocantins	Tocantínia
Chapada de Areia	Palmeirópolis	Tocantinópolis
Colinas do Tocantins	Paraíso do Tocantins	Tupiratins
Colmeia	Paraná	Wanderlândia
Conceição do Tocantins	Pau Darco	-
Couto Magalhães	Pedro Afonso	-

Fonte: Da pesquisa (2018)

Quadro 193 – Listagem dos municípios acerca dos quais não se obteve informações se as comissões de comissão de finanças públicas das respectivas Câmaras Municipais, quando da tramitação das contas, realizaram audiências públicas

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Aguiarnópolis	Itapiratins	Natividade
Angico	Itaporã do Tocantins	Novo Jardim
Barra do Ouro	Juarina	Porto Alegre do Tocantins

Quadro 193 – Listagem dos municípios acerca dos quais não se obteve informações se as comissões de comissão de finanças públicas das respectivas Câmaras Municipais, quando da tramitação das contas, realizaram audiências públicas

(continua)

Contas de 2015		
Municípios:	Municípios:	Municípios:
Bernardo Sayão	Lagoa do Tocantins	Praia Norte
Combinado	Lizarda	Sampaio
Filadélfia	Luzinópolis	Santa Tereza do Tocantins
Goianorte	Marianópolis do Tocantins	São Bento do Tocantins
Goiatins	Mateiros	Taipas do Tocantins
Itacajá	Monte do Carmo	Tupirama
Itaguatins	Muricilândia	Xambioá

Fonte: Da pesquisa (2018)

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan. **Convênios e Tomadas de Contas Especiais – Manual prático**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005

ARISTÓTELES. **A política**. Trad.: Roberto Leal Ferreira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998

AZEREDO, Renato Luís Bordin de. **Análise da natureza jurídica dos Tribunais de Contas e da distinção entre contas de governo e contas de gestão**. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weber de; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017

BARBOSA, Rui. **Relatório do ministro da Fazenda Rui Barbosa, em janeiro de 1891**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891

BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004

BARROSO, Luiz Roberto. **A Nova Interpretação Constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. 3. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2008

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada e 5 de outubro de 1988**. Volume 4. Tomo II: arts. 70 a 91. 3. ed. atual. São Paulo, Saraiva, 2002

BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2003.

BENTES, Fernando Ramalho Ney Montenegro. **A separação de poderes da Revolução Americana à Constituição dos Estados Unidos: o debate entre os projetos constitucionais de Jefferson, Madison e Hamilton**. Dissertação de mestrado. Orientadores: SGARDI, Adrian Varjão; PILATTI, Adriano. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2006. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=11347@1>. Acesso em: 08 mai. 2018

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996

BOTTALLO, Eduardo Domingos. **Teoria da Divisão dos Poderes: antecedentes históricos e principais aspectos**. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 2, p. 25-46, jan./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67747/70355>>. Acesso em: 08 mai. 2018

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 261-9/SC**. Relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes. DJ: 28/02/2003. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772269/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-261-sc>>. Acesso em: 08 mai. 2018

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3715/TO**. Relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes. DJ: 29/10/2014, DP: DJe-213 30/10/2014. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342190/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3715-to-stf?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 08 mai. 2018

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 849/MT**. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ: 23/04/1999. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/739843/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-849-mt>>. Acesso em: 08 mai. 2018

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 414.908/MG**. Relator Ministro Ayres Britto, DP: DJe-200 18/10/2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628865>>. Acesso em: 08 mai. 2018

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4048-1/DF**. Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ: 21/02/2011, DP DJe-035 22/02/2011. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18253855/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4048-df-stf>>. Acesso em: 08 mai. 2018

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 132.747-2**. Relator Ministro Marco Aurélio. DJ: 07/12/1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207690>>. Acesso em: 08 mai. 2018

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 235.593/MG**. Relator Ministro Celso de Mello. DJ: 22/04/2004.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 729.744/MG**. Relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes, DJ: 17/08/2016, DP: DJe-186

23/08/2017. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4352126>>. Acesso em: 08 mai. 2018

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 848.826/DF**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso, DJ: 17/08/2016, DP: DJe-173 03/09/2016. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=848826&classe=RE&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 08 mai. 2018

BUCCI, Paula Dallari. **O conceito de política em direito**. In: BUCCI, Paula Dallari (org.). Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Cidadania e Res Publica - A emergência dos direitos republicanos**. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 208, p. 147-181, abr. 1997

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dez. 2001

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. In: Revista de informação legislativa, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>>. Acesso em: 10 mai. 2018

BULOS, Uadi Lammêgo. **Finanças Públicas e orçamento**. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 211, p. 281-299, jan./mar. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47144>>. Acesso em: 18 mai. 2018

BUZUID, Alfredo. **O Tribunal de Contas do Brasil**. In: Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 62, n. 2, 1967, p. 37-62. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66514/69124>>. Acesso em: 08 mai. 2018

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando podemos traduzi-la para o português?** In: Revista Administração Pública, v. 24, fev./abr. de 1990, p. 30-50. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>>. Acesso em: 20 mai. 2018

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993

_____. **O Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano.** In: Revista do TCE: Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC), v. 5, n. 6, p. 17-30, 2008

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 15. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral.** 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo.** 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010

CASTRO, José Augusto Dias de. **Separação de poderes e exercício de função política no Brasil.** (Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional), Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/88>>. Acesso em: 28 mai. 2018

CAVALCANTI, Augusto Sherman. **Aspectos da competência julgadora dos tribunais de contas.** In: Revista de Direito Administrativo, v. 237, jul./set. 2004, p. 327-329. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44378/44832>>. Acesso em: 08 mai. 2018

_____. **O processo de contas no TCU: o caso de gestor falecido.** In: Revista do Tribunal de Contas da União, n. 81, 1999. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1122>>. Acesso em: 08 mai. 2018

GENEVIVA, Ricardo. **Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente.** In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2006. Disponível em: <www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2018

CLAD. **A responsabilização na nova gestão pública latino-americana.** In: **Responsabilização na administração pública.** BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (coord.). São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

CIRÍACO, Patrícia Karinne de Deus. **O debate sobre a separação dos poderes: uma análise crítica do ativismo judicial.** Dissertação de mestrado. Orientador: CORREIA, Fernando Alves. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316/28465>>. Acesso em: 08 mai. 2018

COMPARATO, Fábio Konder. **A "questão política" nas medidas provisórias: um estudo de caso.** In: Boletim dos procuradores da República, v. 3, n. 36, p. 3-9, 2001. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14558-14559-1-PB.htm>>. Acesso em: 01 mai. 2018

COSTA, Luciana da Silva. **A revisitação do princípio da separação de poderes: dialogicidade e tensão como elementos conformadores da identidade constitucional brasileira.** Tese de doutorado. Orientador: NEVES, Marcelo da Costa Pinto. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21012015-091338/pt-br.php>>. Acesso em: 08 mai. 2018

COSTA, Paulo Jorge Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal.** Tese de doutorado. Orientador: MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316/21154>>. Acesso em: 08 ago. 2018

COSTA, Sylo. **O Quarto Poder.** In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, n. 4, 1997. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1997/04/-sumario?next=4>. Acesso em: 13 mai. 2018

COUTINHO, D. T. P. C. de M.; HAONAT, A. I. **A importância da prestação de contas para a concretização do regime democrático e os recentes posicionamentos do Supremo Tribunal Federal.** In: Constitucionalismo democrático e o Novo Constitucionalismo Latino Americano. Flávio Couto Bernardes, Marco Antônio César Villatore, Raymundo Juliano Feitosa (Coord.). Florianópolis: CONPEDI, 2017. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/c7yrg601/9rnpqlye/4aF00leFe4F3PB M7.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2018

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988: volume 5 (arts. 38 a 91).** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997

_____. **Teoria do ato de governo.** In: Revista de Informação Legislativa, v. 24, n. 95, p. 73-84, jul./set. 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181774>>. Acesso em: 27 mai. 2018

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Sustentabilidade Fiscal sob a ótica da solidariedade e os direitos sociais em xeque.** In: Revista do Instituto do Direito Brasileiro, ano 2, n. 3, 2013, p. 1911-1967. Disponível em: <http://cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/03/2013_03_01911_01967.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018

_____. **Controle de sustentabilidade fiscal pelos Tribunais de Contas: tutela preventiva da responsabilidade fiscal e a concretização da solidariedade intergeracional.** In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weber de; CAMARGO, João Batista (Coord.). Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2017

CUNHA, Milene. **O controle da execução orçamentária como meio garantidor de direitos fundamentais.** In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weber de; CAMARGO, João Batista (Coord.). Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2017

DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos.** Trad.: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012

_____. **Poliarquias: participação e oposição.** 1 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **A titularidade pelo Poder Executivo sobre a gestão das finanças públicas e o desequilíbrio causado no quadro da separação de poderes.** Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009

DEBRUN, Michel. **O fato político.** Rio de Janeiro: FGV, 1962

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário.** 4. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1967

FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. **O controle das contas municipais.** 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão do Tribunal de Contas.** Belo Horizonte: Mandamentos, 1999

FERREIRA, Siddharta Legale. **Estado social e democrático de direito: história, direitos fundamentais e separação de poderes.** 2009. Disponível em: <http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Concurso-CSPB-monografiasiddharta.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2018

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **As organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público: considerações sobre seu regime jurídico.** In: Revista de Direito Administrativo, n. 217, jul./set. 1999

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1980

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: accountability e política da publicidade.** In: Revista Lua Nova, nº 84, p. 353-364, 2011. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n84/a05n84.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2018

FREIRE, Victor Amaral. **O Tribunal de Contas e sua jurisdição.** Revista do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro. 1982

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011

FUGAGNOLI, Maria Carolina Barros Carvalho. **Da competência do Tribunal de Contas para julgar as contas do Prefeito ordenador de despesas: uma análise do artigo 71, incisos I e II da Constituição Federal, aplicado simetricamente no âmbito municipal.** Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco, v. 12, n. 25, Recife, 2007, p. 889-914

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Direito Financeiro.** Belo Horizonte: Fórum, 2012

_____. **Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão.** In: Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, TCU, v. 35, n. 109, mai./ago. 2007. p. 61-89

GAMEIRO, António Ribeiro. **O Controle Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (1976-2002).** Coimbra: Almedina, 2004

GASPARDO, Murilo. **O Parlamento e o controle do Poder Político.** 2009. Dissertação (Dissertação em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67921>>. Acesso em: 10 mai. 2018

GIACOMINI, James. **Orçamento público.** 15. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Atlas, 2010

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008

GOMES, Carla Amado. **Textos dispersos de Direito Constitucional.** Lisboa: AAFDL Editora, 2011

GOUGH, John Wiedhofft. **Introdução**. In: LOCKE, John. Segundo Tratado do Governo Civil. Trad.: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Editora Vozes. Disponível em: <http://www.xr.pro.br/if/locke-segundo_tratado_sobre_o_governo.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2018

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. **A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada**. In: Revista de Sociologia e Política, n. 17, 2001, p. 75-106

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública**. 2. ed. rev. e ampl. 2. Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2011

GUIMARÃES, Fernando Augusto Mello. **Julgamento das contas anuais pelo Tribunal de Contas (aspectos controvertidos)**. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, n. 117, 1996, p. 71-91

HAMILTON, MADISON e JAY. **O Federalista**. Seleção de textos de Francisco C. Weffort; traduções de Leônidas Gontijo de Carvalho *et al.* 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979

HOOD, Christopher. **A Public management for all seasons?** In: Public Administratio, v. 69, n. 1, 1991, p. 3-19. Disponível em: <<http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>>. Acesso em: 18. mai 2018

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. Trad.: Fernando de los Ríos. México: FCE, 2000

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013

_____. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

KAUFMANN, Daniel. **Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy**. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=386904>. Acesso em: 18 mai. 2018

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92)**. In: Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 34, n. 3, 1994, p. 41-48

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1998

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. **O Tribunal de Contas e o Poder Judiciário**. In: Revista de Direito Administrativo, n. 238, Rio de Janeiro, 2004, p.265-281

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2018

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. Síntesis: HERNÁNDEZ, Leonor. Barcelona: Ariel, 1986

LOCKE, John. **Segundo Tratado do Governo Civil**. Trad.: Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983

LOUREIRO, Maria Rito. **Os economistas no Governo: gestão econômica e democracia**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. 1.ed. Oxford: Oxford University Press, 2003

MARTINS, Janes França. **O orçamento-programa e suas implicações**. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 136, p. 304-327, jan. 1979. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42935>>. Acesso em: 04 mai. 2018

MEDAUAR, Odete. **Ato de governo**. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 191, p. 67-85, 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45641>>. Acesso em: 28 jun. 2018

_____. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas**. In: Revista de informação legislativa, v. 27, n. 108, p. 101-126, out./dez. 1990

_____. **Controle da Administração Pública**. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 31. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2005

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas**. In: FREITAS, Ney José de. Tribunais de Contas: aspectos polêmicos, estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte:

Fórum, 2009, p. 63-72

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007

MENNUCCI, Aécio. **Das funções jurisdicionais dos tribunais de contas**. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, v. 8, n. 14, 1982, p. 35-40

MICHAELIS. **Dicionário brasileiro da língua portuguesa**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2018. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/apreciar/>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003

MIRANDA, Jorge. **Funções do Estado**. In: Revista de Direito Administrativo FGV, v. 189, p. 85-99, jul./ set. 1992. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45284/47716>. Acesso em: 08 jun. 2018

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 2. ed. rev. e aum., v. II. São Paulo: Max Limonand, 1953

MONDAINI, Marco. **O respeito ao direito dos indivíduos**. In: PINSKY, Carla Bassanezi; PINSKY, Jaime. História da Cidadania. 3. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2003

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão de poderes, presidencialismo versus parlamentarismo**. Trad.: Pedro Vieira Mota. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Administração Pública no Estado Contemporâneo**. In: Revista de Informação Legislativa, v. 30, n. 117, p. 23-56, jan./mar. 1993. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176099>>. Acesso: 19 mai. 2018

_____. **Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos (um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil)**. In: Revista de Direito Administrativo, v. 223, 2001, pp. 1-24. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/48309>>. Acesso em: 10 jun. 2018

_____. **Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal: finanças públicas democráticas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001

_____. **Interferências entre Poderes do Estado: fricções entre o Executivo e o Legislativo na Constituição de 1988.** Revista de Informação Legislativa, v. 26, n. 103, p. 5-26, jul./set. Brasília: Senado Federal, 1989

_____. **Democracia e contrapoderes.** In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 258, p. 47-80, set. 2011

_____. **O Parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas.** In: SOUSA, Alfredo José de; et al. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003

_____. **O sistema judiciário brasileiro e a reforma do Estado.** São Paulo: Celso de Bastos Editor, 1999

_____. **O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e a Emenda Constitucional nº 25/2000.** In: Revista de Direito, v. 5, n. 9, jan./jun. 2001. Rio de Janeiro: A Câmara, 2001

_____. **Poder, Direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização – in memoriam de Marcos Juruanena Villela Souto.** Belo Horizonte: Fórum, 2011

NABAIS, José Casalta. **Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania.** In: Revista de Direito Público da Economia – RDPE, ano 6, n. 22, abr./jun. 2008, p. 61- 95

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo.** 11. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013

NATÁRIO, Maria Manuela; FERNANDES, Gonçalo Poeta; SILVA, Susana Maria Gonçalves da. **Governância: A Reinvenção da Gestão Pública e a Modernização Municipal.** In: Bases para Empreender y Gestionar com Racionalidade Económica e Transparencia. Málaga: Universidades de Malaga, de Sevilha e Beira Interior, 2013

NETO, Silveira. **Presidencialismo e parlamentarismo.** In: Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n.2, 1962, p. 230-240.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** In: Revista Lua Nova, v. 44, p. 27-54. São Paulo: USP, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2018

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; GOMES, David Francisco Lopes. **Novas contribuições para a teoria do poder constituinte e o problema da Fundação moderna.** In: Revista da Faculdade de Direito, n. 53, jul-dez, p. 235-269. Belo

Horizonte: UFMG, 2008. Disponível em:
<<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/85/80>>. Acesso em: 08 mai. 2018

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal**. Vol. I. Belo Horizonte: Fórum, 2013

OST, François. **O tempo do Direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

PAIXÃO, Leonardo André. **A função política do Supremo Tribunal Federal**. Tese (Doutorado em Direito do Estado), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007. Disponível em:
<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01092007-150125/pt-br.php>>. Acesso em: 22 mai. 2018

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**. Tese de doutorado. Orientador: BARACHO, Alfredo de Oliveira. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1997.

PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra editora, 1989

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter Kevin. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997

RIANI, Frederico Augusto D'Avila. **Constituições programáticas, funções estatais, políticas públicas e a (in)competência do Judiciário**. In: Sequência (Florianópolis), n. 66, jul 2013, pp.137-160. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2177-70552013000100006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 mai. 2018

ROCHA, Joaquim de Freitas. **Breves Reflexões sobre Responsabilidade Coletiva e Finanças Públicas**. In: Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho, Tomo I, ano 2012, Pág. 135. Braga: Departamento de Ciências Jurídicas Públicas, Escola de Direito da Universidade do Minho. 2012

ROSANVALLON, Pierre. **A democracia do século XXI**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 33, n. 96, p. 149-163, fev. 2018. Disponível em:
<http://nuso.org/media/articles/downloads/EN_Rosanvallon_EP18.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2018

SABINO, Carlos. **El proceso de investigacion**. Buenos Aires: Lumen-

Humanitas, 1996.

SANTOS, Homero. **O controle na Administração Pública**. In: Revista do TCU, n. 74, out./dez. 1997, p. 17-26

SCAFF, Fernando Facury. **Crédito público e sustentabilidade financeira**. In: Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico, v. 3, n. 5, p. 55–70, mar./ago., 2014

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. **The self restraining state: power and accountability in new democracies**. 1. ed. London: Lynne Rienner Pub, 1999

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

SILVA, Sebastião Santanna. **Os Princípios Orçamentários**. 2ª impr. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1962

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. **Societal Accountability in Latin America**. In: *Journal of Democracy*, v. 11, n. 4, 2000, p. 147-158.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. **Societal Accountability in Latin America**. In: *Journal of Democracy*, v. 11, n. 4, 2000, pp. 147-158.

SOUZA, Alfredo José de. **O Tribunal de Contas na Actualidade**. In: SOUZA, Alfredo José de; et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003

SOUZA, Artur Leandro de. **Contas de governo e déficit financeiro: peculiaridades das contas de governo, o cancelamento dos restos a pagar e a depuração do passivo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal constitucional como poder: uma nova teoria da divisão de poderes**. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002

STEPAN, Alfred. **Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual**. In: *Estud. av.*, São Paulo, v. 4, n. 8, p. 96-107, abr. 1990

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América Latina: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. Trad.: Eduardo Brandão.

2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005

TORRES, João Camilo de Oliveira. **Harmonia Política**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961

TORRES, Ricardo Lobo. **O princípio da transparência no direito financeiro**. In: Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, n.8, p. 133-156. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário – O orçamento na Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998

VILE, M. J. C. **Constitutionalism and the separation of powers**. 2. ed. Indianápolis: Liberty Fund, 1998. Disponível em: <<http://oll.libertyfund.org/titles/vile-constitutionalism-and-the-separation-of-powers>>. Acesso em: 08 mai. 2018

VITTA, Heraldo Garcia. O silêncio no Direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 218, p. 113-138, out. 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47455>>. Acesso em: 25 mai. 2018

WEFFORT, Francisco Correia. **Os clássicos da política**. Vol. 1. São Paulo: Ática, 2006

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017

YOUNG, Alfred. **Os conservadores, a Constituição e o espírito de conciliação**. In: GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A. (Org). **A Constituição norte-americana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2005