

A aderência do julgamento das câmaras municipais ao parecer prévio dos tribunais de contas: um estudo no Estado da Paraíba

Adherence of the ruling by municipal councils to the Preliminary Opinion of accounting courts: a study in the state of Paraíba

Amarando Francisco Dantas Júnior¹

Ramon Veras Gonçalves²

Josedilton Alves Diniz³

RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar a aderência dos órgãos de controle externo na Administração Pública mediante o julgamento das contas de governo municipais. O estudo foi realizado com base em documentos emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) ao Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, nos quais consta um conjunto de municípios paraibanos com suas contas julgadas irregulares e também o julgamento das câmaras municipais e o acatamento ao posicionamento do Tribunal de Contas. Os resultados revelam uma tendência geral de aderência dos julgamentos do poder legislativo municipal ao parecer prévio do TCE-PB. Apesar disso, os dados mostram uma rejeição média de 22% dos julgamentos efetuados pelos poderes legislativos municipais paraibanos sobre o parecer do TCE-PB.

Palavras-Chave: Controle Externo. Contas de Governo. Parecer Prévio.

ABSTRACT

This study analyzes the adherence of external control bodies in Public Administration with regard to the ruling by municipal government accounting courts. Do-

1 Doutorando e Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: amarandojunior@hotmail.com

2 Graduado em Ciências Contábeis pela UFPB. E-mail: ramonn_v@hotmail.com

3 Doutor pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da UFPB. Auditor de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB). E-mail: josedilton@gmail.com

cuments issued by the Accounting Court of Paraíba (TCE-PB) to the Regional Electoral Court of Paraíba (TRE-PB) were used as data sources, including a set of Paraíba Municipalities with their accounts deemed irregular as well as the ruling of the municipal councils and the compliance with the position of TCE-PB. The results reveal a trend of adherence of the rulings by the municipal legislative power to the preliminary opinion of TCE-PB. Nevertheless, the data show an average rejection of 22% of the rulings made by the municipal law of Paraíba on the opinion of TCE-PB.

Keywords: External Control. Government Accounts. Preliminary Opinion.

Recebido: 17-12-2019

Aprovado: 24-01-2020

1 INTRODUÇÃO

O controle externo da Administração Pública é exercido por órgãos que fiscalizam as ações do Poder Público. É feito tanto pelo Poder Legislativo, titular do controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, como pelo Poder Judiciário, Ministério Público. O controle externo feito pelo Poder Legislativo, também chamado de controle parlamentar direto, tem previsão constitucional para a fiscalização da Administração Pública, servindo para proporcionar mais transparência aos atos administrativos (BIER; ASSING, 2019; MOREIRA NETO, 2011).

O Legislativo, entre outras funções, tem a possibilidade de sustação de atos e contratos do Executivo, convocação de ministros e requerimentos de informações para possíveis investigações, aprovação de ministros e conselheiros do Tribunal de Contas, possibilidade de criação das comissões parlamentares de inquérito, autorizações ou aprovações necessárias para atos concretos do executivo, julgamento das contas do Executivo e a possibilidade de suspensão e destituição do presidente ou de ministros da República (MELLO, 2007).

Entretanto, o Poder Legislativo pode encontrar dificuldades técnicas para realizar uma de suas principais funções: exercer o controle externo de forma eficaz. Por essa e outras razões, conta com o auxílio do Tribunal de Contas, órgão técnico e autônomo que tem competência constitucionalmente conferida para

exercer suas funções (BIER; ASSING, 2019). Conforme a Constituição Federal (CF/88), compete ao Tribunal de Contas da União (TCU) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta. As normas de organização, composição e fiscalização do TCU são normalmente aplicadas aos tribunais de contas dos estados e do DF, bem como aos tribunais e conselhos de contas dos municípios, no que couber (LINO; AQUINO, 2018).

É necessário diferenciar os tipos de contas a serem analisadas, pois nas contas de gestão, ou seja, daqueles administradores e responsáveis por bens e valores públicos, o Tribunal de Contas exerce sua função sem a participação do Poder Legislativo. Já nas contas de governo, referentes à gestão anual do chefe do poder Executivo, o Legislativo será auxiliado pelo Tribunal de Contas por meio de um parecer prévio que depois será avaliado pelo órgão legislativo pertinente (MENESES; MAPURUNGA, 2016).

Esse parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas é um controle técnico de caráter opinativo, realizado por um órgão que tem competência técnica plena para essa função. Assim, o tribunal pode tomar uma decisão nessa modalidade de controle externo de forma qualificada (BIER; ASSING, 2019).

O julgamento do Poder Legislativo é feito com base no parecer prévio do Tribunal de Contas, porém, pela natureza do Legislativo, há um possível apelo voltado para o controle puramente político. Então, considerando “aderência” como a concordância do Poder Legislativo ao parecer prévio favorável à opinião do TCE (SOBREIRA; RODRIGUES JÚNIOR, 2017), esta pesquisa buscará responder à seguinte questão: em que medida existe aderência entre o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) e o julgamento pelo Legislativo Municipal?

A relevância do estudo passa pelo impacto que o julgamento das contas dos chefes do poder Executivo tem sobre a gestão pública, principalmente dos entes municipais. O controle técnico realizado pelo parecer do Tribunal é indispensável para o controle político realizado pelas câmaras municipais. No entanto, se a Câmara Municipal for explicitamente desfavorável ao parecer prévio do TCE, como interpretar esse posicionamento técnico-político divergente?

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Controle na Administração Pública

O controle feito na Administração Pública é forma de fiscalizar a sua eficiência, buscando a melhor maneira possível de ser realizada as funções do Estado, com cumprimento da lei e satisfação do interesse público.

Explica Rocha (2002) que, atuando sobre os próprios órgãos estatais, o controle desempenha importante papel nas relações entre Estado e sociedade, contribuindo para a garantia do regime democrático. Assim, à medida que uma sociedade se organiza ela ganha características de civilidade, com desenvolvimento das relações coletivas sem que os direitos e liberdades individuais sejam comprometidos (LYRA, 2017).

Desse modo, no Estado de direito a Administração Pública está sujeita a múltiplos controles com o objetivo de combater atitudes ilícitas, a favor do interesse público. Assim, são concebidos diversos mecanismos de controle que envolvem aspectos de conveniência e oportunidade, como também aspectos de legalidade (LYRA, 2017; MELLO, 2007).

Uma administração pública sem controle é um Estado com maiores domínios de atuação indevida, o que acarreta possíveis distorções de fuga de finalidade na sua função administrativa. Por outro lado, uma Administração Pública controlada tanto pelos três poderes de Estado como pela sociedade é sinal de civilidade e de busca pela eficiência das atividades públicas.

Ainda sobre o tema, Di Pietro (2007) enfatiza que a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. Assim, o controle serve como um guardião da função do Estado, mitigando a total discricionariedade dos agentes públicos, visto que o Estado não existe por si só e, por isso, tem que ter sua função preservada. Por conseguinte, em termos gerais a existência de um controle na Administração Pública mitiga a agressão e dilapidação ao patrimônio público, promovendo a harmonia necessária ao desenvolvimento da sociedade.

2.2 Controle interno e controle externo

Uma classificação importante quanto ao controle feito na Administração

Pública é a que divide o controle em interno e externo, existindo diversos entendimentos na literatura pertinente (CARVALHO FILHO, 2007; JUSTEN FILHO, 2006; MEIRELLES, 2005), principalmente quanto à natureza do órgão controlador e à relação entre o titular e o destinatário consoante a localização do órgão que os realiza.

O externo difere do controle interno, que é um controle realizado dentro de um mesmo poder. Uma das funções previstas na CF/88 para o controle interno é de auxiliar o controle externo na sua missão institucional. Assim, um bom controle interno irá condicionar uma maneira de o controle externo realizar suas funções de forma mais eficaz.

Segundo Di Pietro (2007), o controle interno é feito normalmente pelo sistema de auditoria, que acompanha a execução do orçamento, verifica a legalidade na aplicação do dinheiro público e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

Esse controle interno, segundo Costa et al. (2003), é aquele exercido pela própria administração no acompanhamento e revisão de seus atos e práticas administrativas, tendo por objetivo, preferencialmente, garantir que os níveis tático e operacional sigam a estratégia traçada e cumpram as decisões tomadas pelos administradores, observados os preceitos e limites impostos pela legislação.

Já o controle externo da Administração Pública, portanto, compreende primeiramente o controle parlamentar direto, depois o controle pelo Tribunal de Contas e por fim o controle jurisdicional. São órgãos externos que fiscalizam as ações da Administração Pública e o seu funcionamento. Assim, pode-se entender que o controle externo é o controle feito por um poder em relação às ações praticadas por outro poder de Estado.

Conforme entendimento de Meirelles (2005), o controle externo é realizado por um poder ou órgão constitucional funcionalmente independente sobre a atividade administrativa de outro poder. Nesse contexto, é um exemplo a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo, bem como a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário.

2.2.1 Controle externo exercido pelo poder Legislativo e tribunais de contas

De acordo com o que assinala Silva (2005, p. 752-753)

O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, [...] com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais.

O controle legislativo na Administração Pública, também chamado de controle parlamentar direto, é um controle político, tendo previsão na CF/88 e nas respectivas constituições estaduais. Segundo Carvalho Filho (2007), a característica do controle político tem por base a possibilidade de fiscalização e decisão sobre os atos ligados à função administrativa e de organização do Executivo e do Judiciário, contando com a cooperação e atuação técnica dos tribunais de contas.

Bugarin (2004) destaca essa dualidade de competências para o exercício do controle externo: uma de natureza parlamentar que está a cargo exclusivo do Congresso Nacional e tem um conteúdo essencialmente político-institucional, enquanto a outra, de natureza técnica, administrativa e jurisdicional é exercida privativamente pelos tribunais de contas, como auxiliar do controle parlamentar.

Isso porque o Poder Legislativo tem duas funções típicas, que são legislar e fiscalizar os atos da Administração Pública. Na maior parte dos casos, a atuação do Legislativo se preocupa com a regularidade política dos atos administrativos (BIER; ASSING, 2019; JUSTEN FILHO, 2006), assim considerada a compatibilidade da atuação administrativa com a vontade do povo. Por outro lado, quanto à fiscalização, o Legislativo pode encontrar dificuldades técnicas para operacionalizar o controle da melhor forma possível, contando com o auxílio técnico do Tribunal de Contas (BIER; ASSING, 2019).

O Tribunal de Contas é dotado de autonomia, estrutura e competências, cuja função é fiscalizar os atos da Administração Pública. No entanto, o papel dos tribunais de contas vai além desse auxílio técnico, tendo sua atuação consequências até mesmo na democracia de uma nação, através do acompanhamento da boa gestão dos recursos públicos (CAVALCANTE; RODRIGUES, 2017; LINO; AQUINO, 2017). Isso fica claro quando observados regimes ditatoriais, em que os ditadores minam os órgãos de controle para não terem seus atos reprimidos

pelo controle social e institucional (CITADINI, 1995).

No caso brasileiro, a CF/88, em seu art. 75, determina a aplicação das normas sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, 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. Nesse sentido, as constituições estaduais contêm disposição acerca da obrigatoriedade de parecer prévio emitido pelos tribunais de contas estaduais sobre as contas dos governadores de Estado.

Especificamente em relação aos prefeitos municipais, em seu art. 31 a CF/88 prevê a emissão de parecer prévio pelos tribunais de contas dos estados ou do município ou pelos conselhos ou tribunais de contas dos municípios, *in verbis*:

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

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

§ 2º O Parecer Prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (BRASIL, 1988).

Mesmo o Tribunal de Contas sendo auxiliar do Poder Legislativo nessa forma de controle externo, isso não significa que o Tribunal é subordinado ao Legislativo. Ambos os órgãos agem em ação conjunta, sendo o parecer técnico do Tribunal de Contas indispensável para esse processo de controle externo. O conceito de auxiliar, nesse caso, nada tem a ver com o de subordinação e muito menos com o de integração (MOREIRA NETO, 2005).

No caso brasileiro, a rede de controle externo dos Tribunais de Contas é formada, além do TCU, por 26 tribunais de contas estaduais, três tribunais de contas dos municípios (Goiás, Bahia, e Piauí), um Tribunal de Contas do Distrito Federal e 2 tribunais de contas municipais (São Paulo e Rio de Janeiro).

Como aponta Teixeira (2002), as atribuições e diretrizes gerais de cada um, bem como suas finalidades específicas no controle externo estão definidas na CF/88,

refletidas nas constituições estaduais pela simetria constitucional existente entre os poderes governamentais. Assim, os estados e municípios, embora tenham autonomia parcial para legislar, devem se enquadrar em critérios gerais definidos pela própria Constituição (LINO; AQUINO, 2017).

2.3 Julgamento das contas do chefe do Executivo

É necessário diferenciar os tipos de contas a serem analisadas. Nas contas de gestão, o Tribunal de Contas exerce sua função sem o Poder Legislativo participar. Já nas contas de governo, o Legislativo será auxiliado pelo Tribunal de Contas por meio de um parecer prévio, que posteriormente será avaliado pelo órgão legislativo do ente federativo.

Nesse diapasão, convém diferenciar as contas gestão e as contas de governo, uma vez que nas primeiras são reunidas informações sobre os resultados específicos de determinado ato de governo, movimentação de recursos públicos ou quando houver suspeita ou denúncia da prática de atos ilegais ou lesivos ao erário (SABINO, 2010).

Assim, ao contrário das contas de governo, cuja prestação é anual, a prestação das contas de gestão poderá ocorrer a qualquer tempo, por determinação legal ou requisição do Tribunal de Contas.

A prestação de contas de governo ou contas anuais, também chamadas contas institucionais, é o documento apresentado pelo chefe do Poder Executivo ao Tribunal de Contas com os resultados gerais do exercício financeiro-orçamentário, onde serão analisados todos os atos de governo, nele compreendidos os contratos administrativos, os certames licitatórios, as contratações e aposentadorias, a remuneração dos servidores, a cobrança da dívida ativa, o investimento em saúde e educação, entre outros (SABINO, 2010).

Assim, o parecer prévio é um documento contendo a análise técnica feita pelo Tribunal de Contas acerca das contas de governo emitidas pelo chefe do Poder Executivo. É um instrumento indispensável para a análise que será feita posteriormente através do controle político realizado pelo Poder Legislativo (BIER; ASSING, 2019).

Conforme Andrada e Barros (2010, p. 6), o parecer prévio permite a harmonização entre as dimensões do controle externo: o controle político, efetivado no julgamento realizado pelo Poder Legislativo sobre as contas prestadas pelo Poder Executivo, e o controle técnico, efetivado pela emissão do Parecer Prévio pelo Tribunal de

Contas, permitindo que esse julgamento, além de um caráter político, possa ser dotado também de um caráter técnico especializado.

Esse parecer prévio sobre as contas é apreciado e julgado pelo Congresso Nacional (para a gestão do Presidente da República), pelas assembleias legislativas (para a gestão de cada Governador) e pelas câmaras municipais (para a gestão de cada Prefeito), onde os pareceres prévios são indispensáveis para esse processo de controle externo em cada ente federativo.

Todavia, aos Legislativos, no momento de finalizar o processo de julgamento das contas de governo do Executivo, ou seja, das contas de governo, não é dado simplesmente o poder de não aceitar ou ignorar o parecer prévio, omitindo-se de julgá-lo ou desprezando seu conteúdo sem expressar, motivada e tecnicamente, as razões pelas quais o fazem. Em qualquer dessas duas hipóteses a conduta do Parlamento será ilícita (FERRAZ, 1999). Por outro lado, o parecer prévio não possui um caráter definitivo, mas sim opinativo, uma vez que cabe exclusivamente ao Poder Legislativo exercer o controle externo na dimensão política para as contas de governo.

O próprio termo genérico “parecer”, conforme a doutrina sobre Direito Administrativo da obra de Celso de Mello (2009, p. 434), significa “manifestação opinativa de um órgão consultivo expendendo sua apreciação técnica sobre o que lhe é submetido”.

Dessa forma, o parecer do Tribunal de Contas, apesar de opinativo, tem legitimidade, pois é emitido por um órgão público, composto em seu quadro de pessoal por auditores e conselheiros, plenamente capacitados tecnicamente para emitir a opinião do Tribunal acerca das contas de governo anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. Esse parecer, então, é indispensável para o julgamento político devidamente motivado pelo Poder Legislativo.

3 METODOLOGIA

Segundo Lakatos e Marconi (1991), não há ciência sem metodologia científica, sendo esse o conjunto de atividades sistemáticas e racionais para o alcance de conhecimentos válidos e verdadeiros, auxiliando as decisões do cientista.

A pesquisa é documental porque reúne documentos sobre o assunto a ser tratado, que antes estavam desassociados e tinham sido pouco explorados, fa-

zendo com que este tipo de pesquisa se torne um meio de consulta. Levando em consideração a abordagem do problema, a pesquisa tem característica quantitativa, pois utiliza meios estatísticos na busca pela solução do problema (BEUREN; RAUPP, 2003).

Ao longo de toda a pesquisa foram utilizadas técnicas descritivas para chegar à solução do problema em questão. Para chegar às respostas adequadas da problemática levantada fez-se o uso de pesquisas bibliográficas, bem como da pesquisa documental. Empiricamente, foi feita uma análise nas informações que são enviadas ao pelo TCE-PB ao Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE-PB), descrevendo os pareceres prévios enviados ao Poder Legislativo, bem como foram coletados dados do sistema Tramita, do TCE-PB.

Para dar continuidade à questão levantada, foram obtidos três documentos do TRE-PB com a descrição de contas de prefeitos com pareceres contrários. Esses documentos possuem informações essenciais para a análise, pois contêm os julgamentos que ainda não foram elaborados pelas câmaras municipais sobre o controle opinativo do TCE-PB, como também os julgamentos que já ocorreram, mostrando os que são favoráveis e desfavoráveis ao parecer prévio do Tribunal, descritos a seguir.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Por meio do material obtido sobre as contas de prefeitos com pareceres contrários e acórdãos irregulares emitidos pelo TCE-PB ao TRE-PB, foi feita uma análise do total de exercícios em que o Tribunal julgou as contas de governo de municípios paraibanos de 2002 a 2018, conforme a Tabela 1, como também a análise dos julgamentos que mantiveram e rejeitaram o parecer prévio do TCE-PB ao longo dos exercícios, conforme a Tabela 2.

Tabela 1: Análise de contas de Governo apreciadas pelo TCE-PB no período 2002 a 2018

Descrição	Quantidade	Percentual
Contas em que as câmaras municipais aderiram ao parecer prévio	92	27
Contas em que as câmaras municipais rejeitaram o parecer prévio	250	73
Contas em que as câmaras municipais informaram seu julgamento	342	100
Julgamento tacitamente aderente	774	70

Tabela 1: Análise de contas de Governo apreciadas pelo TCE-PB no período 2002 a 2018
 (continuação)

Descrição	Quantidade	Percentual
Julgamento aderente por decreto legislativo	92	8
Julgamento divergente por decreto legislativo	250	22
Contas de governo com parecer prévio favorável	2.252	67
Contas de governo com parecer prévio contrário	1.116	33
Total de contas de governo com emissão de parecer prévio	3.368	100

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Cada conta julgada equivale a um exercício financeiro, pois as contas de governo são julgadas anualmente. Conforme demonstrado na Tabela 1, de 2002 a 2018 contam 3.368 contas de prestações de contas municipais apreciadas pelo TCE-PB, conforme sistema TRAMITA do próprio Tribunal de Contas.

Das contas julgadas pelo TCE-PB, apenas 342 (30,6%) informaram o julgamento por parte do Legislativo local acerca do parecer prévio contrário do TCE-PB, em consonância com os resultados encontrados por Meneses e Mapurunga (2016). Por outro lado, em 774 casos (cerca de 70%) as decisões legislativas não foram encaminhadas pelas respectivas câmaras municipais ao TCE, ocorrendo uma proporção bem maior de câmaras municipais que ainda não completaram essa forma de controle externo, resultando em aderência tática pela Câmara ao parecer do Tribunal de Contas.

Entre os exercícios de 2002 e 2018, ocorreram 92 julgamentos de câmaras municipais favoráveis ao parecer prévio do Tribunal, totalizando 8% do total. Por outro lado, julgamentos desfavoráveis totalizaram 22% do total e, por fim, 774 julgamentos foram tacitamente aderentes ao parecer do TCE-PB. Desse modo, chega-se a uma aderência (tácita ou explícita) de 78% e uma rejeição média de 22% dos julgamentos efetuados pelos poderes legislativos municipais paraibanos em relação aos pareceres prévios contrários do TCE-PB.

Vale salientar que mesmo nos casos em que a Câmara Municipal realiza julgamento em desfavor do parecer prévio do TCE-PB, é possível que a ausência de motivação acarrete a nulidade do julgamento por falta de fundamentação fática e jurídica. Logo, a real fundamentação de um julgamento é requisito essencial da decisão, pois sua ausência acarreta a sua nulidade, tendo em vista afronta ao sistema de garantias contido na CF/88.

De acordo com a Tabela 1, a proporção de divergências ativas (22%) entre o parecer emitido pelo TCE-PB e o julgamento pelas câmaras municipais, é maior do que as convergências ativas (8%) entre as formas de controle, deixando a aderência tácita com maior proporção de julgamentos. Essa tendência mostra que, se as câmaras municipais sempre tivessem julgamentos ativos, é possível que o número de divergências fosse maior que o número de aderências ao parecer prévio do Tribunal de Contas.

Apesar de ambos os órgãos legislativos e tribunais de contas terem suas funções próprias, que são naturalmente independentes, a CF/88 conferiu a participação conjunta dos Tribunais de Contas com os órgãos legislativos, em que apesar de ambas as decisões nas duas formas de controle terem que ser motivadas, se houver entendimento divergente do parecer prévio pelo órgão legislativo, prevalece a decisão da Câmara Municipal, titular do controle externo.

Adicionalmente ao objetivo desta pesquisa, foi feita uma estratificação dos municípios paraibanos por população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2016. Desse modo, buscou-se analisar se o tamanho da população poderia influenciar o nível de controle social e, por conseguinte, inclinar o Poder Legislativo municipal a aderir ao parecer técnico do Tribunal de Contas conforme os documentos emitidos por ele ao TRE-PB e segundo estimativas do IBGE para 2016, conforme a Tabela 2.

Tabela 2: relação entre o tamanho da população e a aderência ao parecer do TCE-PB para contas de governo

População	Contas com parecer contrário do TCE	Aderência ao parecer do TCE pela Câmara	% de aderência	Rejeição do parecer do TCE pela Câmara	% de rejeição
Até 5 mil	271	198	73	73	27
5-10 mil	339	277	82	62	18
10-20 mil	332	258	78	74	22
20-30 mil	94	73	78	21	22
30-50 mil	39	27	69	12	31
Mais de 50 mil	41	33	80	8	20
TOTAL	1.116	866	78	250	22

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Assim, considerando a amostra analisada os municípios tendem a ter grau semelhante de rejeição do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas. Os maiores índices são percebidos para municípios entre 30 mil e 50 mil habitantes, com 31% de rejeição, seguidos pelos municípios com menos de 5 mil habitantes. Já os menores índices estão nas cidades entre 5 mil e 10 mil habitantes, com 18% de rejeição. Por fim, os grandes municípios, com mais de 50 mil habitantes, tendem a rejeitar um pouco menos que a média geral, em torno de 20%.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fundamentado no sistema de processos do TCE-PB e nos documentos emitidos pelo TCE-PB ao TRE-PB, contendo informações do período entre 2002 e 2018, foi possível analisar essa modalidade de controle externo exercido pelas câmaras municipais paraibanas com o auxílio do TCE-PB. Os documentos analisados trazem os julgamentos de diversas câmaras de vereadores acerca do controle técnico opinativo do TCE-PB sobre as contas municipais de governo.

Os resultados apontam que o número de exercícios financeiros em que câmaras municipais não informaram seu julgamento ao TCE-PB é bem maior do que os exercícios em que houve comunicação expressa. Considerando toda a base de dados analisada no período, o nível de rejeição dos pareceres emitidos pelo TCE-PE é, em média, de aproximadamente 22% por parte dos legislativos municipais.

Os números revelam que nos grandes municípios paraibanos, acima de 50 mil habitantes, há grau de rejeição do parecer prévio do TCE em níveis de 20%, enquanto há uma maior quantidade de contas com parecer contrário para municípios de população intermediária, entre 30 mil e 50 mil habitantes (cerca de 31% de rejeição). Destaca-se, também, as cidades de menor população, com até 5 mil habitantes, que apresentam índice de rejeição acima da média (em torno de 27%).

O possível impacto negativo da rejeição dos poderes legislativos acerca do controle do TCE-PB é sentido pela população local, visto que uma das possíveis punições é a inelegibilidade do respectivo chefe do Poder Executivo. Para que a sociedade tenha cada vez menos a sensação de impunidade, é importante que cada população afetada participe fiscalizando o bom andamento desse processo e exerça o controle social.

Por fim, diante dos resultados desta pesquisa, espera-se que este trabalho contribua para o aperfeiçoamento do controle social sobre a relação técnico-política entre o Tribunal de Contas e as câmaras municipais diante da elaboração e do julgamento do parecer prévio do TCE relativo às contas dos prefeitos das cidades paraibanas, com possíveis reflexos na qualidade do controle das comunidades locais sobre seus gestores, contribuindo para um aprimoramento da gestão pública dessas localidades.

REFERÊNCIAS

ANDRADA, A. C. D.; BARROS, L. C. O parecer prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 77, n. 4, p. 55, out.-dez. 2010.

BEUREN, I. M.; RAUPP, F. M.; Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais. In: COLAUTO, R. D.; LONGARAY, A. A.; PORTON, R. A. B.; RAUPP, F. M.; SOUSA, M. A. B.; BEUREN, I. M. (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 76-97.

BIER, C.; ASSING, T. M. O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas e a aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa para fins de inelegibilidade dos prefeitos municipais. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 46-73, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/38URCJZ>. Acesso em: 31 jan. 2020.

BUGARIN, P. S. O Princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Belo Horizonte, n. 41, 2004.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CAVALCANTE, J. R. B.; RODRIGUES, J. S. Caminhos da democracia participativa: participação popular nos Tribunais de Contas. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 344-379, 2017.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Makron Books, 1986.

CITADINI, A. R. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

COSTA, A. L.; LEITE, L. C.; BEZERRA, P. S. A.; GAIA, R. N. D. **Controle externo das contas públicas: tendências atuais**. 2003. 47 f. Dissertação (MBA em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, Macapá, 2003.

CURY NETO, M. Os tribunais de contas e sua função de controle externo no Brasil. **JusBrasil**, [s. l.], 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2vFv6Xl>. Acesso em: 31 jan. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERNANDES, J. U. J. O julgamento pelos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, DF, v. 22, n. 20, p. 17-20, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/3b94qyu>. Acesso em: 31 jan. 2020.

FERRAZ, L. **Controle da administração pública: elementos para compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

HOLANDA, D. F. A. V. Uma análise da extinção dos Tribunais de Contas dos Municípios à luz da Constituição Federal. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 16, n. 1, p. 362-393, 2018.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1991.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LINO, A. F.; AQUINO, A. C. B. A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. **Revista Contabilidade & Finanças**, Ribeirão Preto, v. 29, n. 76, p. 26-40, 2018.

LYRA, L. Proteção dos direitos fundamentais pelos Tribunais de Contas. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 320-343, 2017.

MANCUSO, R. C. Sobre a execução das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, especialmente a legitimação. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 78, p. 74-95, set. 1997.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

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

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENESES, A. F.; MAPURUNGA, P. V. R. Parecer prévio das contas anuais do governador: um estudo na evidenciação pelos tribunais de contas estaduais. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 108-125, 2016.

MOREIRA NETO, D. F. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MOREIRA NETO, D. F. O Direito Administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 45, p. 13-37, 2011.

ROCHA, C. A. **O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema**. Brasília, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2RLcpdp>. Acesso em: 31 jan. 2020.

SABINO, J. L. Inelegibilidade motivada pela rejeição das “contas anuais” ou das “contas de gestão”. **JusBrasil**, [s. l.], set. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2OeWnGw>. Acesso em: 31 jan. 2020.

SCHWEICH, D. E.; MARTINS, M. S. **Eficácia das decisões do Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul e a execução de suas decisões**. Campo Grande: TCE-MS, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/36GOuzT>. Acesso em: 31 jan. 2020.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOBREIRA, K. R.; RODRIGUES JÚNIOR, M. S. Governança no setor público segundo IFAC: levantamento do nível de aderência de uma instituição de ensino superior. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 166-194, 2017.

TEIXEIRA, N. M. Contas do Legislativo: soberania do parecer do Tribunal de Contas. **JusBrasil**, [s. l.], 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2S7vk0J>. Acesso em: 31 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. **Relatório de atividades do terceiro trimestre de 2013**. João Pessoa: TCE-PB, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2UkbWjM>. Acesso em: 31 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. **Contas de prefeitos com pareceres contrários e acórdãos irregulares-TRE 2014**. João Pessoa: TCE-PB, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2RYSLL1>.