



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ANDREZA VERY CAVALCANTE

**ASSIMETRIAS DO CONTROLE EXTERNO: UM ESTUDO ACERCA DA
ATUAÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E DO TRIBUNAL DE CONTAS NO
JULGAMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL**

CAMPINA GRANDE-PB

2025

ANDREZA VERY CAVALCANTE

**ASSIMETRIAS DO CONTROLE EXTERNO: UM ESTUDO ACERCA DA
ATUAÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E DO TRIBUNAL DE CONTAS NO
JULGAMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, pertencente à linha de pesquisa Instituições Políticas e área de concentração Estado e Governo, como requisito para a obtenção de Título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo.

Coorientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda.

CAMPINA GRANDE-PB

2025

Universidade Federal de Campina Grande - UFCG
Sistema de Bibliotecas - SISTEMOTECA
Catalogação de Publicação na Fonte. UFCG - Biblioteca Central

C376a

Cavalcante, Andreza Very.

Assimetrias do controle externo : um estudo acerca da atuação das Câmaras Municipais e do Tribunal de Contas no julgamento da Gestão Municipal no Brasil / Andreza Very Cavalcante. – 2025.

106 f. : il. color.

Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2025.

“Orientação: Prof. Dr. Clóvis Alberto de Melo, Prof. Dr. Luiz Fernando Vieira Vasconcelos de Miranda”.

Referências.

1. Ciências Sociais. 2. Política. 3. Governo. 4. Controle Externo. 5. Accountability. 6. Ministério Público. 7. Tribunais de Conta. 8. Câmara de Vereadores. I. Melo, Clóvis Alberto de. II. Miranda, Luiz Fernando Vieira Vasconcelos de. III. Título.

UFCG/BC

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECÁRIA ITAPUANA SOARES DIAS GONÇALVES CRB-15/93

CDU 3(043.3)

ANDREZA VERY CAVALCANTE

**ASSIMETRIAS DO CONTROLE EXTERNO: UM ESTUDO ACERCA DA
ATUAÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E DO TRIBUNAL DE CONTAS NO
JULGAMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, pertencente à linha de pesquisa Instituições Políticas e área de concentração Estado e Governo, como requisito para a obtenção de Título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo.

Aprovado em: 25/08/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo
Orientador/Presidente da Banca

Prof. Dr. Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda
Coorientador

Prof. Dr. Saulo Felipe Costa
Membro Titular Interno

Prof. Dr. Rodrigo Rossi Horochovski
Membro Titular Externo

Prof. Dra. Kelly Cristina Soares
Membro Suplente Interno

Prof. Dra. Cletiane Medeiros costa de Araújo
Membro suplente Externo



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitário, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

ANDREZA VERY CAVALCANTE

ASSIMETRIAS DO CONTROLE EXTERNO: UM ESTUDO ACERCA DA ATUAÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E DO TRIBUNAL DE CONTAS NO JULGAMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 25/08/2025

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG

Orientador

Prof. Dr. Luiz Fernando Vasconcellos de Miranda - UFPA

Coorientador

Prof. Dr. Saulo Felipe Costa - PPGCP/UFCG

Examinador Interno

Prof. Dr. Rodrigo Rossi Horochovski - UFPR

Examinador Externo



Documento assinado eletronicamente por **Saulo Felipe Costa, Usuário Externo**, em 25/08/2025, às 11:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 25/08/2025, às 11:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Rossi Horochovski, Usuário Externo**, em 25/08/2025, às 11:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **5759727** e o código CRC **AC17C8B1**.

AGRADECIMENTOS

A jornada ao longo dos últimos dois anos foi permeada por dúvidas, incertezas e dificuldades, construir uma dissertação não é tarefa fácil, mas nada impossível para alguém que Deus abençoou com uma família, amigos e professores, que tornaram o caminho menos árduo.

Apesar dos inúmeros percalços, o período em que me debrucei sobre a dissertação também foi repleto de momentos de felicidades e realizações pessoais e profissionais, que somente foram possíveis devido ao suporte e apoio incondicional do meu companheiro de vida, que não somente acompanhou todo o processo, mas também me auxiliou em todos os passos dados até a conclusão do trabalho.

Essa vitória profissional apenas foi alcançada graças aos meus pais, Veridiana e Moacir, que acreditaram e investiram tempo e esforço em mim, ensinando o valor da dedicação e da perseverança. Aos meus familiares, amigos e à minha irmã, que estiveram presentes em todos os momentos em que precisei de suporte, dando forças para concluir esse importante ciclo.

Ao meu orientador e ao meu coorientador, que estiveram sempre disponíveis para sanar dúvidas e mostrar o melhor caminho a ser seguido para a elaboração da dissertação.

Agradeço a todos que contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho e para a minha formação, por cada gesto de apoio e demonstração de afeto, vocês deixaram uma marca eterna em minha vida.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Índice de concordância e discordância nas decisões dos Ministérios Públicos de Contas, dos Tribunais de Contas e das Câmaras Municipais 48

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação teórica dos principais tipos de accountability	21
Quadro 2 – Principais modelos de instituições superiores de controle externo no direito comparado	31
Quadro 3 – Competências do TCU previstas na Constituição Federal de 1988, classificadas pela natureza.....	33

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de pareceres coletados no Ministério Público, Tribunal de Contas e Câmara Municipal	45
Tabela 2 – Número de municípios estudados por Região do País.....	46
Tabela 3 – Análise comparativa dos pareceres dos Tribunais de Contas, dos Ministérios Públicos de Contas e dos Decretos das Câmaras Municipais.....	47
Tabela 4 – Classificação dos pareceres do MPC na análise das prestações de contas dos Prefeitos em 2019	50
Tabela 5 – Classificação regional dos pareceres do Ministério Público de Contas sobre as contas dos gestores municipais no exercício de 2019	50
Tabela 6 – Distribuição dos pareceres do Ministério Público de Contas sobre as contas dos prefeitos no exercício de 2019 por Unidade Federativa	51
Tabela 7 – Pareceres válidos e omissos emitidos pelos Tribunais de Contas sobre as contas dos prefeitos no exercício de 2019.....	53
Tabela 8 – Distribuição regional dos pareceres dos Tribunais de Contas sobre as contas municipais no exercício de 2019	53
Tabela 9 – Distribuição dos pareceres dos Tribunais de Contas na apreciação das contas dos prefeitos no exercício de 2019, por estado	54
Tabela 10 – Análise comparativa dos pareceres do Ministério Público e do Tribunal de Contas no julgamento das contas dos prefeitos no exercício de 2019.....	57
Tabela 11 – Disponibilidade dos Decretos Legislativos das Câmaras Municipais sobre as contas de 2019	58
Tabela 12 – Distribuição dos decretos legislativos sobre as contas dos Prefeitos no exercício 2019 por Região	59
Tabela 13 – Julgamento das contas dos Prefeitos no exercício de 2019 pelas Câmaras Municipais, distribuído por Estado.....	60
Tabela 14 – Análise comparativa dos pareceres do Tribunal de Contas e dos Decretos das Câmaras no julgamento das contas dos prefeitos, no exercício de 2019.....	61
Tabela 15 – Análise comparativa dos pareceres do Ministério Público e dos Decretos das Câmaras no julgamento das contas dos prefeitos, no exercício de 2019.....	62

RESUMO

O presente trabalho objetiva verificar se as Câmaras de Vereadores seguem as recomendações dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais no julgamento das contas públicas. O recorte temporal utilizado concentrou-se no exercício de 2019, escolhido em razão da disponibilidade dos dados e do tempo hábil para a conclusão da pesquisa. O estudo analisou o papel técnico e fiscalizador dos Tribunais de Contas, bem como sua interação com os Ministérios Públicos de Contas e as Câmaras Municipais. Para tanto, foi empregada uma metodologia descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa, a partir da análise documental da amostra composta por 360 municípios brasileiros selecionados randomicamente. Os resultados evidenciaram uma expressiva disparidade entre os pareceres dos Tribunais de Contas e as decisões políticas das Câmaras de Vereadores. Observou-se que, frequentemente, o legislativo municipal aprova as contas da gestão mesmo diante de pareceres pela rejeição, emitidos tanto pelos Tribunais quanto pelos Ministérios Públicos de Contas. Adicionalmente, a pesquisa identificou uma acentuada heterogeneidade na transparência e na acessibilidade dos dados referentes à prestação de contas, com variações significativas entre os estados quanto à eficiência e à publicização das informações. Constatou-se, ainda, que a ausência de estrutura técnica adequada nas Câmaras Municipais, aliada à morosidade nos julgamentos e à inexistência de sistemas padronizados de controle, compromete a eficácia da fiscalização da gestão pública municipal. Diante desse cenário, o fortalecimento institucional, a harmonização dos critérios técnicos e políticos, bem como a criação de um sistema nacional unificado de publicação das informações de controle, apresentam-se como medidas fundamentais para promover maior transparência, responsabilização e efetividade na fiscalização das contas públicas no Brasil.

Palavras-chave: controle externo; *accountability*; Ministério Público; Tribunais de Contas; Câmara de Vereadores.

ABSTRACT

This study aims to verify whether City Councils in Brazil follow the recommendations of State and Municipal Courts of Accounts in the judgment of public accounts. The temporal scope focused on the fiscal year 2019, selected due to data availability and the timeframe required for the completion of the research. The study analyzed the technical and oversight roles of the Courts of Accounts, as well as their interaction with the Public Prosecutor's Offices of Accounts and the City Councils. A descriptive methodology was adopted, with both qualitative and quantitative approaches, based on documentary analysis of a sample composed of 360 randomly selected Brazilian municipalities. The results revealed a significant disparity between the technical opinions issued by the Courts of Accounts and the political decisions made by the City Councils. It was frequently observed that municipal legislatures approved government accounts despite recommendations for rejection issued by both the Courts and the Public Prosecutor's Offices of Accounts. Furthermore, the research identified a high degree of heterogeneity in the transparency and accessibility of accounting data, with considerable variation among states in terms of efficiency and public disclosure. The study also found that the lack of adequate technical structure within municipal legislatures, delays in judgment, and the absence of standardized control systems undermine the effectiveness of oversight over municipal public management. Given this context, institutional strengthening, harmonization of technical and political criteria, and the creation of a unified national system for the publication of control information are essential measures to promote greater transparency, accountability, and effectiveness in the oversight of public accounts in Brazil.

Keywords: external control. accountability. Prosecution Office. Court of Accounts. Municipal Councils.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	SEPARAÇÃO DE PODERES, ACCOUNTABILITY E INSTITUIÇÕES DE CONTROLE: UMA ABORDAGEM TEÓRICA DO PROCESSO DE JULGAMENTO DAS CONTAS DE GESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL.....	12
2.1	A separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos.....	12
2.2	<i>Accountability: conceito, tipos e características</i>	15
2.3	Controle interno, interno-integrado e externo: abordagem histórica e do modelo adotado no Brasil.....	21
2.4	Controle Externo no Brasil.....	26
2.5	Procedimento de Julgamento de Contas Municipais	29
2.5.1	<i>Tribunal de Contas</i>	29
2.5.2	<i>Ministério Público de Contas</i>	37
2.5.3	<i>Câmara Municipal.....</i>	39
3	METODOLOGIA	43
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	45
5	CONCLUSÃO	64
	REFERÊNCIAS	66
	APÊNDICE A – BANCO DE DADOS DOS JULGAMENTOS DAS CONTAS DE GESTÃO MUNICIPAL NO EXERCÍCIO DE 2019	73
	APÊNDICE B – PROCEDIMENTOS DE ACESSO AOS DADOS E LIMITAÇÕES ENCONTRADAS NA COLETA	84

1 INTRODUÇÃO

A separação dos poderes, fundamento essencial das democracias modernas, busca assegurar o equilíbrio institucional por meio da distribuição das funções estatais entre órgãos independentes. Inspirada nas ideias de Montesquieu e dos Federalistas, essa teoria fundamenta-se na lógica dos freios e contrapesos, também conhecida como *checks and balances*, concebidos para evitar abusos de poder (Grohmann, 2001). No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagrou esse princípio, atribuindo ao Poder Legislativo o controle externo da Administração Pública, com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas.

O termo *Accountability* engloba a obrigação dos agentes públicos de prestar contas de seus atos, é central nesse modelo, especialmente na sua dimensão horizontal, exercida por instituições que fiscalizam outras entidades públicas, como os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais que, além de técnicos e autônomos, cumprem papel sancionador, emitindo pareceres sobre a regularidade das contas públicas municipais, a serem julgadas, em última instância, pelas Câmaras de Vereadores (Denobi, 2006).

O presente trabalho partiu do seguinte questionamento: “As Câmaras de Vereadores seguem as recomendações dos Tribunais de Contas no julgamento das contas municipais no Brasil?”. O objetivo principal da pesquisa foi verificar as Câmaras Municipais seguem as recomendações dos Tribunais de Contas. Para tanto, busca-se também compreender o desenho institucional dos Tribunais de Contas como órgãos auxiliares do Legislativo, levantar informações sobre os pareceres emitidos no exercício de 2019, identificar os posicionamentos do Ministério Público de Contas, descobrir as decisões efetivamente tomadas pelas Câmaras Municipais e, por fim, traçar um quadro descritivo dos posicionamentos dos TCEs, do MPC e dos Legislativos locais.

A pesquisa, de natureza descritiva e com abordagem qualitativa e quantitativa, adotou uma amostra de documentos oficiais de 360 municípios brasileiros referentes ao exercício de 2019. O recorte temporal foi escolhido em virtude da disponibilidade dos dados e do período disponível para elaboração do estudo.

Os dados revelaram disparidades significativas entre os pareceres técnicos dos órgãos de controle e as decisões políticas, evidenciando os limites da *Accountability* horizontal e o desafio de promover uma cultura de responsabilização no julgamento das contas públicas no âmbito municipal.

A discrepância entre os pareceres dos Tribunais de Contas e as recomendações dos Ministérios Públicos também foi um aspecto relevante observado na pesquisa. Em diversos

estados, como São Paulo, Paraíba e Piauí, o Ministério Público de Contas adotou posturas mais rigorosas, frequentemente recomendando a rejeição das contas, enquanto houve a aprovação, ainda que com ressalvas, por parte dos Tribunais.

A análise da transparência e acessibilidade dos dados de prestação de contas dos municípios brasileiros evidenciou a existência de um cenário heterogêneo no país, marcado por avanços pontuais e, ao mesmo tempo, deficiências estruturais, à medida em que alguns estados proporcionam um acesso facilitado por sistemas bem organizados, enquanto em outros há a ausência de publicização dos dados e uma preocupante morosidade nos julgamentos, dificultado a fiscalização por parte da sociedade civil e dos órgãos competentes, comprometendo a efetividade do controle social.

Na sequência, será abordado o referencial teórico da pesquisa, iniciando com a discussão acerca da separação dos poderes e do sistema de freios e contrapesos no tópico 2.1, seguido da *accountability* e os sistemas de controle, nos itens 2.2 e 2.3 respectivamente. Na sequência, nos tópicos 2.4 e 2.5, passar-se-á a tratar do controle externo no Brasil e dos procedimentos de julgamento de contas públicas. Finalmente, nos capítulos 3 e 4 serão descritos os procedimentos metodológicos e os resultados obtidos.

2 SEPARAÇÃO DE PODERES, ACCOUNTABILITY E INSTITUIÇÕES DE CONTROLE: UMA ABORDAGEM TEÓRICA DO PROCESSO DE JULGAMENTO DAS CONTAS DE GESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL

2.1 A separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos

A ideia de separação dos poderes é basilar para um estudo acerca dos mecanismos de controle de um Estado, isto porque somente é possível falar em fiscalização dos agentes públicos quando se parte da premissa de que existem instituições capazes de promover a supervisão das atividades desempenhadas no exercício das funções públicas.

Consoante explica Grohmann (2001), as ideias de Locke, Montesquieu e dos Federalistas moldaram o entendimento contemporâneo sobre como organizar o governo para garantir uma governança equilibrada e justa.

Em tal cenário, enfatiza-se a relevância da divisão dos poderes para prevenir abusos e fomentar o interesse coletivo. Na obra *O Espírito das Leis*, Montesquieu (2005) introduz a noção de que os poderes devem exercer controle mútuo a fim de impedir a instauração da tirania.

Por outro lado, Madison, importante representante dos federalistas, explorou os meios de projetar instituições que assegurem tanto independência quanto eficácia dos poderes públicos, ao mesmo tempo em que mantêm um sistema de freios e contrapesos que possibilite corrigir abusos e preservar a ordem democrática (Madison; Hamilton; Jay, 1993).

Neste contexto, Bobbio (1999) ensina que a democracia não é apenas uma forma de governo baseada em um conjunto de instituições que determinam quem e como se governa, mas deve abranger o significado atribuído a esse regime em função dos fins e valores perseguidos por determinado grupo político, possibilitando diferenciar regimes democráticos e não democráticos.

Montesquieu (2005), em "O Espírito das Leis", consolidou a divisão clássica entre Executivo, Legislativo e Judiciário, e essa teoria se tornou um dos pilares da organização política liberal. Posteriormente, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), o princípio da separação dos poderes alcançou o patamar de norma fundamental para o funcionamento livre e eficaz do parlamento e para a autonomia dos legisladores no cumprimento de suas funções.

A separação de poderes é, portanto, um princípio fundamental em sistemas presidencialistas e democráticos, e sua importância se reflete na maneira como esses sistemas estruturam e distribuem o poder estatal.

Como explica Moraes (2023), a teoria referida baseia-se na distinção de três funções essenciais do Estado: legislativa, executiva e judiciária, cada uma atribuída a um órgão autônomo e independente. Essa divisão funcional visa garantir que cada órgão exerça suas funções sem interferências indevidas dos demais, promovendo a harmonia e a eficiência do poder do Estado.

Partindo para a realidade nacional, posto que o território brasileiro foi o epicentro da pesquisa em tela, há de se ter em consideração que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou, em seu artigo 2º, a tripartição dos poderes do Estado. Essa estrutura divide o poder estatal em três órgãos distintos: o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário (Brasil, 1988).

De acordo com Silva (2007), o Poder Legislativo é responsável pela criação de leis e pela fiscalização do Executivo; o Poder Executivo, liderado pelo Presidente da República, implementa e executa as leis; e o Poder Judiciário interpreta e aplica as normas, garantindo a justiça e a conformidade com a Constituição.

Além das funções típicas acima descritas, cada um dos poderes possui também funções atípicas, isto porque, no art. 2º, a Constituição de 1988 destaca não apenas a independência dos poderes, mas também a harmonia entre eles. Assim, além das funções predominantes, cada Poder também desempenha atividades que não são suas atribuições principais, de modo que o Legislativo pode exercer funções judiciais ao julgar o impeachment de autoridades, o Executivo pode editar medidas provisórias e expedir decretos, funções que, embora administrativas, têm impacto legislativo, e o Poder Judiciário pode atuar em áreas administrativas e consultivas, como a revisão de atos administrativos (Moraes, 2023).

A teoria da “tripartição de Poderes”, exposta por Montesquieu, foi adotada por grande parte dos Estados modernos, só que de maneira abrandada. Isso porque, diante das realidades sociais e históricas, passou-se a permitir uma maior interpenetração entre os Poderes, atenuando a teoria que pregava a separação pura e absoluta deles.

Dessa forma, além do exercício de funções típicas (predominantes), inerentes e ínsitas à sua natureza, cada órgão exerce, também, outras duas funções atípicas (de natureza típica dos outros dois órgãos). Assim, o legislativo, por exemplo, além de exercer uma função típica, inerente à sua natureza, exerce, também, uma função atípica de natureza executiva e outra função atípica de natureza jurisdicional.

Importante esclarecer que, mesmo no exercício da função atípica, o órgão exercerá uma função sua, não havendo aí ferimento ao princípio da separação de Poderes, porque tal competência foi constitucionalmente assegurada pelo poder constituinte originário (Lenza, 2022, p. 947)

Conforme analisado por Lenza (2022), esse modelo não é aplicado de maneira rígida, e há uma maior interpenetração entre os poderes. Cada órgão estatal exerce suas funções típicas

(inerentes à sua natureza), mas também desempenha funções atípicas, que são características de outros poderes. Por exemplo, o poder legislativo não apenas legisla (sua função típica), mas também pode exercer funções executivas e jurisdicionais de maneira atípica, o que suaviza a divisão absoluta entre os poderes. Esse modelo flexível permite um melhor funcionamento do Estado ao integrar as funções dos diferentes poderes em determinadas situações.

Observa-se, portanto, que o modelo da separação dos poderes foi amplamente adotada pelos Estados modernos, mas há de se ressaltar que foram necessárias adaptações para se ajustar às realidades sociais e históricas. No entanto, a intersecção entre os poderes não pode ser utilizada como subterfúgio para invasão de competências, como tem ocorrido pelo chamado ativismo judicial, por exemplo.

Como se verifica, a forma de governo é um debate antigo que remonta à filosofia política clássica, com pensadores como Sócrates, Platão, Aristóteles e Políbio (Bobbio, 1997), mas foi Montesquieu (2005) quem pensou a divisão dos poderes, argumentando que o poder deve ser dividido para garantir que nenhum grupo ou indivíduo possa abusar de sua autoridade (Bresser-Pereira; Wilheim; Sola, 1999).

Verifica-se, portanto, que a separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário visa criar um sistema de freios e contrapesos, onde cada um tem a capacidade de limitar e controlar os outros, promovendo um equilíbrio que protege a liberdade política e a justiça. Os mecanismos de controle e equilíbrio do sistema de freios e contrapesos servem como uma extensão do conceito de separação dos poderes dentro do Estado, inspirado na teoria da divisão de poderes, para evitar abusos e assegurar que nenhum ramo excederá suas atribuições ou interferirá injustamente nos demais.

Dessa forma, o Poder Legislativo estipula normas gerais e conceituais, cabendo ao Poder Executivo atuar dentro dessas diretrizes estipuladas, enquanto o Poder Judiciário garante a conformidade das ações com a Constituição, bem como resolve conflitos. Esse específico sistema de monitoramento recíproco e limitação é essencial para manter a ordem democrática, assegurando que cada poder atue dentro de seus limites constitucionais (Barbosa; Saracho, 2019).

Segundo o pensamento de Montesquieu, nesse sistema, os poderes do Estado seriam divididos em: Legislativo, Executivo e Judiciário. O Poder Legislativo possui a função típica de legislar e fiscalizar; o Executivo, de administrar a coisa pública; já o Judiciário, julgar, aplicando a lei a um caso concreto que lhe é posto, resultante de um conflito de interesses. Aplicar o Sistema de freios e contrapesos significa conter os abusos dos outros poderes para manter certo equilíbrio. Por exemplo, o Judiciário, ao declarar a constitucionalidade de uma lei é um freio ao ato Legislativo que poderia conter uma arbitrariedade, ao ponto que o contrapeso é que todos os poderes possuem

funções distintas fazendo, assim, com que não haja uma hierarquia entre eles, tornando-os poderes harmônicos e independentes. Para Montesquieu a liberdade estaria em fazer tudo o que as leis permitissem e a liberdade política só se acharia presente nos governos moderados. Por isso, Estados livres, para ele, eram os Estados moderados, onde não se abusasse do poder, muito embora a experiência lhe dissesse que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele, indo até os seus limites. Para que o abuso de poder não ocorra, é necessário que "o poder freie o poder" (Barbosa; Saracho, 2019, p. 1629).

Seguindo a lógica acima retratada, o sistema de controle exerce um papel crucial nas relações entre o Estado e a sociedade, contribuindo para a manutenção do regime democrático ante as relações estabelecidas entre o ente estatal e o povo através de funções específicas, seja ela executiva, legislativa ou judiciária, e os órgãos que compõe formalmente a administração pública (Rocha, 2002).

Diante do exposto, visando possibilitar a fiscalização dos poderes, a Constituição Federal de 1988 prevê dois sistemas de controle: o controle interno, realizado pelos próprios órgãos estatais, e o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio da corte de contas, os quais serão tratados ao longo da presente dissertação no tópico 2.3.

2.2 *Accountability*: conceito, tipos e características

Após abordar o modelo de separação dos poderes existentes em um Estado e antes de adentrar na discussão dos mecanismos de controle propriamente ditos, especialmente os externos, que são o tema principal da pesquisa em epígrafe, é necessário estudar a origem e a importância da prestação de contas por aqueles que ocupam cargos públicos: a *Accountability*.

O termo é frequentemente utilizado no contexto político e administrativo e refere-se à prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade e as instituições. A palavra consta no dicionário desde 1794 e é utilizada internacionalmente desde então, porém, no Brasil, somente foi empregada a partir do final do século XX (Pinho; Sacramento, 2009).

O conceito é amplo e abrange diversos aspectos da governança, desde a transparência na gestão dos recursos públicos até a garantia de que os representantes eleitos atuem em conformidade com os interesses da população.

Campos (1990) relaciona o conceito tratado ao estágio democrático de uma nação, afirmando que, quando o interesse pelo tema aumenta, há um avanço nos valores democráticos de um país.

Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela accountability. E a accountability governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade. A inevitável necessidade do desenvolvimento de estruturas burocráticas para atendimento das responsabilidades do Estado traz consigo a necessidade da proteção dos direitos do cidadão contra os usos (e abusos) do poder pelo governo como um todo, ou de qualquer indivíduo investido em função pública (Campos, 1990, p. 33).

Muito se discutiu acerca do conceito da *accountability*, posto que em solo nacional não há uma palavra que corresponda à tradução do termo originário do inglês, contudo, hoje entende-se que se trata do dever de prestação de contas do indivíduo que assume um cargo público ou privado. Desse dever decorre também a possibilidade de responsabilização daquele que pratica malfeito, com a respectiva imputação de uma penalidade correspondente à infração (Pinho; Sacramento, 2009).

A *accountability* está intrinsecamente ligada à teoria da agência (O'Donnell, 1998), que descreve a relação entre um agente que atua em nome de um principal, e a necessidade de controle e responsabilização dele perante o último. Nesse sentido, Przeworski (2003) ensina que existem três tipos de relações de agência, as estabelecidas entre o Estado e os agentes econômicos privados, entre cidadãos e políticos e entre os políticos e a máquina pública, que seria a burocracia.

No contexto político, essa relação se estabelece entre os representantes eleitos (agentes) e os cidadãos (principais), e as eleições são destacadas como um mecanismo-chave, através do qual os cidadãos têm o poder de "punir ou premiar" os agentes políticos com seus votos (Rocha, 2011).

Assim, é possível afirmar que, hodiernamente, a *accountability* é um processo contínuo de avaliação e penalização dos agentes públicos, envolvendo transparência (divulgação de informações), participação (envolvimento dos cidadãos nos assuntos de interesse público), controle (fiscalização das ações dos agentes) e sanção (consequências para condutas inadequadas).

Para Lindberg (2009) a responsabilidade governamental possui origem no princípio da delegação, que pressupõe a existência de mecanismos que permitam a prestação de contas e a imposição de sanções. Assim, a *accountability* é indispensável para prevenir e reprimir condutas corruptas, explicando Becker (1968) que o sistema de punição funciona como uma restrição à corrupção, pois o agente considerará a probabilidade de ser punido, diminuindo as chances de agir de modo ilícito.

O conceito, conforme descrito por Miguel (2005), refere-se à capacidade que os cidadãos possuem de supervisionar e responsabilizar seus governantes. Esse poder se manifesta de forma direta, especialmente em democracias, onde os eleitores podem tanto reconduzir ao cargo aqueles representantes que cumprem adequadamente suas funções, quanto destituir aqueles que apresentam um desempenho insatisfatório.

O processo de prestação de contas permite que os governantes sejam constantemente avaliados por sua atuação, incentivando práticas responsáveis e transparentes. A *Accountability* opera como um mecanismo essencial para assegurar que as ações dos líderes estejam alinhadas aos interesses públicos, uma vez que, ao responderem aos constituintes, os governantes têm a obrigação de justificar e legitimar suas decisões. Em última análise, essa relação de controle fortalece a democracia, promovendo um governo que atenda efetivamente às necessidades e expectativas da sociedade.

Miguel (2005) explica também que *responsabilização* e *responsividade* são conceitos próximos, porém diferentes. Enquanto a primeira refere-se à capacidade dos constituintes de impor sanções aos governantes, recompensando aqueles que cumprem bem suas funções e destituindo aqueles cujo desempenho é insatisfatório, compreendendo a prestação de contas por parte dos detentores de mandato e sustentada por mecanismos institucionais, como eleições competitivas e periódicas; a responsividade é a capacidade dos governantes de serem sensíveis e atentos às preferências dos cidadãos, não envolve necessariamente sanções ou recompensas formais, mas sim uma disposição dos governantes em agir conforme a vontade popular.

Embora ambos os conceitos estejam relacionados, pois a responsividade geralmente depende da existência de *accountability*, são distintas suas finalidades e mecanismos, sobretudo quando se propõem métodos de ampliação da responsividade sem fortalecer a última. Em democracias modernas, a responsabilização promovida pelo segundo conceito referido é valorizada justamente por oferecer um modelo viável de controle popular em sociedades complexas, permitindo um equilíbrio entre a autonomia dos governantes e a vontade do povo (Miguel, 2005).

Ao analisar a qualidade democrática, é bastante comum fazer referência à responsividade do governo, ou seja, à capacidade de satisfazer os governados ao executar as políticas de maneira que correspondam às suas demandas. Essa dimensão está analiticamente relacionada à *accountability*. De fato, julgamentos sobre responsabilidade implicam que haja alguma consciência das demandas reais e que a avaliação da resposta do governo esteja relacionada à forma como suas ações convergem ou divergem dos interesses dos eleitores. Responsivida-e, portanto, deve ser tratada em conexão com *accountability*, apesar das tensões entre elas. Na verdade, a tensão resulta do possível conflito entre a avaliação dos eleitos sobre as decisões que eles tomam e suas responsabilida-des relacionadas e a responsividade dos eleitos para

com as necessidades dos eleitores. Na tradição constitucional ocidental, a tentativa de superar essa tensão é levada adiante dando aos eleitos a possibilidade de avaliar o bem público e, ao mesmo tempo, isolar a si próprios das necessidades particulares de grupos específicos. Por sua vez, o comportamento dos eleitos é controlado por meio de pesos e contrapesos estabelecidos na constituição democrática liberal, por exemplo, por meio da accountability interinstitucional (Morlino, 2015, p. 187).

Schedler (1999) explica que *accountability* pode ser compreendida inicialmente em duas conotações: a capacidade de resposta dos governos (*answerability*) - inclui a dimensão informacional, que envolve a comunicação das decisões e a dimensão argumentativa, que exige explicações para essas decisões - e a capacidade de impor sanções (*enforcement*).

A primeira dimensão, de acordo com o autor, refere-se à obrigação que os agentes públicos têm de informar e explicar seus atos aos cidadãos. Em contrapartida, a segunda seria a capacidade que as agências de *accountability* possuem para aplicar sanções aos que violam seus deveres públicos.

De acordo com Schedler (1999), existem três formas principais de prevenir o abuso de poder: 1) submeter o poder ao exercício de sanções; 2) assegurar que o poder seja exercido de forma transparente; 3) exigir que os atos dos governantes sejam justificados.

Ainda, de acordo com Power (1997, *apud* Nascimento, 2023), o conceito envolve, essencialmente, duas partes: uma delega responsabilidades para a outra, que, por sua vez, é encarregada da gestão de recursos e da prestação de contas. Assim, o gestor público assume a responsabilidade de informar e justificar suas ações perante a sociedade civil, atendendo às expectativas de transparência e legitimidade.

Para que o controle seja eficaz em um contexto democrático, é preciso que ele não se restrinja apenas ao poder executivo, é necessário compreender quem controla o controlador e quais são os limites desse controle:

Para além disso, é consenso que, nas democracias modernas, espera-se que os governos atuem de forma responsável diante dos cidadãos, sendo esse comportamento algo que deveria ser visto como natural e não como resultado da pressão social, das organizações não governamentais, da mídia ou até mesmo de algum outro grupo de interesse (Nascimento, 2023, p. 56).

A partir das obras de Dahl (1997), O'Donnell (1998), Behn (1998), Peruzzotti e Smulovitz (2001) e Melo e Pereira (2012) é possível apontar certo consenso a respeito da existência de 5 tipos de *Accountability*: vertical, horizontal, democrática, social e política.

A primeira modalidade se traduz pelo controle exercido pelos eleitores através do voto, é um princípio fundamental das democracias modernas, permitindo que os cidadãos, por meio

de eleições livres e justas, possam punir ou premiar seus representantes, assegurando a responsabilidade dos mandatários perante a população. Entretanto, a eficácia dessa forma de *accountability* não pode ser garantida apenas pela realização de eleições, é crucial que as eleições sejam realmente livres e justas, que os eleitores tenham acesso a informações diversificadas e fontes confiáveis, para que possam fazer escolhas informadas e, consequentemente, responsabilizar seus líderes por suas ações (Dahl, 1997).

A horizontal, por outro lado, consiste na fiscalização interagentes públicos ou através de agências de controle próprias para tal finalidade. De acordo com Melo e Pereira (2012), esta modalidade se relaciona à concretização dos mecanismos que permitem a prestação de contas dos governos e ocorre através de um trabalho integrado de instituições criadas para realizar as atividades de controle.

O'Donnell (1998, p. 40), nesse contexto, define a *Accountability* horizontal enquanto agências estatais que “têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”. O autor explica ainda que a relevância da fiscalização reside em três esferas:

A primeira, a democracia, é violada por decisões que, por exemplo, cancelam as liberdades de associação ou introduzem fraudes em eleições. Essas são ações importantes, mas não as considerarei porque elas resultam na abolição da poliarquia e, portanto, na exclusão desse caso do conjunto que discuto aqui. A segunda esfera é a liberal, que é infringida quando, digamos, agentes estatais violam ou permitem a violação por atores privados de liberdades e garantias tais como a inviolabilidade do domicílio, a proibição de violência doméstica e tortura, o direito de todos a um julgamento razoavelmente justo, etc. Nas poliarquias (não necessariamente em regimes autoritários) a maioria dessas ações são perpetradas nas fronteiras entre o aparato estatal e os segmentos mais fracos e pobres da sociedade, por autoridades de baixo escalão e não responsabilizáveis perante o processo eleitoral (ainda que a disseminação desses fenômenos geralmente inclua a participação ou a conivência de autoridades de mais alto nível). A terceira esfera afetada é o republicanismo. Refere-se às ações de autoridades, eleitas ou não, a maioria das quais bem posicionada no Estado ou no regime. Essas ações implicam uma séria desconsideração das exigências postas a esses autoridades pela tradição republicana: ou seja, que se sujeitem à lei e/ou dêem decisiva prioridade aos interesses públicos, e não aos seus próprios interesses privados (O'Donnell, 1998, p. 41).

Como se observa, O'Donnell (1998) classifica as atividades de controle em duas dimensões: vertical e horizontal. Para o autor, a *accountability* horizontal é particularmente relevante à medida em que envolve um controle mútuo entre as instituições do Estado, funcionando como um sistema de freios e contrapesos. Nessa dimensão, as instituições têm o direito e a capacidade de supervisionar e, se necessário, sancionar outras agências governamentais por ações ou omissões que possam ser consideradas inadequadas. Isso destaca

a importância de um sistema institucional robusto para garantir a responsabilidade e a ética na administração pública.

Existem ainda outros três tipos de *Accountability*: 1) Democrática, que possui relação com o processo eleitoral em si e o controle institucional realizado durante o tempo de mandato; 2) Social, é o controle que tem como base as ações dos cidadãos, da mídia e dos movimentos sociais, Peruzzotti e Smulovitz (2001) a definem como aquela exercida pelos meios de comunicação e ONGs; 3) Política, expressa a capacidade dos eleitores cobrar ativamente políticas governamentais.

A *Accountability democrática* foi conceituada por Behn (1998) enquanto uma “característica essencial de qualquer abordagem para a estruturação do poder executivo” (p. 5), à medida em que um sistema que não assegura a fiscalização perante os cidadãos, seria inaceitável.

Importante ressaltar que as últimas classificações, sobretudo a que se refere à *accountability* social, sofrem algumas críticas. Miguel (2005), por exemplo, defende que a dimensão social carece de mecanismos formais de sanção e, embora as entidades mencionadas sejam importantes nas democracias contemporâneas, classificá-las como uma nova dimensão é exagerado, devendo ser vistas apenas como ferramentas que apoiam as outras formas de responsabilização.

Morlino (2015), por outro lado, defende que a *accountability* pode ser compreendida em duas dimensões: eleitoral, que se refere à capacidade que os cidadãos têm de avaliar e responsabilizar o governo por suas ações durante a gestão pública, marcada por uma interação onde a responsabilidade do governo está sujeita à avaliação do eleitor, que exerce seu poder em momentos específicos, como nas eleições; e interinstitucional, que diz respeito à responsabilidade que os governantes têm perante outras instituições que possuem a mesma competência e poder de controle sobre as ações do governo, a relação entre os atores é mais igualitária e contínua, permitindo um controle mais constante sobre os atos do governo.

Apesar da existência de diversas classificações, conforme foi possível observar a partir da leitura dos parágrafos antecessores, destacam-se 5 (cinco) modalidades de *accountability*:

Quadro 1 – Classificação teórica dos principais tipos de Accountability

Tipo de Accountability	Descrição	Características	Fontes/Autores
Vertical	Controle exercido pelos eleitores através do voto.	Princípio fundamental das democracias; requer eleições livres e justas; eleitores precisam de informações confiáveis para escolhas conscientes.	Dahl (1997), O'Donnell (1998)
Horizontal	Controle mútuo entre instituições do Estado por meio de agências de supervisão.	Funciona como sistema de freios e contrapesos; envolve supervisão, sanções legais ou impeachment entre instituições; essencial em contextos de falhas institucionais.	O'Donnell (1998), Melo e Pereira (2012)
Democrática	Relaciona-se ao processo eleitoral e ao controle institucional durante o mandato.	Envolve avaliação e controle contínuos por meio de processos democráticos formais e informais.	Behn (1998)
Social	Controle exercido pelos cidadãos, mídia, movimentos sociais e ONGs.	Depende de ações coletivas e pressão social; não possui mecanismos formais de sanção; atua como apoio às demais formas de accountability.	Peruzzotti e Smulovitz (2001), Miguel (2005)
Política	Capacidade dos eleitores de cobrar ativamente políticas governamentais.	Estabelece a conexão direta entre governantes e governados, com foco na resposta às demandas sociais e políticas.	Peruzzotti; Smulovitz, 2002.

Fonte: Autoria própria, a partir de Dahl (1997), O'Donnell (1998), Melo e Pereira (2012), Behn (1998), Peruzzotti e Smulovitz (2001) e Miguel (2005).

Apesar da relevância de todas as dimensões existentes, quando se fala em sistemas de controle, sobretudo externo, os holofotes devem ser direcionados à horizontal, que pressupõe o mecanismo de *checks and balances* entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, sendo exercido por várias agências de supervisão.

Em contextos em que há um sentimento generalizado de corrupção e falhas nas instituições de controle, ainda que a mídia e outras formas de pressão social possam assumir um papel mais ativo na fiscalização das autoridades, sem um sistema robusto de *accountability* horizontal estarão ausentes mecanismos institucionais eficazes para garantir a justiça e a transparência (O'Donnell, 1998).

2.3 Controle interno, interno-integrado e externo: abordagem histórica e do modelo adotado no Brasil

No século XIX, com o avanço do direito financeiro e administrativo, evidenciou-se a necessidade de estabelecer mecanismos de controle para evitar abusos, mas foi apenas a partir

das revoluções liberais que o orçamento público emergiu como uma ferramenta central de controle legislativo, focando na supervisão das finanças públicas e no equilíbrio orçamentário. Na França, o controle se intensificou na Administração Pública e o direito administrativo começou a se estruturar com o objetivo de definir os limites da ação estatal e garantir que os atos administrativos fossem praticados conforme a lei, privilegiando o princípio da legalidade (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022).

Sequencialmente, a teoria da separação dos poderes de Montesquieu estabeleceu que cada poder deveria efetuar um controle sobre os outros, criando um sistema de freios e contrapesos (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022). A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 também foi crucial para a legitimação do controle, afirmando o direito da sociedade de exigir a prestação de contas dos agentes públicos, incorporando os ideais do contratualismo (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022).

A participação da população na tomada de decisões possibilita maior correspondência entre as demandas sociais e as ações estatais, demonstrando a importância da publicidade e da fiscalização para criar um ambiente de maior visibilidade do governo perante a sociedade, com vistas a gerar a possibilidade de participação do povo no processo decisório e permitir a reação deles diante que contrariem o ordenamento jurídico nacional vigente (Lima, 2008).

A teoria do controle, portanto, tem como base a compreensão de que é necessário a presença de um agente corretivo para fiscalizar o comportamento dos envolvidos em um determinado processo, para que sejam observados padrões predeterminados (Silva, 2002).

As definições de controle, nas obras consultadas, convergem invariavelmente para a enunciação de que controle é o processo destinado a assegurar que as ações estão sendo executadas de acordo com o planejado, visando a atingir objetivos predeterminados.

Megginson (1986) define controle como o processo de garantir que os objetivos organizacionais e gerenciais estejam sendo cumpridos; a maneira de fazer com que as coisas aconteçam do modo planejado. Segundo Albanese (1981), é o processo destinado a assegurar que as ações estejam de acordo com os resultados desejados.

Em relação às fases do controle, os estudiosos e doutrinadores também convergem para uma conclusão comum: 1) estabelecimento de um padrão de desempenho esperado; 2) avaliação da execução do processo controlado; 3) comparação do resultado da execução com o padrão esperado; e 4) implementação de ações corretivas, quando necessárias. (Silva, 2002, p. 3-4)

Como se observa, o constitucionalismo liberal buscou equilibrar os direitos naturais dos cidadãos com os poderes do Estado, estabelecendo bases para o controle fiscalizador da administração pública, que passou a ser visto como um mecanismo necessário para assegurar a conformidade das ações governamentais com os princípios constitucionais, sendo realizado

tanto internamente, pela própria Administração, quanto externamente, pelo Legislativo e pelo Judiciário (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022).

Costa (2021) explica também que o controle da administração pública é uma espécie de faculdade de um ente estatal fiscalizar os seus próprios atos ou de outro ente, possuindo dois sentidos: 1) negativo, compreendido enquanto a fiscalização realizada sobre pessoas; 2) positivo, entendido como o controle que efetua as atividades de gestão conforme o prévio planejamento, com vistas ao alcance dos objetivos delineados.

Nesse cenário, é possível concluir que a Constituição Federal de 1988, ao realizar a “constitucionalização dos princípios básicos da Administração Pública tem a mesma finalidade garantir a honestidade na gerência da *res publica* e possibilitar a responsabilização dos agentes públicos que se afastarem dessas diretrizes obrigatorias” (Moraes, 2002, p. 99).

Desde 1992, estudos sobre sistemas de controle apontam que no Brasil são três os órgãos que tradicionalmente participam do processo de controle das contas públicas, seja através da arrecadação das receitas, pagamento das despesas, acompanhamento da execução orçamentária ou julgamento das contas. Esses entes são o Tesouro Nacional, o Tribunal de Contas e a Contadoria Geral da República, que são indispensáveis para o funcionamento do sistema público brasileiro (Martins, 2002, *apud* Silva; Ribeiro Filho, 2008, p. 41-42).

Classicamente, subdivide-se o controle em interno, interno-integrado e externo. O primeiro deles se refere ao implementado por cada poder e o interno-integrado se cumpre de forma conjunta pelos poderes legislativo, executivo e judiciário, com o auxílio das tecnologias. O último, por outro lado, se refere apenas ao legislativo e é executado com o auxílio do Tribunal de Contas (Martins, 2002, *apud* Silva; Ribeiro Filho, 2008, p. 42), responsável por fazer uma espécie de auditoria e elaborar um parecer que, posteriormente, será remetido à casa legislativa correspondente.

As previsões constitucionais que tratam do controle interno, como explicam Savi e Fonseca (2020), se destinam a todos os entes da federação, à administração direta ou indireta e aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, incluindo-se dentre as prerrogativas a de apoiar o controle externo, traduzida pelo dever de comunicar qualquer irregularidade ou ilegalidade aos órgãos fiscalizadores.

Savi e Fonseca (2020) conceituam controle interno como o órgão que tem por finalidade o planejamento, a supervisão e a organização das informações públicas, com vistas à proteção do patrimônio público, que deve ser aplicado de acordo com as normas administrativas, sempre observando o princípio da eficiência.

O controle externo, por outro lado, é aquele exercido por um poder em face do órgão controlado, ou seja, é o controle político realizado pelo Legislativo, com ou sem o auxílio do Tribunal de Contas, sobre a administração direta e indireta dos outros poderes, conforme com as competências previstas no art. 71 da Constituição Federal de 1988 (Fink, 2008).

Conforme análise de Moraes (2023), a Constituição Federal de 1988 estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter um sistema de controle interno integrado com o objetivo de garantir a legalidade, avaliar a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública federal.

O controle externo da administração pública, como se observa, é uma função essencialmente desempenhada pelo Poder Legislativo e o artigo 70 da Constituição Federal de 1988 estabelece que o Congresso Nacional o exerce fiscalizando a contabilidade, finanças, orçamento, operações e patrimônio da União e de suas entidades, incluindo aspectos como legalidade, legitimidade, economicidade, o uso de subvenções e renúncia de receitas, e é complementado pelos sistemas de controle interno de cada Poder (Lenza, 2022).

O controle externo é aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outro (Guerra, 2005, p. 64).

Meirelles (2008), por sua vez, conceitua controle externo enquanto aquele que é implementado por um órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado, buscando averiguar a improbidade ou a probidade da Administração na guarda e uso dos bens, valores e dinheiros públicos.

Além disso, o artigo 49, inciso X da Constituição Federal de 1988 atribui ao Congresso Nacional a competência exclusiva para fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta. Essa função fiscalizadora do Legislativo reflete o princípio dos freios e contrapesos, essencial para a manutenção do equilíbrio entre os poderes e evitar abusos (Lenza, 2022).

O sistema de controle interno existente também abrange a fiscalização da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, como previsto no artigo 74, inciso II, da Constituição (Brasil, 1988). Através da referida sistemática, busca-se assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável e eficiente.

Por determinação constitucional, todo poder estatal deve manter um sistema de controle interno para fiscalização e, no caso do Legislativo, esse controle vai além do interno, exercendo também um controle externo sobre a administração pública, englobando a fiscalização da União e de suas entidades, tanto da administração direta quanto indireta, sempre com base nos critérios de legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência.

O controle externo, portanto, é realizado à nível federal pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que atua como um órgão de apoio, exercendo funções fiscalizadoras e de auditoria, com competência para apreciar as contas prestadas por qualquer pessoa ou entidade que administre bens ou valores públicos. Além disso, o artigo 74, § 1º, impõe aos responsáveis pelo controle interno o dever de informar o Tribunal de Contas sobre qualquer irregularidade, sob pena de responsabilidade solidária (Lenza, 2022).

Neste contexto, o Tribunal de Contas pode exercer um papel importante para o sistema de controle externo, sobretudo por ser responsável por fiscalizar e emitir pareceres sobre as contas de governo dos gestores públicos, sejam eles do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, bem como as contas de empresas públicas e sociedades de economia mista, em última instância garantindo a correta aplicação dos recursos preconizada pelo texto Constitucional (Brasil, 1988).

É importante observar que a Constituição Federal de 1988 estabelece as competências e atribuições dos Tribunais de Contas nos artigos 70 a 75 e define que o controle externo será exercido com o auxílio deles (Brasil, 1988).

Há de se ressaltar que a fiscalização ocorre também a nível estadual e municipal, incumbindo, no último caso, à Câmara o julgamento das contas dos chefes do poder executivo anualmente. Para tanto, o poder legislativo local conta com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado (TCE) ou, em situações específicas, do Tribunal de Contas Municipal (TCM), que elabora um parecer cujo teor recomendará a aprovação integral, com ressalvas ou a reprovação das contas do gestor.

O artigo 31 da Constituição Federal de 1988 determina que a fiscalização municipal é realizada pelo Poder Legislativo correspondente, ou seja, pela Câmara Municipal, que conta com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, responsáveis pela emissão de um parecer prévio sobre as contas anuais do Prefeito, cujo teor só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara.

Portanto, pode-se afirmar que o documento emitido pelo Tribunal não vincula a decisão da Câmara, que poderá decidir de modo diverso, motivo pelo qual a decisão final é eminentemente política:

Vê-se que o julgamento das contas de governo dos chefes do Executivo é um ato composto, pois resulta da manifestação de dois órgãos. A vontade do Tribunal de Contas, expressa no parecer prévio, é instrumental em relação à da Casa Legislativa, que edita o ato principal. Importa dizer que a existência do ato decisório da Corte de Contas é condição necessária para o julgamento feito pelo Legislativo. Isso quer dizer que, em caso de atraso do Tribunal, o Parlamento deve cobrar o cumprimento da obrigação, mas não pode julgar sem a apreciação da Casa de Contas. No julgamento efetivado pela Câmara Municipal, a manifestação da Casa de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (CF, art. 31, § 2º) (Furtado, 2007, p. 71).

Assim, apesar da relevância do referido parecer, após o envio do documento à Câmara, uma Comissão do ente legislativo local, comumente chamada de Comissão de Finanças e Orçamento, também apresentará um parecer sobre a prestação de contas, que será apresentado ao Plenário através de projeto de Decreto Legislativo e, por fim, este último julgará politicamente (Denobi, 2006).

O procedimento acima descrito culminará em uma decisão que poderá aprovar ou reprovar as contas anuais de um gestor, efetivando a *accountability* horizontal cuja qualidade está intimamente ligada a própria qualidade da democracia do país. Desse modo, o presente trabalho realizou um estudo focado em municípios localizados nos Estados brasileiros.

2.4 Controle Externo no Brasil

Os níveis de corrupção possuem correlação direta com a qualidade dos sistemas de controle e, neste sentido, Van Rijckeghem e Weder (2001) explicam que quando os controles externo e interno são ineficientes e a capacidade de punição é diminuta, aumenta-se a corrupção em um determinado território (Van Rijckeghem; Weder, 2001).

Nesse contexto, como abordado no tópico anterior, o controle externo é uma ferramenta essencial para o correto funcionamento do Estado Democrático de Direito, vez que permite a fiscalização da administração pública por meio de estruturas técnicas e independentes. Referido modelo foi inspirado pelo sistema francês e passou a ser aplicado em solo nacional a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que consolidou o papel do controle externo como um dos pilares da boa governança e da transparência pública (Scliar, 2009).

Conti, Moutinho e Nascimento (2022) remetem a origem do controle à Declaração de Massachusetts, de 1780, cujo artigo V afirmava que o poder originalmente pertence ao povo e os agentes estatais são responsáveis perante ele. De acordo com os estudiosos referidos, o dispositivo mencionado possui as mesmas premissas do famoso trecho escrito por James

Madison, em sua obra “O Federalista”, em que o autor abordou a necessidade de mecanismos de controle para evitar abusos governamentais, destacando o papel do sistema de “freios e contrapesos” (*checks and balances*) para o funcionamento de uma estrutura de governo equilibrada, bem como da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que reconheceu o direito que a população possui de exigir prestação de contas pelos agentes investidos em cargos públicos.

Scliar (2009), por sua vez, explica que o modelo moderno de controle surgiu inicialmente a partir da Revolução Francesa e foi através da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 que, pela primeira vez, o controle da administração pública se tornou um direito político universal.

O artigo 14 é um real paradigma de efetivação da liberdade, da igualdade, da solidariedade e da observância do cumprimento do interesse coletivo público, no sentido financeiro e administrativo.

É paradigmaticamente uma norma de direito administrativo e financeiro, com a clareza e funcionalidade jamais alcançados até então. Somente se pode deduzir a sua precisão como produto e consciência política burguesa como conhecedora de meios técnicos aprimorados para impor aos governantes, além dos valores referidos, o princípio da estrita legalidade financeira e tributária.

O artigo 15, seguinte, é consequência do direito de consentimento (a soberania do cidadão) e do direito de fiscalização da contribuição pública.

Ele atribui à sociedade o direito de pedir, a todo agente público, que preste contas de sua administração. Qualquer agente público da mais alta dignidade ao mais modesto estão igualados na obediência à sociedade.

A cláusula também apresenta a real concreção da liberdade (direito de pedir) e da igualdade (a todo agente público), situando a administração pública como serviente e existencial à sociedade. Quando o texto do artigo 15 usa o termo sociedade (e não cidadão) como no antecedente artigo 14, está-se dirigindo ao homem como ser social. Prestar contas é exercício de democracia, inspirada na Ágora e no direito romano (censores) (Scliar, 2009, p. 251).

Durante o período em que o Brasil era colônia de Portugal, que se iniciou em meados do século XVI e perdurou até o início do XIX, o controle das contas públicas era precário e centralizado pelo reino português. Somente com a chegada da família real, em 1808, houve a criação do Erário Régio e do Conselho da Fazenda e, após a independência em 1822, o órgão tornou-se o Tesouro Nacional, iniciando-se os debates sobre a criação de um Tribunal de Contas para controle orçamentário (Costa, 2021).

Diante as oposições, o Tribunal de Contas da União (TCU) somente foi fundado em 1890 por Rui Barbosa, através do Decreto nº 966-A, e ganhou executoriedade com a edição do Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, sendo efetivamente instalado em 1893. A Constituição de 1891, por sua vez, fortaleceu o controle das finanças públicas, prevendo o TCU

como órgão auxiliar do Legislativo e as constituições posteriores, como a de 1934, detalharam suas funções, incluindo fiscalização prévia e a posteriori (Costa, 2021).

Conforme mencionado, o Tribunal de Contas foi instituído em 1891, cujo texto do art. 89 previu sua criação com vistas à liquidação das contas de receita e despesa, bem como verificar a legalidade, antes de serem devidamente prestadas perante o Congresso Nacional, sem situar o órgão de controle em nenhum dos três Poderes (Bugarin, 2001).

De acordo com Bugarin (2001), em palestra proferida em 20 de fevereiro de 2001, a exposição de motivos feita por Rui Barbosa anos antes revelou que o modelo adotado teve como referência os Tribunais de Contas italiano, belga e francês. O ministro explica que, posteriormente, a Constituição de 1934 manteve a corte de contas, tratando sobre suas atribuições no capítulo dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais, passando a prever expressamente a necessidade de registro prévio perante o Tribunal de Contas para que os contratos que implicassem receita ou despesa para a União ou resultasse em obrigação de pagamento para o Tesouro Nacional fossem eficazes, passando a prever também que a Corte de Contas deveria emitir um parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República.

Apesar dos avanços, a Constituição Federal promulgada em 1937, no período do Estado Novo, limitou o papel do Tribunal de Contas e o órgão só foi inserido no capítulo do Legislativo em 1946, momento em que foram ampliadas suas competências, incluindo nelas a análise de contratos e atos com impacto no Tesouro Nacional (Costa, 2021).

A Constituição Federal de 1988, atualmente vigente no país, estabelece que o controle externo e interno de cada poder realizarão a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta.

Carvalho Filho (2011) explica que o controle externo é exercido por um órgão fiscalizador que não integra a estrutura da Administração alvo do controle, pressupondo autonomia em relação ao controlado.

Tuma, Silva Filho e Lizardo (2022) explicam que há no Brasil, uma espécie de controle externo *sui generis*, exercido pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas, instituições que não são vinculadas a nenhum dos poderes de forma direta:

A expressão *sui generis* aqui utilizada leva em consideração que essas duas instituições não estão vinculadas diretamente a nenhum dos poderes. O Ministério Público, como fiscal da lei, para além da autonomia de suas ações, também possui autonomia funcional, quer dizer, cada membro do MP é o Ministério Público.

Os Tribunais de Contas, por sua vez, também são órgãos que possuem competências constitucionais próprias, não estando sujeitos a qualquer vinculação hierárquica que não funcione seja com o Legislativo, Executivo ou Judiciário, e exercem a fiscalização da Administração Pública sob vários aspectos. É dessa natureza de autonomia que

reside a principal característica do controle externo exercido por eles (Silva Filho, 1990, p. 73 *apud* Tuma; Silva Filho; Lizardo, 2022, p. 25).

No modelo atual, o art. 70 da Constituição estabelece que a fiscalização deve ser realizada pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, conferindo àquele a responsabilidade política de julgar as contas do Poder Executivo, precedida por análises técnicas dos Tribunais, que garantem a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos administrativos (Sciar, 2009).

Portanto, os Tribunais de Contas desempenham uma função híbrida, sendo órgãos técnico-administrativos com competências que mesclam atribuições judiciais e administrativas, cuja atuação é marcada pela independência funcional e pelo compromisso com a eficiência na gestão pública, promovendo a *accountability*.

Outro aspecto relevante para o modelo de controle brasileiro é a existência da simetria federativa estabelecida pela Constituição de 1988, que assegura que o controle externo também seja exercido nos âmbitos estadual e municipal pelas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, respectivamente, que desempenham papel equivalente ao Congresso Nacional, sempre com o suporte dos Tribunais de Contas locais (Tribunal de Contas Estaduais, dos Municípios ou Municipais).

A relevância do controle externo, nesse contexto, não se restringe à análise técnica dos atos, mas abrange também a função pedagógica e preventiva, promovendo a conscientização sobre a importância do respeito às normas e contribuindo para a consolidação de uma cultura de integridade na gestão pública. É, portanto, mais do que um mecanismo de fiscalização, trate-se de um instrumento de fortalecimento democrático.

Tendo em vista o conteúdo abordado no projeto em epígrafe, surge a necessidade de tratar do controle externo das finanças públicas municipais, cujo órgão responsável é a Câmara de Vereadores, que desempenha a função com o auxílio técnico do Tribunal de Contas correlato, conforme previsão dos artigos 31, 70 e 71 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

2.5 Procedimento de Julgamento de Contas Municipais

2.5.1 Tribunal de Contas

Conforme mencionado ao longo do presente trabalho, o Tribunal de Contas surgiu pela primeira vez no Brasil em 1890, através do Decreto nº 966-A, idealizado por Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda do Governo Provisório. No entanto, foi apenas com o Decreto nº 1.166 de

1892, sob a liderança de Serzedello Corrêa, que a instituição se tornou efetiva, sendo posteriormente incluída no texto da Constituição Republicana de 1891 enquanto entidade autônoma, apartada dos três poderes tradicionais. A Corte de Contas foi inspirada em modelos europeus, particularmente o italiano, considerado por Rui Barbosa o mais brilhante (Bugarin, 2001).

A Constituição de 1934, promulgada em 16 de julho pela Assembleia Nacional Constituinte, manteve o Tribunal de Contas como órgão de cooperação do Estado, junto ao Ministério Público e Conselhos Técnicos. Por sua vez, a Constituição de 1937 retirou a exigência de controle prévio das despesas efetuadas do Presidente da República, mas ampliou sua competência para julgar a legalidade dos contratos celebrados pela União, permanecendo como central sua função de fiscalização (Bugarin, 2001).

Continuamente, a Constituição de 1946 atribuiu ao Tribunal de Contas a função de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, inserindo-o no capítulo do Poder Legislativo, e o texto constitucional de 1967 extinguiu o registro prévio, atribuindo uma nova tarefa conceituada de “controle externo”: a realização de inspeções e auditorias contábil, financeira e orçamentária nos órgãos e entidades da Administração Pública (Barbosa Neto, 2015).

A Constituição de 1967 também conferiu à Corte a competência de determinar prazos para a regularização de atos ilegais, sob pena de sustação, reforçando seu papel como guardião da legalidade (Bugarin, 2001).

Finalmente, chega-se ao modelo adotado pela Constituição de 1988, que ampliou consideravelmente as competências do Tribunal de Contas da União, sua independência e fortalecendo seu papel no controle externo, atribuindo não apenas a fiscalização da administração direta, mas também de entidades privadas que gerenciem recursos públicos com vistas a efetuar a análise da economicidade, legitimidade e eficiência dos atos administrativos.

Segundo Conti, Moutinho e Nascimento (2022), existem 3 (três) modelos principais de instituições superiores de controle externo no direito comparado. O primeiro deles é o modelo de controladoria-geral (*Westminster*), oriundo do Reino Unido e amplamente adotado nos países de tradição anglo-saxônica, como os Estados Unidos, que concentra as funções de controle em uma autoridade singular denominada “controlador-geral”, marcado pela independência funcional e ênfase em auditorias de resultado, porém não possui competência para julgar contas ou aplicar sanções (Mileski, 2011).

Conti, Moutinho e Nascimento (2022) explicam que o modelo estadunidense (Government Accountability Office) e o britânico (National Audit Office - NAO) diferem do

TCU brasileiro, isto porque algumas entidades fiscalizadoras têm competência para proferir julgamentos, aplicar sanções e determinar resarcimentos, como no caso do Brasil, em que o gestor com contas irregulares poderá ficar impedido de se candidatar a novos cargos eletivo, enquanto que em outros países as entidades fiscalizadoras não julgam ou aplicam penalidades, restringindo sua atuação à elaboração de relatórios e pareceres que servirão de balizas para que os órgãos decisórios emitam o julgamento.

Há também o modelo napoleônico, que organiza as instituições de controle como cortes de contas, compreendendo competências judiciais ou quase-judiciais, predominante em países da Europa Continental, incluindo a França, Espanha e Portugal. Aqui, as cortes de contas têm autonomia funcional, administrativa e financeira, sendo responsáveis por julgar contas, aplicar sanções e determinar resarcimentos ao erário. Por este motivo, seus membros gozam de privilégios como a vitaliciedade e os processos tramitam atendendo ao devido processo legal (Willeman, 2020).

Por fim, o modelo de auditorias colegiadas (*audit board*), nada mais é que uma forma híbrida que combina características de ambos os sistemas anteriores, onde as cortes realizam auditorias técnicas com deliberação colegiada, mas sem competência para aplicar sanções e suas decisões dependem do respaldo do Parlamento. A *audit board* é adotada em instituições como o Tribunal de Contas da Alemanha e Europeu (Guerra, 2019).

As principais características e exemplos de países que adotam cada modelo de instituições de controle externo podem ser melhor observadas através do Quadro 2:

Quadro 2 – Principais modelos de instituições superiores de controle externo no direito comparado

Modelo	Características	Exemplos de Países que adotam o modelo	Referências
Controladoria-Geral (Westminster)	Concentração das funções de controle em uma autoridade singular (controlador-geral); ênfase em auditorias de resultado; sem competência para julgar contas ou aplicar sanções.	Reino Unido (National Audit Office - NAO); Estados Unidos (Government Accountability Office - GAO).	Mileski (2011), Conti, Moutinho e Nascimento (2022).
Napoleônico	Organiza as instituições como cortes de contas, com competências judiciais ou quase-judiciais; autonomia funcional, administrativa e financeira; julga contas, aplica sanções, determina resarcimentos.	França, Espanha, Portugal e Brasil.	Willeman (2020), Conti, Moutinho e Nascimento (2022).

Auditórias Colegiadas (Audit Board)	Combina características dos modelos anteriores; cortes realizam auditorias técnicas com deliberação colegiada; decisões dependem do respaldo do Parlamento.	Alemanha (Tribunal de Contas); Tribunal de Contas Europeu.	Guerra (2019), Conti, Moutinho e Nascimento (2022).
--	---	--	---

Fonte: Autoria própria, a partir de Mileski (2011), Conti, Moutinho e Nascimento (2022), Willeman (2020) e Guerra (2019).

A partir dos conceitos acima apresentados, é possível concluir que o modelo adotado preponderantemente no Brasil é o napoleônico, à medida em que o TCU, consoante precisão do art. 71, § 3º do texto constitucional de 1988 prevê que o ente profere decisões, podendo inclusive imputar débito ou multa com eficácia de título executivo (Brasil, 1988). No entanto, o modelo nacional também incorpora alguns elementos do modelo de *Westminster*, isto porque possui por escopo a fiscalização inclusive através de auditorias operacionais e análises.

Assim, pode-se definir Tribunal de Contas, no Brasil, como o órgão administrativo parajudicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, em face dos três Poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional. Esta definição é cabalmente aplicável ao Direito Brasileiro, mas discrepa da concepção comparatística de Tribunal de Contas. Em termos de Direito Administrativo Comparado, Tribunal de Contas é o órgão de controle externo e jurisdição, judicial e extrajudicial, sobre a execução financeiro-orçamentária, com eventual definitividade jurisdicional. Assim é porque, conforme se verificou nesta tese, nos itens dedicados a Direito Comparado, os Tribunais de Contas de muitos Estados soberanos constituem ramificações especializadas do ‘contencioso administrativo’ ou ‘justiça administrativa’ e, destarte, exercem jurisdição stricto sensu, com decisões finais suscetíveis de caracterizarem a coisa julgada, em sentido técnico de Teoria do Processo (Gualazzi, 1992, p. 187).

A Constituição de 1988 traz previsão expressa quanto às competências ao Tribunal de Contas da União no corpo do art.71, que consistem em: a) apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; b) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal; c) apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões; d) realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades; e) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe; f) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; g) prestar as informações sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções; h) aplicar aos responsáveis por ilegalidades ou irregularidades as

sanções correspondentes; i) assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao cumprimento da lei; j) sustar a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; k) representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (Brasil, 1988).

Sobre as atribuições do Tribunal de Contas da União, é interessante observar o quadro apresentado por Barbosa (2024), Conselheiro-Substituto do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e Professor-Adjunto da Universidade Estadual do Maranhão, através do qual descreveu todas as competências do TCU e as classificou de acordo com suas respectivas naturezas:

Quadro 3 – Competências do TCU previstas na Constituição Federal de 1988, classificadas pela natureza.

Atribuições	Fundamento	Natureza
Apreciar as contas anuais do Presidente da República	art. 71, I, CF	Opinativa
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos	art. 71, II, CF	Judicante
Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões	art. 71, III, CF	Fiscalizadora
Realizar inspeções e auditorias, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, nas unidades administrativas de quaisquer dos Poderes e órgãos públicos	art. 71, IV, CF	Fiscalizadora
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe	art. 71, V, CF	Fiscalizadora
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estado, ao Distrito Federal ou a Município	art. 71, VI, CF	Fiscalizadora
Prestar informação ao Congresso Nacional sobre as fiscalizações realizadas	art. 71, VII, CF	Informativa
Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidades de contas, as sanções previstas em lei (aplicação de multa e imputação de débito)	art. 71, VIII, §3º, CF	Sancionadora

Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade	art. 71, IX, CF	Corretiva
Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal	art. 71, X, §1º e §2º, CF	Corretiva
Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados	art. 71, XI, CF	Representação
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados (CMO), sobre despesas não autorizadas	art. 72, §1º e §2º, CF	Opinativa
Receber denúncias dos responsáveis pelo controle interno dos Poderes Públicos, assim como de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, acerca de irregularidades ou ilegalidades, e decidir sobre elas	art. 74, §1º e §2º, CF	Ouvidoria

Fonte: Barbosa (2024, p. 231-234).

Speck (2002) adota outra classificação quanto às atribuições do TCU, subdividindo-as em: 1) Investigativas (acompanha, inspeciona e fiscaliza os atos de administração e as despesas correlatas); 2) Corretivas e cautelares (atua na correção dos atos e ações que apresentem irregularidades ou ilegalidades, podendo, por exemplo, representar ao poder competente, determinar diligências, fixar prazo para atendimento delas, comunicar às autoridades competentes o resultado das inspeções e auditorias, determinar as providências por falta ou impropriedade de caráter formal, assinar prazo para o exato cumprimento da lei); 3) Jurisdicionais (relacionada à competência exclusiva do Tribunal para julgar as contas públicas); 4) Punitivas (aplica multas e outras sanções previstas em lei aos responsáveis por ilegalidades e irregularidades praticadas, como por exemplo a declaração de inidoneidade do licitante); 5) Opinativa, consultiva e informativa (atua sem julgar ou condenar, apenas emite pareceres, responde a consultas e fornece dados e estudos, ex.: emitir parecer prévio sobre as contas anuais de governador de território federal); 6) Declaratórias (se pronuncia sobre a legalidade ou a constitucionalidade em matéria de sua competência).

Acerca da natureza judicante do processo de julgamento das contas públicas, Speck (2002, p. 103) explica que as instituições de controle realizam a identificação das áreas fiscalizadas, a realização técnica e a produção de uma decisão final com valor jurídico, razão

pela qual se aproximam do papel do Judiciário, “legitimando suas decisões pela interpretação de regras formais e do princípio da ampla defesa em várias instâncias”.

Além das atribuições constantes do texto constitucional, o TCU também possui competência para solicitar medidas judiciais para arresto de bens de responsáveis em débito, determinar, cautelarmente, a suspensão de atos ou procedimentos administrativos, o afastamento temporário de agentes públicos ou a indisponibilidade de bens, declarar a inidoneidade de licitantes para participação em licitações por até 5 (cinco) anos ou a inabilitação de agentes públicos para cargos de confiança ou funções públicas por até 8 (oito) anos, fixar coeficientes dos fundos de participação de Estados, Distrito Federal e Municípios, decidir sobre consultas formuladas por autoridades competentes relativas à aplicação de normas, acompanhar a arrecadação de receitas da União e entidades mediante inspeções e auditorias, observar a implementação das leis orçamentárias, licitações, contratos, convênios e ajustes realizados pela Administração Pública, comunicar o resultado das inspeções e auditorias realizadas das autoridades competentes dos Poderes da União, expedir atos normativos vinculantes sobre matérias de sua competência, fiscalizar o cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, alertar órgãos e poderes públicos sobre o cumprimento de metas e limites orçamentários e financeiros, aplicar multas pelo descumprimento de normas das Leis de Finanças Públicas, fiscalizar editais de licitação, enviar à Comissão Mista do Congresso Nacional informações sobre obras e serviços com irregularidades graves e relatórios de políticas e programas de governo e disponibilizar à Justiça Eleitoral a relação de responsáveis com contas julgadas irregulares em anos eleitorais (Barbosa, 2024).

Inobstante a relevância de todas as funções do Tribunal de Contas da União para a eficácia da *accountability* horizontal e o correto funcionamento das instituições brasileiras, uma das atribuições é particularmente importante para a consecução do trabalho em tela, sobretudo devido ao seu papel para o controle externo dos órgãos e entes da administração pública: a função opinativa expressa pela emissão de parecer acerca das contas anuais do chefe do poder executivo.

Nesse contexto, há de se esclarecer que, apesar das atribuições do art. 71 serem correspondentes ao TCU, o art. 75 da Constituição Federal em vigor determina que as normas estabelecidas para o Tribunal de Contas da União devem ser aplicadas, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (Brasil, 1988). Trata-se de dispositivo que determina a reprodução obrigatória das disposições da seção IX da Carta Constitucional à nível estadual, distrital e municipal.

Quando se trata de controle externo, os Tribunais de Contas tornam-se ainda mais relevantes, posto que é perante eles que os chefes do executivo dos entes federados prestam as contas anuais dos exercícios financeiros, encaminhando as prestações de contas no prazo consignado para que as cortes de contas analisem tecnicamente e emitam um parecer onde, ao final, conclui-se pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das informações financeiras, encaminhando o documento para o Poder Legislativo correspondente, que emitirá uma decisão final sobre as contas (Bezerra, 2023).

O controle exercido pelo Tribunal de Contas não se restringe à análise da legalidade formal dos atos praticados, abrangendo também a análise quanto à legitimidade, que consiste no equilíbrio entre os valores sociais, éticos e morais de um grupo e à economicidade, que nada mais é que a eficiência e a inexistência de uma alternativa menos dispendiosa ao erário (Garcia, 2017).

A nível municipal, é o Tribunal de Contas Estadual, Municipal ou do Município que efetuam a análise técnica das contas e encaminham seus pareceres às Câmaras Municipais, momento em que os vereadores eleitos farão um julgamento político do Prefeito (Brasil, 1988).

Como se observa, em algumas situações as câmaras são auxiliadas por Tribunais de Contas Municipais (TCM), no entanto, há de se mencionar que tal situação é excepcional, haja vista que o § 4º do art. 31 da Constituição Federal de 1988 veda a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais. O que ocorre é que estados como o de São Paulo e do Rio de Janeiro já contavam com TCM's e estes não foram extintos, sendo os únicos Tribunais Municipais de Contas existentes em solo nacional.

O site do Tribunal de Contas do município de São Paulo explica que os Tribunais de Contas dos Estados (TCE) “exercem essa competência em relação aos Governos Estaduais e também em relação aos Governos Municipais nas unidades da Federação em que não há Tribunais de Contas dos Municípios” (Brasil, 2022). Ainda, esclarece que os estados da Bahia, Goiás e Pará possuem Tribunais de Contas dos Municípios, que fiscalizam as contas dos municípios localizados no espaço territorial estadual .

Observe-se que Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunais de Contas Municipais (TCM) são órgãos distintos e não se confundem. Os TCM's existentes no Brasil, conforme mencionado anteriormente, são apenas dois e são responsáveis por julgar somente as contas das capitais São Paulo e Rio de Janeiro. Ou seja, enquanto os Tribunal de Contas dos Municípios julgam as contas de todos os municípios de um determinado Estado, os TCM's julgam apenas as contas de um determinado município (Brasil, 2022). Somente os últimos possuem vedação expressa na Constituição quanto a sua criação.

A Constituição da República impede que os Municípios criem os seus próprios tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4º), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (*RTJ* 135/457, rel. min. Octavio Gallotti – ADI 445/DF, rel. min. Néri da Silveira), incumbido de auxiliar as câmaras municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º). Esses conselhos ou tribunais de contas dos Municípios – embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º) – atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das câmaras de vereadores. A prestação de contas desses tribunais de contas dos Municípios, que são órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º), há de se fazer, por isso mesmo, perante o tribunal de contas do próprio Estado, e não perante a assembleia legislativa do Estado-membro. Prevalência, na espécie, da competência genérica do tribunal de contas do Estado (CF, art. 71, II, c/c art. 75) (Brasil, 1995).

Atualmente, existem 33 Tribunais de Contas, dentre eles o TCU, 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, 3 (três) Tribunais de Contas dos Municípios e 2 (dois) Tribunais de Contas do Município (Brasil, 2022).

2.5.2 *Ministério Público de Contas*

No subtópico anterior, foi possível estudar de forma aprofundada o papel do Tribunal de Contas no processo de julgamento dos chefes do Poder Executivo. Como se vislumbra, a Corte funciona como um mediador independente entre o Poder que autoriza a despesa e o que a executa, sendo “não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças” (Souza, 2006).

Nesse contexto, os Tribunais de Contas contam com o auxílio de outro importante órgão: o Ministério Público de Contas (MPC), que integra a estrutura das Cortes de Contas e atua de forma coordenada aos primeiros com vistas a analisar a regularidade das contas públicas prestadas, emitindo um parecer que, posteriormente, é submetido ao colegiado da Corte de Contas respectiva e auxilia na elaboração do Parecer Prévio a ser encaminhado ao Poder Legislativo para julgamento político.

A importância da participação do *Parquet* no processo de julgamento de contas é tanta que no momento da efetiva instituição do órgão, através do Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, o legislador expressamente previu o funcionamento do MPC juntamente à Corte de Contas.

O MPC é, inequivocamente, um órgão diferente do Ministério Público Comum e o Decreto nº 392, de 6 de outubro de 1896, responsável por reorganizar o Tribunal de Contas, dispôs em seu art. 1º, item 5, que o *Parquet* seria representado por um bacharel ou doutor em direito nomeado pelo Presidente da República. Sequencialmente, o Decreto nº 2.409, de 23 de dezembro de 1896, previu no art. 81 as funções do Ministério Público de Contas, atribuindo a ele o dever de guarda da observância das leis fiscais e dos interesses da Fazenda perante o Tribunal de Contas (Silva, 2004).

No entanto, Silva (2004) explica que, até o advento da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público Federal também possuía a dupla função de *custos legis* e defensor dos interesses da Fazenda Federal, todavia, desde Decreto nº 2.409/1896, o *Parquet* já era considerado enquanto órgão dotado de autonomia institucional e personalidade própria. O autor salienta que foi a partir da Constituição de 1946, momento em que foi editada a Lei 830, que houve a previsão do Ministério Público como parte integrante do Tribunal de Contas da União (Silva, 2004).

Após uma longa trajetória histórica marcada por avanços e retrocessos, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as funções do Tribunal de Contas foram ampliadas consideravelmente e o texto constitucional garantiu aos membros do Ministério Público de Contas, assim como o Ministério Público comum, as prerrogativas de indivisibilidade, inamovibilidade e autonomia (Baptista, 2006).

Outra importante legislação para a tratativa do Ministério Público de Contas é a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, mais conhecida como “Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União”, que determina, em seu art. 64 que o MPC funciona junto ao TCU, sendo composto por “um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, bacharéis em direito” (Brasil, 1992).

O art. 81 determina compete ao procurador-geral junto ao Tribunal de Contas da União a guarda da lei e fiscal de sua execução, cujas atribuições incluem: a) promoção da defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o TCU as medidas de interesse da justiça, da administração e do Erário; b) comparecer às sessões do Tribunal e participar dos assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas e nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões; c) promover junto à Advocacia-Geral da União ou perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas da União a autorização para a cobrança judicial da dívida por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal e intermediar a solicitação do TCU das medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser

ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição; d) interpor os recursos permitidos em lei (Brasil, 1992).

Importante esclarecer ainda que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 789-1/DF concluiu que Ministério Público de Contas junto ao TCU não compõe a estrutura do Ministério Público da União (MPU), pertencendo à estrutura da Corte de Contas, razão pela qual a regulação de sua organização, atribuições e a definição de seu estatuto podem ser definidas mediante lei ordinária (Brasil, 1995).

O Regimento Interno (RI) de cada órgão pode definir e complementar as atribuições do *Parquet de Contas* de forma diversa. Desse modo, é plenamente possível que um Tribunal de Contas exija a emissão de parecer do MPC em todos os processos de julgamento de contas dos gestores municipais e outro não o faça, fato que será discutido nos Resultados e Discussões da presente Dissertação.

Nesse contexto, torna-se interessante mencionar que o Estado de Pernambuco, por exemplo, somente requer a participação do Ministério Público de Contas quando o Conselheiro entender necessário e o solicitar, na forma do art. 12, XI da Resolução nº 015/2010 do TCE-PE, *in verbis*: “solicitar, durante a instrução do processo, quando necessário, parecer do Ministério Público de Contas, proposta de voto da Auditoria Geral ou relatório aditivo ou complementar de unidade organizacional específica (...)” (Brasil, 2010).

2.5.3 Câmara Municipal

Uma vez que o trabalho em tela está tratando dos principais entes envolvidos no processo de prestação e julgamento das contas dos Prefeitos dos municípios do país, não é possível avançar sem abordar a Câmara Municipal e os vereadores, que são os responsáveis pelo proferimento da decisão final no importante procedimento que pode levar à reprovação das contas de um gestor e à inelegibilidade.

Neste contexto, o Ministro Gilmar Mendes, relator do julgamento do Recurso Extraordinário nº 729.744/MG, teceu os comentários pertinentes sobre o papel do Legislativo na análise das contas públicas:

O poder constituinte originário conferiu o julgamento das contas do administrador público ao Poder Legislativo, em razão de que tal decisão comporta em si uma natureza política e não apenas técnica ou contábil, já que objetiva analisar, além das exigências legais para aplicação de despesas, se a atuação do Chefe do Poder Executivo atendeu, ou não, aos anseios e necessidades da população respectiva. Na segunda hipótese do art. 71 da Constituição, a competência conferida ao Tribunal de Contas é de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por

dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal e as contas daqueles que deram causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulta prejuízo ao erário (art. 71, II, CF/88).

Neste último caso, os atos administrativos apreciados são analisados de forma técnica, para averiguar se houve violação a preceitos normativos ou regulamentares de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial e se atenderam aos princípios da administração pública, insculpidos no art. 37 da Constituição. Cuidar-se aqui, de desempenho de função jurídica pelo Tribunal de Contas, consistente no exercício de típica atribuição deliberativa (Brasil, 2016).

O distinto papel do Legislativo Municipal reside na atribuição prevista pelo art. 31 da Constituição de 1988, que determina que as Câmaras exerçerão o controle externo com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (Brasil, 1988).

O § 2º do dispositivo constitucional mencionado prevê expressamente a possibilidade de afastamento da conclusão do Parecer prévio diante da decisão de dois terços dos vereadores (Brasil, 1988), ou seja, o julgamento do Legislativo se sobressai ao da Corte de Contas, que deixará de prevalecer se $\frac{2}{3}$ (dois terços) dos Edis entenderem de forma diversa.

Pode-se afirmar que o parecer da Corte de Contas, no caso de julgamento do chefe do executivo da municipalidade, possui caráter “quase-vinculativo”, isto porque somente deixará de prevalecer diante dos votos contrários da maioria qualificada, porém o STF, na análise do Tema nº 157, já afirmou que a conclusão pela rejeição das contas pelo Tribunal não produz efeitos imediatos, sendo indispensável a manifestação expressa da Câmara (Accioly, 2019).

Primeiramente, o controle externo é efetuado pela própria população, mediante o exame direto das contas, que ficam durante sessenta dias à disposição de qualquer contribuinte, para o seu exame e apreciação, podendo ser questionada a sua legitimidade tanto administrativamente como judicialmente, neste último, pela ação popular; o outro nível de controle é realizado pelo Tribunal de Contas do Estado, mediante a emissão de parecer prévio, que poderá considerar as contas regulares, parcialmente regulares ou irregulares; e, por último, exsurge através do julgamento das contas municipais, realizado pela Câmara local, que poderá acatar o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, que só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (Amaral, 2000, p. 22)

Ainda que possa afastar o parecer do Tribunal de Contas e se trata de um julgamento eminentemente político, a Câmara deve fundamentar suas decisões quando julgar as contas do chefe do executivo, em simetria à previsão do art. 93, IX e X da Constituição Federal, que determina o dever de fundamentação das decisões proferidas pelo Judiciário (Castro, 2003).

O texto Constitucional não prevê um prazo para que a Câmara Municipal realize o julgamento das contas anuais do Prefeito, porém uma norma municipal poderá dispor sobre o prazo para a Câmara de Vereadores julgar as contas apresentadas pelo Prefeito, após parecer

prévio do Tribunal de Contas, conforme o Prejulgado nº 854 do Tribunal de Contas de Santa Catarina (Brasil, 2013).

No entanto, ainda que exista a previsão de um prazo para julgamento político e a Câmara não o cumpra, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 729.744/MG entendeu que não pode haver julgamento ficto das contas por decurso de prazo, *in verbis*:

[...] O ordenamento jurídico pátrio não admite o julgamento ficto de contas, por decurso de prazo, sob pena de, assim se entendendo, permitir-se à Câmara Municipal delegar ao Tribunal de Contas, que é órgão auxiliar, competência constitucional que lhe é própria, além de se criar sanção ao decurso de prazo, inexistente na Constituição. Do mesmo modo, não se conformam com o texto constitucional previsões normativas que considerem recomendadas as contas do município nos casos em que o parecer técnico não seja emitido no prazo legal, permitindo às câmaras municipais seu julgamento independentemente do parecer do tribunal de contas (Brasil, 2016).

O STF concluiu, portanto, que não é possível falar em julgamento ficto diante do decurso de prazo para julgamento das contas públicas pela Câmara Municipal, vez que o parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas possui natureza jurídica opinativa e cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal.

Depois que o Tribunal de Contas remete à Câmara seu parecer, entra em cena mais um relevante auxiliar técnico, dessa vez vinculado ao Legislativo local, que irá analisar os documentos e recomendar aos Edis a aprovação ou reprovação das contas. Referido órgão é comumente denominado Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal.

2.5.3.1 Comissão de Finanças e Orçamento (CFO)

As Comissões de Finanças de Orçamento remontam ao art. 166 da Constituição de 1988, que prevê a existência de uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados responsável pela emissão de parecer sobre as contas do Chefe do Executivo Federal:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República; (Brasil, 1988).

Como se vislumbra, a norma acima colacionada determina que caberá à comissão o exame e a emissão de um novo parecer sobre as contas anuais do Presidente da República e, consoante disposição do art. 75 da CFRB, que assevera a aplicação das normas constantes da sua seção IX 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, no que couber (Brasil, 1988).

As Comissões são instituídas pelas Câmaras Municipais e suas atribuições e funções podem possuir caráter permanente ou transitório, porém os órgãos tratados no presente tópico são permanentes e compostas por vereadores, em número a ser definido no Regimento Interno do Ente, sendo responsáveis pelo exame e emissão de um parecer das proposições a serem discutidas pelo plenário (Meirelles, 2006).

A CFO é composta pelos vereadores em exercício e seus auxiliares, cabendo ao órgão efetuar uma análise técnica. Por esse motivo, recomenda-se a escolha daqueles Edis que possuem capacidade para tanto, “vê-se que o Parecer emitido pela Comissão de Finanças e Orçamento se restringe a um olhar mais técnico, dentro das capacidades que cada membro demonstra e desempenha, do que sob argumentos políticos” (Bezerra, 2023, p. 56).

Meirelles (2006) explica ainda que deve ser assegurada uma representação proporcional dos partidos quando da escolha dos membros das Comissões Permanentes, em atenção ao art. 58, § 1º da Constituição de 1988, que os pareceres são dotados de natureza técnica e são obrigatórios, não podendo ser dispensados, salvo em casos de urgência, porém trata-se de documentos não vinculantes, cabendo aos vereadores a decisão final.

Comissões são, portanto, órgãos técnicos formados por Vereadores, responsáveis por analisar e elaborar projetos de lei, cabendo ao plenário a seleção dos seus membros dentre os edis aptos à função. Como visto, os pareceres não são vinculantes e pode o plenário concluir de modo diverso, mas são relevantes por se tratar se um documento técnico (Costa, 2000).

Conforme explicado, após a elaboração do parecer prévio do Tribunal de Contas, o documento é enviado à Câmara e, uma vez recebido, o processo deverá ser distribuído pelo Presidente da Casa Legislativa Municipal para a Comissão de Finanças e Orçamento, que opinará sobre as contas e submeterá os documentos ao Plenário, através de projeto de Decreto Legislativo, que será votado e publicado na forma de Decreto Legislativo (Denobi, 2006).

Apesar da importância do órgão em comento, considerando a baixa disponibilidade de dados das comissões e o curto período para levantamento das informações, optou-se por não incluir na pesquisa as conclusões da CFO, restringindo-se a uma análise comparativa dos Ministérios Públicos de Contas, Tribunais de Contas e Legislativos municipais.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho adotou, quanto aos fins, a metodologia descritiva. A pesquisa foi realizada a partir da coleta e análise de documentos oficiais do Ministério Público de Contas, dos Tribunais de Contas e das Câmaras Municipais da amostra selecionada, conforme o Apêndice A, referentes ao processo de julgamento das contas públicas dos prefeitos no exercício de 2019, com o objetivo precípua de verificar se as Câmaras Municipais seguem as recomendações do parecer dos Tribunais de Contas, visando descrever o fenômeno e estabelecer relações entre as variáveis categóricas escolhidas.

Importante pontuar que a metodologia adotada foi inspirada pelo modelo desenvolvido Bezerra (2023), que conduziu uma pesquisa descritivo-explicativa para compreender de que forma os Pareceres do Tribunal de Contas da Paraíba e da Comissão de Finanças e Orçamento condicionam o julgamento político de contas de governo realizado pelas Câmaras Legislativas Municipais, utilizando-se de análises descritivas de frequência e regressão logística binária.

No entanto, diferentemente do trabalho referido no parágrafo anterior, o estudo em tela não se trata de uma pesquisa explicativa, de modo que não foram efetuados testes de regressão. Ademais, a amostra compreendeu não apenas um Estado da Federação, abrangendo todas as regiões do país a partir de um cálculo amostral, possibilitando a elaboração de um banco de dados mais amplo territorialmente.

Quanto à forma de abordagem do problema, uma pesquisa pode ser quantitativa ou qualitativa. Nesse sentido, as autoras mencionadas esclarecem que a pesquisa qualitativa considera que há “um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números” (Silva; Menezes, 2000, p. 20), dispensando o uso de métodos e técnicas estatísticas, já a quantitativa busca medir relações entre variáveis por associação, e o faz através da quantificação do fenômeno na coleta e no tratamento de informações, utilizando de técnicas estatísticas (Richardson, 1999).

Assim, observando a classificação acima apresentada, o trabalho é considerado qualitativo na sua coleta, conduzida por meio de pesquisa documental, fundamentada na coleta de dados em fontes primárias e bibliográficas, selecionadas a partir da leitura de teses e dissertações com temáticas afins, e quantitativo em sua análise, que além de estudar os casos por meio de análises descritivas, se debruçou sobre documentos oficiais dos órgãos de controle externo com o auxílio da literatura correspondente, buscando observar como funciona a relação de poderes entre o legislativo e o Tribunal de Contas, bem como estudar a qualidade da *accountability*, sobretudo horizontal, existente no país.

Quanto à técnica de coleta de dados, tratou-se de uma pesquisa documental, cuja coleta de dados se deu em fontes primárias e bibliográfica. O trabalho utilizou como técnica de coleta a análise de documentos oficiais retirados dos Tribunais de Contas e das Câmaras Municipais e sua unidade de análise consistiu no julgamento de contas pelas Casas Legislativas dos Municípios, abarcando o recorte temporal dos dados primários ou secundários disponíveis referentes ao ano de 2019.

A escolha do recorte temporal justifica-se por ser um período relativamente recente, cujos dados necessários à consecução dos objetivos do trabalho estavam disponíveis. Indispensável ressaltar que não foi realizado um levantamento prévio dos dados à delimitação do recorte temporal, sendo os municípios selecionados de forma randômica, sem análise anterior daqueles que dispunham ou não dos dados a serem estudados, isto porque tal procedimento tornaria inexplorável a pesquisa.

Ademais, devido aos contratemplos técnicos encontrados durante o levantamento, coleta e tratamento dos dados, tais como a dificuldade de localização das informações dos órgãos envolvidos no processo de julgamento das contas e a falta de acessibilidade dos dados, bem como o reduzido tempo para produção do trabalho, foi necessário realizar uma redução da amostra, razão pela qual passou de 595 para 360 municípios.

Por fim, a escolha dos municípios estudados partiu do banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), onde constam 5.570 municípios, incluindo o Distrito Federal e Fernando de Noronha. Após a organização dos dados, foi realizado um sorteio com o comando aleatório do Excel para selecionar uma amostra, com 5% de margem de erro.

Para tanto, inicialmente os dados foram embaralhados utilizando o Excel, para assegurar que a seleção seria randômica, e posteriormente efetuou-se o cálculo amostral, resultando em uma amostra de 360 municípios, selecionando-os na planilha conforme ordem de classificação.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente, é imprescindível explicitar a disparidade encontrada na disponibilidade dos dados em cada um dos órgãos envolvidos no processo de prestação de contas anuais pelos Prefeitos e, consequentemente, na materialização do controle externo.

Neste esteio, a partir da Tabela 1, é possível verificar que as informações acerca dos pareceres dos Tribunais de Contas (TCEs e TCMs) são mais acessíveis, seguido do Ministério Público de Contas, enquanto que os dados respectivos às Câmaras Municipais representaram um empecilho à consecução dos objetivos da pesquisa, vez que somente foi possível o levantamento dos Decretos Legislativos em 174 municípios.

Tabela 1 – Número de pareceres coletados no Ministério Público, Tribunal de Contas e Câmara Municipal

Órgãos	Pareceres (N)	Casos omissos (%)
Ministério Público	306	15%
Tribunal de Contas	325	9,7%
Câmara Municipal	174	52%

Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais.

Dentre os pareceres levantados, obteve-se resultados simultâneos nos 3 órgãos envolvidos no julgamento em 160 dos 360 selecionados para compor a amostra, resultando em 55,3% de casos omissos.

Dos 360 municípios integrantes do banco de dados, nota-se que houve uma taxa relevante de omissão de dados em algumas situações, sobretudo no que concerne às Câmaras, mas ainda é possível efetuar uma análise das informações encontradas durante a pesquisa, o que será feito a seguir.

Após a obtenção dos dados válidos, consoante exposto acima, é possível computar a distribuição da amostra por Região do País. Como se verifica, dos 360 municípios estudados, 40 são do Centro-Oeste, 124 do Nordeste, 25 do Norte, 97 do Sudeste e 74 do Sul:

Tabela 2 – Número de municípios estudados por Região do País

Região	Frequência (N)	Porcentagem
Centro-Oeste	40	11,1%
Nordeste	124	34,4%
Norte	25	6,9%
Sudeste	97	26,9%
Sul	74	20,6%
Total	360	100%

Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais.

A distribuição da amostra é justificada em virtude do número de cidades existentes em cada região do país, o Nordeste, por exemplo, possui a maior quantidade de municípios no Brasil, razão pela qual representou 34,4% dos dados coletados. Por outro lado, a região Norte, embora seja a maior em extensão territorial, tem a menor quantidade de municípios (IBGE, 2023).

Do mesmo modo, a distribuição por Unidade Federativa se deu considerando o número total de municípios em cada Estado, garantindo-se que não houvesse grandes disparidades entre eles, para obtenção de informações válidas.

Com vistas a uma análise global dos dados coletados, a Tabela 3 apresenta uma perspectiva comparativa dos pareceres dos 3 entes envolvidos no processo de julgamento das contas públicas municipais:

Tabela 3 – Análise comparativa dos pareceres dos Tribunais de Contas, dos Ministérios Públicos de Contas e dos Decretos das Câmaras Municipais

TCE/TCM	MPC	CÂMARA			Total TCE/ TCM	Total MPC
		Regular	Regular com ressalvas	Irregular		
Regular	Regular	70*	-	-		
	Regular c/ ressalvas	6	-	1	101	73
	Irregular	24	-	-		
Regular c/ ressalvas	Regular	-	2	-		
	Regular c/ ressalvas	7	16*	-	42	30
	Irregular	4	11	2		
Irregular	Regular	1	-	-		
	Regular c/ ressalvas	-	-	-	18	58
	Irregular	10	-	7*		
Total (Câmara)		122	29	10	Total de casos	161

* Casos em que o MPC, o TCE e a Câmara Municipal emitiram decisões consonantes.

Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais.

Analizando a distribuição percentual das decisões dentro de cada órgão, verifica-se que em 73 (45,34%) dos 161 casos analisados o *Parquet* recomendou a aprovação integral das contas municipais. No mesmo sentido, os Tribunais de Contas também julgaram a maior parte das prestações como regulares, representando 62,73% (101). As Câmaras Municipais seguiram a mesma tendência dos órgãos anteriores, aprovando 122 das 161 contas, equivalente a 75,78%.

É possível vislumbrar, no entanto, que apesar de todos os órgãos referidos terem aprovado a maioria das contas municipais do exercício de 2019, as Casas Legislativas aprovaram um número superior de contas (122), quando comparado com os TCEs e TCMs (101) e o MPC (73), o que permite concluir que os Edis possuem critérios mais flexíveis para análise das prestações, enquanto o Ministério Público faz uma análise mais rigorosa.

A partir dos dados constantes da Tabela, também é possível observar em que medida os órgãos divergem ou convergem. Dos 161 casos analisados, o *Parquet*, o Tribunal de Contas e o

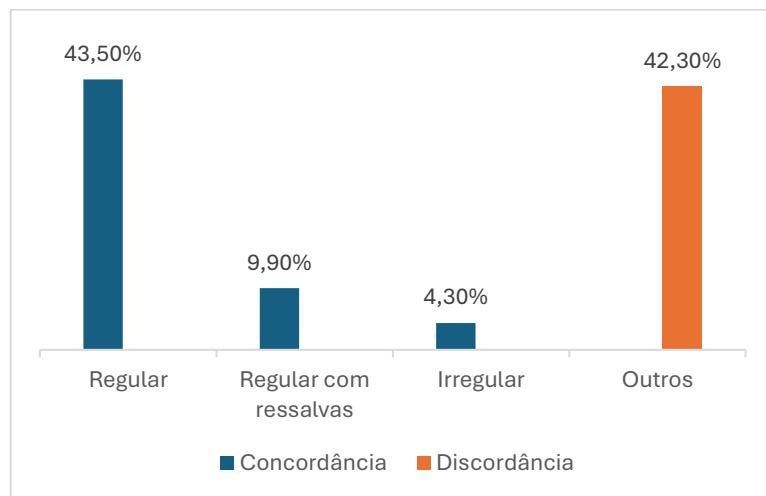
Legislativo emitiram um maior número conclusões consonantes na categoria “Regular”, concordando em 70 oportunidades, o que equivale a aproximadamente 43,50%.

No que se refere à categoria "Regular com ressalvas", os órgãos convergiram em apenas 16 casos, representando cerca de 9,90%. Por outro lado, na categoria "Irregular" somente houve emissão de decisões harmônicas entre os atores principais do processo de julgamento das contas públicas municipais em 7 oportunidades, aproximadamente 4,30% da totalidade.

Conforme se nota, há um percentual reduzido de alinhamento nos posicionamentos dos órgãos, demonstrando a existência de divergências interpretativas entre as instâncias responsáveis pela análise dos processos em 42,30% das situações avaliadas.

No Gráfico abaixo é possível contemplar as percentuais de concordância e dissonância entre os órgãos participantes dos processos de prestação de contas dos chefes dos executivos municipais por categoria de classificação:

Gráfico 1 – Índice de concordância e discordância nas decisões dos Ministérios Públicos de Contas, dos Tribunais de Contas e das Câmaras Municipais



Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais

Portanto, conclui-se que há um baixo grau de alinhamento nas decisões do Ministério Público de Contas, Tribunais de Contas e Câmaras de Vereadores, o que resulta em uma certa insegurança jurídica. Contudo, por se tratar de trabalho meramente descritivo, não será possível avaliar as razões que causam o fenômeno observado.

Analizando de forma desagregada, observa-se que, dos 360 casos abrangidos pela amostra, o Ministério Público de contas deixou de se manifestar em 54 deles, de modo que o número de omissos representou 15% dos dados. Importante esclarecer que os casos omissos incluem as situações em que não houve manifestação do Ministério Público de Contas (10%),

em que o processo foi extinto por falecimento do gestor (0,3%) e em que ainda não houve apreciação das contas pelo MPC (4,7%).

No Estado de Pernambuco o Ministério Público de Contas não se manifestou em nenhum dos processos de apreciação das contas dos Prefeitos das cidades abrangidas pela amostra. Diante da ausência de dados, foi aberto um requerimento na Ouvidoria sob o nº 2346, oportunidade em que o *Parquet* informou que o órgão somente apresenta parecer nos autos quando o Relator demanda que se pronuncie, conforme previsão do art. 12, XI da Resolução nº 015/2010 do TCE-PE (Brasil, 2010). Deste modo, restou prejudicada a coleta dos dados, os quais foram excluídos das informações válidas.

No mesmo sentido, em 7 das 25 prestações integrantes da amostra do território baiano, o MPC-BA não se manifestou nos processos, devido aos critérios estabelecidos pela Portaria do Ministério Público de Contas nº 12, de 29 de dezembro de 2015 (Bahia, 2015), que estabeleceu critérios para a atuação do órgão ministerial, cujo §3º dispõe que os processos de Prestação de Contas de Prefeituras, Câmaras e entidades da administração indireta municipal serão submetidos a um sorteio anual para composição da matriz de análise do órgão.

No Estado do Rio Grande do Norte (RN) também não foi possível coletar dados suficientes sobre os pareceres do Ministério Público, haja vista que, dos 15 municípios abrangidos pela amostra, o órgão somente emitiu uma manifestação até o presente momento.

Dentre as 6 cidades selecionadas para a amostra do Estado do Alagoas, não foi possível acessar nenhum dos pareceres, isto porque, após dois requerimentos feito através da ouvidoria, o Tribunal de Contas Estado de Alagoas e informou que o sistema do Tribunal e-TCE não permite o acesso aos dados solicitados, apesar de públicos, ressaltando que há “um projeto em desenvolvimento na Diretoria de Tecnologia e Informática” e que deveria ser encaminhado um requerimento em pdf, porém o contato referido apresentou erro e não foi possível completar a solicitação até a data de elaboração da dissertação.

No território pertencente à Minas Gerais também houve alguns dados omissos, tendo o Ministério Público de Contas deixado de emitir parecer em 5 dos casos, por não constituir prioridade a análise individual de todas as prestações de contas anuais dos municípios. O MPC afirmou, nos processos, que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais utilizou tão-somente um relatório das informações extraídas a partir de dados fornecidos pelo jurisdicionado ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM) e, em não sendo uma prestação de contas convencional, diante do caráter técnico e limitado dessas informações, não seria possível detectar falhas ou casos de corrupção, razão pela qual não haveria contribuição relevante a ser feita nesses processos específicos.

Em Roraima não foi possível obter informações acerca dos pareceres do *Parquet* e, no Pará, o MPC ainda não analisou parte das contas selecionadas randomicamente para integrar a amostra.

A partir da Tabela 4, pode-se vislumbrar que, dentre os 85% válidos, o *Parquet* recomendou a aprovação integral das contas dos gestores em 39,9% dos casos e a reprovação delas em 37,6%. Ainda, o órgão concluiu pela regularidade com ressalvas em 69 oportunidades, correspondente a 22,5% dos cenários analisados:

Tabela 4 – Classificação dos pareceres do MPC na análise das prestações de contas dos Prefeitos em 2019

Parecer	Frequência	Porcentagem
Regular	122	39,9%
Regular com ressalvas	69	22,5%
Irregular	115	37,6%
Total	306	100%

Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais.

Isso indica que, embora a maior parte das contas municipais de 2019 tenha sido considerada regular ou com ressalvas, uma parcela significativa (37,6%) foi julgada irregular, o que pode apontar problemas relevantes na administração pública municipal.

Na Tabela a seguir, é possível observar o recorte dos dados dos pareceres do MPC dividido pelas Regiões do país:

Tabela 5 – Classificação regional dos pareceres do Ministério Público de Contas sobre as contas dos gestores municipais no exercício de 2019

Região		Regular	Regular com ressalvas	Irregular	Total
Centro-Oeste	8 (20%)	15 (37,5%)	17 (42,5%)	40 (100%)	
Nordeste	13 (15,8%)	25 (30,5%)	44 (53,7%)	82 (100%)	
Norte	4 (22,2%)	3 (16,7%)	11 (61,1%)	18 (100%)	
Sudeste	35 (38%)	19 (20,7%)	38 (41,3%)	92 (100%)	
Sul	62 (83,8%)	7 (9,4%)	5 (6,8%)	74 (100%)	
Total	122	69	115	306	

Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais.

Como se vislumbra, dos 40 pareceres proferidos na região Centro-Oeste, apenas 20% recomendaram a aprovação integral das contas e, na maioria dos casos o *Parquet* opinou pela reprovação das prestações do exercício de 2019 (42,5).

No Nordeste e no Norte, o número de contas consideradas irregulares pelo MPC foram ainda mais substanciais. No primeiro, os 82 pareceres, 44 deles concluíram pela irregularidade das contas (53,7%) e, na região Norte, 11 dos 18 documentos analisados atestaram a irregularidade das prestações dos prefeitos, representando 61,1%, o maior índice dentre as regiões do país no período pesquisado.

A partir da Tabela 4, também é possível visualizar que, das 92 manifestações do *Parquet* nos municípios localizados no Sudeste do país, 35 recomendaram a aprovação integral das contas (38%), 19 concluíram pela regularidade com ressalvas (20,7%) e 38 foram consideradas irregulares, correspondente a 41,3%. Novamente, o maior índice foi o das contas irregulares.

Contrariando a situação encontrada nas demais regiões, no Sul foram expedidos 74 pareceres e 83,8% deles consideraram as contas regulares, com apenas 5 prestações irregulares (6,8%).

Das 5 regiões do território brasileiro, em 4 delas o Ministério Público recomendou a reprovação da maior parte das contas investigadas, somente no Sul o *Parquet* emitiu menos pareceres pela irregularidade que pela regularidade das prestações do exercício de 2019.

O Nordeste teve o maior número absoluto de pareceres irregulares (44), seguido do Sudeste (38), o que pode indicar desafios administrativos nessas regiões, embora o número total de municípios também possa influenciar nessa estatística.

Tabela 6 – Distribuição dos pareceres do Ministério Público de Contas sobre as contas dos prefeitos no exercício de 2019 por Unidade Federativa

UF	Regular	Regular com ressalvas	Irregular	Total
AC	0	0	1	1
AM	0	0	2	2
AP	0	0	1	1
BA	0	10	7	17
CE	0	4	11	15
ES	3	0	0	3
GO	2	14	6	22
MA	12	3	5	20

MG	29	17	3	49
MS	2	1	9	12
MT	4	0	2	6
PA	2	0	1	3
PB	0	1	12	13
PI	0	6	5	11
PR	13	3	3	19
RJ	0	1	5	6
RN	0	0	1	1
RO	0	1	0	1
RS	24	4	2	30
SC	25	0	0	25
SE	1	1	3	5
SP	3	1	30	34
TO	2	2	6	10
Total	122	69	115	306

Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais.

Os dados apresentados mostram a tabulação cruzada entre as Unidades da Federação (UFs) e os pareceres emitidos pelo Ministério Público de Contas (MPC) sobre as contas dos prefeitos municipais no exercício de 2019. Excluindo-se os casos omissos, 39,9% das 306 contas foram consideradas regulares pelo *Parquet*, 22,5% regulares com ressalvas e 37,6% irregulares.

Através da Tabela 6, é possível visualizar que Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Maranhão foram os Estados brasileiros com maior índice de recomendação de aprovação integral das contas dos chefes do Executivo municipal pelo Ministério Público. Por outro lado, nas cidades pertencentes à Bahia, Paraíba, Ceará, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia e Tocantins o *Parquet* não considerou qualquer prestação regular.

Nos estados de Goiás (14) e Bahia (10) a maioria das contas apreciadas pelo MPC tiveram pareceres pela aprovação com ressalvas. Por fim, os Estados cujas prestações foram majoritariamente reprovadas pelo Ministério Público foram São Paulo (30), Ceará (11), Paraíba (12), Mato Grosso do Sul (9), Tocantins (6), Sergipe (3), Acre (1), Amazonas (2), Amapá (1).

Partindo para a amostra dos Tribunais de Contas, verifica-se que dos 360 municípios selecionados, 35 foram omissos, obtendo-se 90,3% de dados válidos.

Tabela 7 – Pareceres válidos e omissos emitidos pelos Tribunais de Contas sobre as contas dos prefeitos no exercício de 2019

Dados	N	Porcentagem
Válidos	325	90,30%
Omissos	35	9,70%
Total	360	100%

Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais.

Dos 325 pareceres, 53,5% foram julgados regulares pelo Tribunal de Contas, 32,9% regulares com ressalvas e 13,5% irregulares.

Tabela 8 – Distribuição regional dos pareceres dos Tribunais de Contas sobre as contas municipais no exercício de 2019

		Regular	Regular com ressalvas	Irregular	Total
Região	Centro-Oeste	11	23	3	37
	Nordeste	19	62	21	102
	Norte	4	4	9	17
	Sudeste	78	10	7	95
	Sul	62	8	4	74
	Total	174	107	44	325

Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais.

No Centro-Oeste, foram analisados 37 pareceres. Destes, 29,7% foram considerados regulares, 62,2% regulares com ressalvas e 8,1% irregulares. Observa-se que a maioria das contas na região foi aprovada com ressalvas (23) enquanto apenas 3 foram consideradas irregulares.

Na região Nordeste, foram registrados 102 pareceres. Dentre esses, 19 foram considerados regulares, representando 18,6%, 62 regulares com ressalvas, correspondente a 60,8% da amostra do território referido, e 20,6% irregulares (21).

No Norte, foram emitidos 17 pareceres, sendo 23,5% regulares, 23,5% regulares com ressalvas e 52,9% irregulares. Verifica-se que, na região, houve maior proporção de decisões da Corte de Contas pela reprovação das contas.

Dos 95 documentos analisados, referentes ao Sudeste, 78 foram considerados regulares (82,1%), 10 regulares com ressalvas (10,5%) e 7 irregulares (7,4%). Por outro lado, dentre os 74 pareceres dos TCE's do Sul, 62 foram regulares (83,8%), 8 regulares com ressalvas (10,8%)

e 4 irregulares (5,4%). Vislumbra-se que tanto o Sul, quanto o Sudeste, obtiveram um índice expressivo de contas aprovadas integralmente pelos Tribunais de Contas.

Com base nos dados apresentados, é possível concluir que as regiões que apresentaram a maior proporção de pareceres regulares foram o Sul (83,8%) e o Sudeste (82,1%), evidenciando um melhor desempenho na aprovação das contas municipais. As regiões com a maior proporção de contas regulares com ressalvas foram o Centro-Oeste (62,2%) e o Nordeste (60,8%). Ademais, o Norte teve mais de metade das contas rejeitadas (52,9%) pelo TCE, o Nordeste também registrou um índice elevado de reprovação (20,6%).

Tabela 9 – Distribuição dos pareceres dos Tribunais de Contas na apreciação das contas dos prefeitos no exercício de 2019, por estado

UF	Regular	Regular com ressalvas	Irregular	Total
AC	0	1	0	1
AM	0	0	2	2
BA	0	18	7	25
CE	0	7	7	14
ES	3	0	0	3
GO	3	18	1	22
MA	13	4	3	20
MG	50	0	2	52
MS	2	5	2	9
MT	6	0	0	6
PA	1	2	0	3
PB	4	8	1	13
PE	1	11	2	14
PI	0	11	0	11
PR	14	2	3	19
RJ	0	3	3	6
RN	0	0	1	1
RO	0	1	0	1
RS	25	4	1	30
SC	23	2	0	25
SE	1	3	1	5
SP	25	7	2	34
TO	3	0	7	10
Total	174	107	44	325

Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais.

Como se visualiza, no Estado do Acre, dos 22 municípios, fora selecionado apenas um deles para integrar a amostra e, após a coleta, observou-se que o TCE-AC julgou regular com ressalvas, representando 100,0% dos casos estudados.

Na Bahia, foram coletados 25 pareceres, sendo 72% regulares com ressalvas e 28% irregulares. Já no Estado do Ceará, a amostra foi de 15 municípios, porém houve a omissão dos dados referentes a Maracanaú-CE, estando pendente de decisão pelo Tribunal; das 14 manifestações do TCE-CE, 50% concluíram pela regularidade com ressalvas e 50,0% pela irregularidade das contas.

A amostra do Estado do Espírito Santo foi formada por 3 cidades e todos os pareceres da Corte de Contas atestaram a regularidade das prestações municipais de 2019, representando 100% de aprovação das contas pelo Órgão. A partir da Tabela 9, é possível observar que dos 22 municípios de Goiás, o TCM aprovou integralmente, por regulares, 13,6%, rejeitou 4,6% e julgou 81,8% regulares com ressalvas.

No Maranhão, foram analisados 20 pareceres, sendo 65% das contas regulares, 20% aprovadas com ressalvas e 15% rejeitadas, por irregulares. Por outro lado, a amostra de Minas Gerais abrangeu 54 cidades, porém em duas oportunidades os dados sobre os pareceres do Tribunal foram omissos; das 52 informações válidas, foi possível visualizar que em 96,2% dos casos o TCE aprovou integralmente as contas, rejeitando-as em apenas 3,8% das oportunidades.

Dos 12 municípios da amostra do Estado do Mato Grosso do Sul, houve omissão de dados em 3, restando 9 pareceres para análise, sendo regulares 22,2%, 55,6% regulares com ressalvas e 22,2% irregulares.

Situação particular foi a representada pelo Amapá, Roraima. Em todos os casos, as amostras abrangeram apenas 1 dos municípios das Unidades Federativas, devido ao baixo número de cidades nos respectivos territórios. No Amapá, após consulta no site do TCE-AP e abertura de manifestação na Ouvidoria, o órgão informou que o processo se encontra pendente de decisão, razão pela qual não houve nenhum dado válido sobre o Estado. Em Roraima, foi selecionado o município de Bonfim, porém não houve decisão do TCE sobre as contas do prefeito do local até a conclusão da pesquisa, restando prejudicada a amostra. Já em Rondônia, a manifestação do Tribunal entendeu regulares com ressalvas as contas do chefe do Executivo da cidade de Ministro Andreazza.

No Mato Grosso, a amostra abarcou 6 dos 142 municípios do Estado (IBGE, 2023), tendo o TCE-MT julgado regulares todas as contas apreciadas, representando 100% dos casos investigados.

Em Santa Catarina dos 25 pareceres analisados, em nenhum deles a Corte considerou irregulares as prestações, reputando apenas 8% regulares com ressalvas, aprovando as demais; No Rio Grande do Sul, somente 13,3% das prestações foram aprovadas com ressalvas e 3,3% rejeitadas pelo Tribunal de Contas.

No Paraná 14 dos 19 pareceres consignaram a regularidade das contas, tendo o Tribunal considerado irregulares 15,8% e aprovado com ressalvas 10,5%. Ainda, em São Paulo foram rejeitadas somente 5,9% das prestações, aprovando-se com ressalvas 20,6%.

O Estado do Pará teve amostragem formada por 9 municípios, porém somente 3 possuíam pareceres do TCM-PA. Dentre os dados obtidos, observou-se que 33,3% das contas foram regulares e 66,7% regulares com ressalvas, inexistindo qualquer reprovação pela Corte. No entanto, há de se atentar para o alto índice de omissão dos dados, vez que 6 das 9 prestações ainda não foram apreciados.

Dos 13 pareceres estudados, referentes às cidades da Paraíba, 30,8% consignaram a regularidade das prestações, 61,5% atestaram a regular com ressalvas e somente em 7,7% dos casos houve a reprovação.

No que se refere aos pareceres prévios do TCE-PE, em 79% das decisões, a Corte julgou regulares com ressalvas as contas dos chefes do Executivo municipal, proferindo decisão pela aprovação integral, por regulares, em apenas uma oportunidade, representando 7% da amostra. Por outro lado, as contas rejeitadas representam 14% das cidades pesquisadas, porém as contas de Palmares-PE, apesar de julgadas irregulares, foram objeto de recurso e estão pendentes de reexame.

Foram analisados 11 pareceres do Tribunal de Contas do Piauí e todas as contas foram consideradas regulares com ressalvas. Rio de Janeiro, das 6 decisões analisadas, o TCE-RJ aprovou com ressalvas 50% das prestações dos Prefeitos e rejeitou as demais, representando a mesma porcentagem já referida.

O TCE-SE julgou todas as prestações dos 5 municípios selecionados para a pesquisa, decidindo pela regularidade de 20% delas, aprovou com ressalvas 60% e reprovou 20%. Do mesmo modo, no Tocantins a Corte apreciou e emitiu pareceres referentes às contas dos Prefeitos das 10 cidades abrangidas pelo estudo, aprovando integralmente 30% e rejeitando 70%.

Considerando um total de 325 dados válidos e excluídos os omissos, se obteve os resultados apresentados na Tabela. Na análise, se vislumbra que nos Estados do Amazonas (100,0%), Rio Grande do Norte (100,0%), Tocantins (70,0%), Ceará (50,0%) e Rio de Janeiro

(50,0%) houve um alto índice de reprovação das contas dos chefes do Executivo, referentes ao exercício de 2019.

Contudo, é necessário fazer uma ressalva acerca do RN, isto porque não foi possível coletar dados suficientes sobre os pareceres, restando ausentes 14 dos 15 municípios abrangidos pela amostra. Tal situação se deu porque, consoante informações prestadas pelo TCE-RN através da Ouvidoria, o julgamento das contas é feita mediante “análise trienal (exercícios de 2018, 2019 e 2020)” e, com exceção do município de São Gonçalo do Amarante, os demais tramitam sem Parecer Prévio emitido até a data final para coleta dos dados da pesquisa.

Os Estados com maior índice de aprovação integral das contas dos Chefes do Executivo municipais foram Mato Grosso (100%), Minas Gerais (96,2%), Santa Catarina (92,0%), Rio Grande do Sul (83,3%), Paraná (73,7%) e São Paulo (73,5%). As demais localidades tiveram uma predominância de pareceres "Regular com ressalvas", o que indica a necessidade de ajustes e melhorias na gestão pública.

Efetuando uma observação comparativa das informações coletadas, concernentes aos pareceres dos MPCs e dos Tribunais de Contas, é possível verificar em que medida os órgãos convergem e divergem no julgamento das prestações anuais dos Prefeitos, no exercício de 2019:

Tabela 10 – Análise comparativa dos pareceres do Ministério Público e do Tribunal de Contas no julgamento das contas dos prefeitos no exercício de 2019

TCE/MP	Regular	Regular com ressalvas	Irregular	Total
Regular	115	25	29	169
Regular com ressalvas	4	44	43	91
Irregular	2	0	38	40
Total	121	69	110	300

Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais.

Como se vislumbra, foram analisados um total de 300 pareceres, excluídos os casos omissos em um ou ambas as instituições. Os dados indicam que a maior parte dos pareceres do TCE concluíram pela aprovação integral (regular), correspondendo a 169 decisões, ou seja, 56,3% do total. A categoria "Regular com ressalvas" representa 91 manifestações, o equivalente a 30,3%, enquanto as decisões "Irregular" somam 40 pareceres, ou seja, 13,4% da amostra.

Em relação ao Ministério Público de Contas, a categoria com maior incidência também foi "Regular", representando 121 pareceres, o que corresponde a 40,3% das avaliações. Os pareceres "Regular com ressalvas" equivaleram a 69 decisões, ou 23%, enquanto os pareceres "Irregular" totalizaram 110 casos, representando 36,7%.

Ao analisar a correlação entre as classificações das duas instituições, observa-se que a maior correspondência ocorre na categoria "Regular", com 115 casos (95% dos pareceres do TCE nessa categoria). No entanto, há 25 casos em que o TCE classificou como "Regular" as contas públicas investigadas, enquanto o MP apontou "Regular com ressalvas", e 29 casos em que o MPC considerou "Irregular" uma decisão tida como "Regular" pela Corte de Contas.

Na categoria "Regular com ressalvas", 44 pareceres foram convergentes entre as duas instituições, correspondendo a 48,4% dessa categoria no TCE. No entanto, 43 pareceres foram classificados como "Irregular" pelo MP, apesar de terem sido enquadrados como "Regular com ressalvas" pelo TCE.

Finalmente, das 40 manifestações onde a Corte reprovou as contas dos gestores municipais, 38 também foram classificadas como "Irregular" pelo *Parquet*. Contudo, enquanto o Ministério Público reprovou 37% das contas apreciadas, o Tribunal somente rejeitou 13,3% das prestações.

Dessa forma, nota-se uma tendência de maior rigor nas avaliações do Ministério Público de Contas em relação ao Tribunal, especialmente nas classificações "Regular com ressalvas" e "Irregular". Isso indica que o MPC apresenta um critério mais restritivo, enquanto o TCE tende a classificar um maior número de pareceres como "Regular".

Após a análise dos dados referentes aos pareceres dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas (TCEs e TCMs), faz-se necessário abordar as informações correlatas ao julgamento final das contas dos Prefeitos, no exercício 2019, o qual é realizado pelas Câmaras Municipais.

Neste contexto, dos 360 municípios abrangidos pela amostra, devido à falta de transparência dos Poderes Legislativos respectivos e à demora na apreciação das contas, somente se obteve 48,30 dos dados inicialmente propostos, restando omissos 186 (51,70%) dos casos.

Tabela 11 – Disponibilidade dos Decretos Legislativos das Câmaras Municipais sobre as contas de 2019

Dados	N	Porcentagem
Válidos	174	48,30%
Omissos	186	51,70%
Total	360	100%

Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais.

Na Tabela a seguir, é possível visualizar a distribuição dos dados por Região do país, possibilitando uma análise global das informações:

Tabela 12 – Distribuição dos decretos legislativos sobre as contas dos Prefeitos no exercício 2019 por Região

Região	Regular	Regular com ressalvas	Irregular	Total
Centro-Oeste	12	6	1	19
Nordeste	12	18	5	35
Norte	3	1	1	5
Sudeste	37	9	3	49
Sul	61	5	0	66
Total	125	39	10	174

Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais.

A análise dos decretos legislativos da Câmara Municipal revela diferenças significativas entre as regiões do país quanto à regularidade das decisões. O total de pareceres analisados foi de 174, distribuídos entre as categorias "Regular", "Regular com ressalvas" e "Irregular".

A região com o maior número de aprovação das prestações pela Câmara foi a Sul, com 61 casos, representando 92,4% das decisões da região. Em seguida, destaca-se o Sudeste, com 37 decisões aprovando as contas dos gestores, correspondendo a 75,5%.

O Nordeste e o Centro-Oeste apresentaram o mesmo número de julgamentos pela aprovação integral (regulares), totalizando 12 cada, o que equivale a 34,3% e 63,2%, respectivamente. O Norte, por sua vez, teve o menor número absoluto de Decretos cuja conclusão foi pela regularidade das contas, com apenas 3 casos, representando 60% das decisões na região.

No que se refere aos casos de contas "Regulares com ressalvas", a maior incidência ocorreu no Nordeste, com 18 decisões, o que corresponde a 51,4% do total da região. O Sudeste registrou 9, equivalente a 18,4%, seguido pelo Centro-Oeste com 6 casos, representando 31,6%. A região Sul teve 5 julgamentos nessa categoria, totalizando 7,6%, enquanto o Norte apresentou apenas 1 caso, equivalente a 20% das decisões.

Por fim, verifica-se que os casos de rejeição das contas pelas Câmaras foram menos frequentes, sendo a maior incidência registrada no Nordeste, com 5 casos, correspondendo a 14,3%. O Sudeste aparece na sequência, com 3 contas irregulares, representando 6,1%, enquanto o Centro-Oeste e o Norte tiveram 1 caso cada, equivalendo a 5,2% e 20% do total das

decisões em suas respectivas regiões. A região Sul não registrou nenhum Decreto Legislativo de rejeição das prestações.

Ao comparar as regiões, observa-se que a região Sul apresentou os melhores resultados, com a maior proporção de aprovação integral das contas e ausência de casos irregulares. Em contrapartida, o Nordeste teve o maior número de prestações regulares com ressalvas e irregulares. O Norte, apesar do menor número absoluto de pareceres, teve um percentual elevado de decisões pela rejeição das contas (20%). O Centro-Oeste e o Sudeste apresentaram distribuições intermediárias, com maior concentração de julgamentos pela regularidade, mas ainda com registros de ressalvas e irregularidades.

Apesar da abordagem por Região, é interessante estabelecer uma análise estatal dos dados obtidos, o que pode ser feito por meio da leitura da Tabela 13.

Tabela 13 – Julgamento das contas dos Prefeitos no exercício de 2019 pelas Câmaras Municipais, distribuído por Estado

UF	Regular	Regular com ressalvas	Irregular	Total
BA	2	2	1	5
CE	2	5	4	11
ES	3	0	0	3
GO	7	6	1	14
MA	1	0	0	1
MG	10	0	2	12
MS	1	0	0	1
MT	4	0	0	4
PB	3	0	0	3
PE	2	10	0	12
PI	1	1	0	2
PR	16	2	0	18
RJ	0	2	0	2
RN	1	0	0	1
RO	0	1	0	1
RS	25	2	0	27
SC	20	1	0	21
SP	24	7	1	32
TO	3	0	1	4
Total	125	39	10	174

Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais.

No que diz respeito às decisões em que houve a aprovação integral das prestações, se destacam os estados do Rio Grande do Sul (25), seguido por São Paulo (24) e Santa Catarina

(20). Quanto aos Decretos Legislativos que concluíram pela regularidade com ressalvas, Pernambuco liderou o *ranking* com 10 casos, seguido por São Paulo (7) e Ceará (5), indicando que, nesses Estados, embora as contas tenham sido aprovadas, foram identificadas alguns problemas fiscais que demandam ajustes por parte dos Prefeitos.

No que tange às decisões pela irregularidade das contas, os estados que apresentaram os maiores índices foram o Ceará (4), Minas Gerais (2), Bahia, São Paulo e Tocantins, cada um com 1 caso.

Ao comparar as UFs, observa-se que o Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina possuem uma predominância de contas aprovadas integralmente, sugerindo uma maior conformidade com as normas. Pernambuco e Ceará apresentam um número elevado de decisões pela regularidade com ressalvas, o que pode indicar necessidade de ajustes na legislação municipal. Já os estados de Ceará, Minas Gerais e Bahia se destacam negativamente no percentual de Decretos Legislativos onde houve a reprovação das contas.

Partindo para uma análise comparativa dos resultados obtidos a partir do levantamento dos dados do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e das Câmaras Municipais, é possível visualizar em que medida os órgãos fiscalizatórios concordam ou discordam na apreciação das contas públicas, conforme as tabelas 14 e 15.

Tabela 14 – Análise comparativa dos pareceres do Tribunal de Contas e dos Decretos das Câmaras no julgamento das contas dos prefeitos, no exercício de 2019

Tribunal de contas	Câmara Municipal			Total
	Regular	Regular com ressalvas	Irregular	
Regular	101	0	1	102 (58,62%)
Regular com ressalvas	12	39	2	53 (30,46%)
Irregular	12	0	7	19 (10,92%)
Total	125 (71,84%)	39 (22,41%)	10 (5,75%)	174 (100%)

Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais.

Como se observa, a tabela 14 apresenta os dados referentes aos julgamentos pela Corte de Contas e pelo Legislativo Municipal. Neste contexto, é possível visualizar globalmente os resultados obtidos na materialização da pesquisa, cujas informações são particularmente relevantes à medida em que os dois órgãos referidos são as instâncias decisórias que realizam, respectivamente, o julgamento técnico e político das contas dos chefes do executivo.

Há que se observar que o número total de casos obtidos, abarcando simultaneamente pareceres do TCE e decretos legislativos da Casa de Vereadores, foi de apenas 174, correspondente a 48,3% da amostra total. A parcialidade dos resultados se deu em virtude da transparência deficiente, sobretudo das Câmaras Municipais, seja pela demora na apreciação das contas ou pela ausência de publicização da decisão.

No que se refere ao Tribunal de Contas, observa-se que a maioria das decisões foram classificadas como "Regular", totalizando 102 casos, o que representa 58,62% do total. Ainda, as contas consideradas regulares com ressalvas correspondem a 53 casos, ou 30,46%, tendo o TCE rejeitado as prestações em 19 oportunidades, equivalente a 10,92%.

A Câmara Municipal apresentou uma distribuição semelhante em termos de classificação dos pareceres. O maior percentual foi de decisões "Regular", com 125 casos, correspondendo a 71,84%, já as regulares com ressalvas somaram 39 decisões, representando 22,41%. Finalmente, foram 10 os decretos que reprovaram as contas, por irregulares, equivalendo a 5,75% do total.

Ao comparar as decisões, nota-se que o Tribunal de Contas adotou uma abordagem mais equilibrada entre as classificações "Regular" e "Regular com ressalvas", enquanto a Câmara Municipal teve uma tendência acentuada para classificar a maioria dos casos como "Regular". Isso sugere uma maior rigidez na avaliação realizada pelo Tribunal de Contas, em comparação com a Câmara Municipal. Ademais, as decisões "Irregular" são mais frequentes no Tribunal de Contas (10,92%) do que na Câmara Municipal (5,75%), reforçando a percepção de maior rigor na análise realizada por este órgão.

Sequencialmente, realizou-se uma avaliação dos pareceres do MPC e as decisões da Câmara Municipal, dando origem à Tabela 15, cujos resultados estão descritos abaixo:

Tabela 15 – Análise comparativa dos pareceres do Ministério Público e dos Decretos das Câmaras no julgamento das contas dos prefeitos, no exercício de 2019

Ministério Público	Câmara Municipal			Total
	Regular	Regular com ressalvas	Irregular	
Regular	71	2	0	73 (45,34%)
Regular com ressalvas	13	16	1	30 (18,63%)
Irregular	38	11	9	58 (36,02%)
Total	122 (75,78%)	29 (18,01%)	10 (6,21%)	161 (100%)

Fonte: Autoria própria, a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e Câmaras Municipais.

Através da leitura dos dados apresentados acima, observa-se que em 58,19% dos casos em que o *Parquet* recomendou a aprovação integral das contas, a Câmara seguiu o parecer, correspondendo a 71 das 122 prestações classificadas como regulares pelos *Edis*.

Dos 29 decretos legislativos que aprovaram com ressalvas as contas dos Prefeitos referentes ao exercício 2019, 16 se deram em consonância aos pareceres do MPC, correspondendo a 55,17% das decisões das Câmaras. Já no que tange à irregularidade, verifica-se que dos 10 casos em que os vereadores reprovaram as contas, em 9 deles o Ministério Público havia emitido parecer no mesmo sentido.

Em uma análise comparativa, as contas regulares representam a maior parte das decisões, totalizando 122 ocorrências, o que equivale a 75,78% do total de 161 válido. Em seguida, aparecem as regulares com ressalvas, com 29 registros, correspondendo a 18,01%. Por fim, foram 10 as prestações irregulares, representando 6,21% do total.

Há que se ressaltar que a Tabela referida aborda apenas os casos em que estão disponíveis os dados do MPC e das Câmaras, cumulativamente, razão pela qual os dados válidos abrangeu apenas 161 municípios, 44,7% da amostra respectiva às 360 cidades selecionadas randomicamente.

Estudando as manifestações Ministério Público de Contas, verifica-se que 73 delas foram classificadas como "Regular", correspondendo a 45,34%, as contas cuja recomendação do órgão foi pela regularidade com ressalvas somam 30 ocorrências, 18,63% dos 161 pareceres considerados. Os pareceres cuja conclusão foi pela irregularidade das prestações totalizam 58 registros, o que equivale a 36,02%.

Dessa forma, constata-se que a categoria "Regular" apresenta a maior convergência entre os pareceres do Ministério Público de Contas e a decisão política da Câmara Municipal. Por outro lado, a discrepância entre os pareceres "Irregular" emitidos pelo *Parquet* (58 casos) e pela Casa de Vereadores (10 casos) sugere que a última adota um critério menos rigoroso na classificação das irregularidades.

No tópico a seguir serão descritas as informações e dificuldades encontradas para a obtenção das informações necessárias para a consecução dos objetivos da pesquisa em cada Unidade Federativa.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo visou verificar se as Câmaras de Vereadores no Brasil seguem as recomendações dos Tribunais de Contas Estaduais (TCE) no julgamento das contas municipais, especialmente no exercício de 2019, e entender as interações entre os órgãos envolvidos no controle das finanças públicas.

A partir da análise dos dados coletados, revela-se que, embora a maioria das contas tenha sido aprovada pelas Câmaras Municipais, um número significativo de decisões do Legislativo foi divergente aos pareceres dos Tribunais de Contas e às recomendações do Ministério Público de Contas, o que indica que os últimos adotam critérios mais rigorosos no processo de avaliação das prestações dos chefes do executivo.

Essa disparidade sugere uma flexibilização nas decisões das Câmaras, que tendem a ser mais complacentes em suas aprovações, contrastando com a postura mais técnica e restritiva dos Tribunais de Contas e, sobretudo, do Ministério Público. A discrepância observada, especialmente nas contas aprovadas "com ressalvas" ou "irregulares", reflete as diferentes interpretações entre os órgãos envolvidos, o que compromete, em certa medida, a uniformidade e a segurança jurídica dos processos de fiscalização pública.

A falta de alinhamento entre os órgãos cria um ambiente de incerteza e aponta para a necessidade de se perseguir posicionamentos harmônicos quando da consideração de critérios técnicos e políticos, com o objetivo de garantir mais transparência e eficácia nos processos de controle da administração pública.

Os resultados obtidos indicam que, apesar da importância dos pareceres dos Tribunais de Contas, as Câmaras de Vereadores nem sempre aderem aos posicionamentos técnicos do órgão. O fenômeno observado não é inesperado, haja vista que o desenho institucional privilegia o julgamento político das contas, através a prevalência decisória do Poder Legislativo, que pode afastar a conclusão do TCE ou TCM mediante maioria qualificada.

No entanto, comprehende-se que o aprimoramento dos mecanismos de fiscalização, com uma aproximação dos critérios adotados na avaliação fiscal dos Prefeitos pelos entes envolvidos no processo de apreciação das contas, poderia contribuir para o fortalecimento da *accountability* e do sistema de controle externo brasileiro.

Ademais, análise da transparência e acessibilidade dos dados de prestação de contas municipais revela um panorama heterogêneo entre os estados, evidenciando grandes disparidades na eficiência e clareza das informações fornecidas aos cidadãos. Enquanto estados como Amazonas, Espírito Santo, Rondônia e Santa Catarina se destacam positivamente, com

sistemas acessíveis que facilitam a fiscalização social, as Unidades Federativas do Maranhão, Pará, Piauí, Sergipe, Tocantins e Rio Grande do Norte enfrentam sérios obstáculos, com falha na disponibilização das decisões, processos morosos e dificuldades de acesso aos dados.

A ausência de publicização de informações cruciais, especialmente por parte das Câmaras Municipais, compromete a fiscalização das contas, evidenciando a necessidade urgente de modernizar os sistemas de controle e fortalecer a comunicação entre os órgãos de fiscalização e o Legislativo.

Além disso, a disparidade nas decisões dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e Câmaras Municipais, como observado em São Paulo e Goiás por exemplo, reflete a falta de coesão e a necessidade de aprimorar a articulação entre esses órgãos, isto porque a inconsistência e a falta de transparência prejudicam a eficácia do controle público e enfraquecem a confiança da sociedade na gestão pública.

A omissão ou atraso das Câmaras Municipais na apreciação das contas representa um dos principais obstáculos à efetividade do processo de controle. Em muitos estados, os Decretos Legislativos sequer são publicados ou permanecem pendentes por anos, comprometendo a conclusão do ciclo de fiscalização. Essa lacuna institucional evidencia a fragilidade dos legislativos municipais, que em grande parte das vezes não dispõem de estrutura técnica suficiente para cumprir suas atribuições com a devida diligência.

A necessidade de um sistema nacional unificado e padronizado de prestação de contas se mostra urgente. A diversidade de plataformas, formatos e critérios utilizados pelos Tribunais de Contas dificulta a comparação entre os estados e inviabiliza a construção de um panorama nacional coeso. A adoção de boas práticas, a promoção da transparência ativa e o fortalecimento dos órgãos de controle são medidas fundamentais para garantir a integridade da gestão pública municipal e assegurar o direito da sociedade à informação e à fiscalização.

Finalmente, verifica-se que a criação e implementação de um sistema integrado de controle, a nível nacional, possibilitaria o acesso aos documentos fiscais dos municípios, bem como às manifestações das instâncias decisórias, técnicas e políticas, solidificando a fiscalização e, consequentemente, a democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Victor Bello. **Análise das Contas de Governo pelos Tribunais de Contas: Lições da Crise Fiscal.** 2019. 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em direito) - Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2019.

AMARAL, Getúlio Sérgio do. **Direito à defesa do prefeito nos julgamentos das contas municipais.** Belo Horizonte: Inédita, 2000.

BAHIA. Ministério Público de Contas. **Portaria MPC nº 12, de 29 de dezembro de 2015.** Estabelece normas de racionalização no que tange à intervenção do Ministério Público de Contas nos processos como fiscal da lei. Disponível em: <<https://mpc.ba.gov.br/m/wp-content/uploads/2019/01/PORTARIA-12.2015-Consolidada-com-as-alteras%C3%A7%C3%B5es-da-Portaria-n%C2%BA-01-de-2019-10.pdf>>. Acesso em: 20 de dez. 2024.

BARBOSA, Antonio Blecaute Costa. **A legitimidade do gasto governamental no Brasil:** as condições de possibilidade do controle externo pelo Tribunal de Contas da União após a Constituição Federal de 1988. 2018. 266 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

BARBOSA, Antonio Blecaute Costa. **Os Tribunais de Contas do Brasil:** uma nova agenda de atuação baseada em releitura da matriz de competência do sistema de controle externo. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, n. 128, pp. 223-277, jan./jun. 2024.

BARBOSA NETO, Pedro Mathias. **O aspecto preventivo do controle externo exercido pelo tribunal de contas do estado na Gestão Pública Municipal.** 2015. 45f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal)- Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2015.

BARBOSA, Oriana Piske de A.; SARACHO, Antonio Benites. **Considerações sobre a teoria dos freios e contrapesos (checks and balances system).** RJLB, Ano 5 (2019), nº 2, 1627-1634.

BAPTISTA, Sebastião Affonso. **Ministério Público no Tribunal de Contas:** Um pouco de sua História e da de seus componentes. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 43, n. 170, Brasília: Tribunal de Contas da União, pp. 75-98, abr./jun. 2006.

BECKER, G. S. **Crime and Punishment: An Economic Approach.** Journal of Political Economy, The University of Chicago Press, v. 76, n. 2, p. 169-217, Apr. 1968.

BEHN, Robert D. **O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática.** Revista do Serviço Público, 49 (4), pgs. 5-45, Out-Dez, 1998. Disponível em:

<http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2712>. Acesso em: 08 ago. 2024.

BEZERRA, Rodolfo Cipriano. **Controle Externo e o julgamento político das Gestões Municipais**. 2023. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2023.

BOBBIO, Norberto. **A teorias das formas de governo**. Trad. Sérgio Bath. 9. ed. Brasília: Editora da UnB, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo, Paz e Terra, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892. Regulamenta o exercício da profissão de engenheiro, arquiteto e agrimensor. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, 19 dez. 1892. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 04 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm>. Acesso em: 04 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 687**, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 2 fev. 1995. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/>>. Acesso em: 24 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 789-1/DF**, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 2 fev. 1995. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/>>. Acesso em: 04 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n° 729.744/MG**, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/d9fc5b73a8d78fad3d6dff-e419384e70>>. Acesso em: 04 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Resolução T.C. nº 015, de 9 de dezembro de 2010. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, Recife, 10 dez. 2010. Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/>>. Acesso em: 04 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 854, 09 de setembro de 2013.** Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Eletronicos/1300240315.PDF>>. Acesso em: 04 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Perguntas Frequentes.** Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/20899#:~:text=Existem%2033%20Tribunais%20de%20Contas,Tribunais%20de%20Contas%20do%20Munic%C3%ADpio>>. Acesso em: 24 dez. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em Transformação.** Brasília: ENAP, 1999.

BUGARIN, Ministro Bento José. **Evolução do controle externo no Brasil.** Revista do TCU. Brasília, v. 32, n. 87, jan/mar. 2001.

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASTRO, José Nilo de. **Julgamento das contas municipais.** 3. ed., rev., atual. , ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil.** São Paulo: Blucher, 2022.

COSTA, Fernanda Pereira. **O controle externo da administração pública no Brasil.** Disponível em: <<https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/86/81>>. Acesso em: 27 dez. 2024.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de direito municipal brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DAHL, R. **Polarquia:** participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

DENOBI, Poliane. **Controle externo do Legislativo sobre as contas da Administração Pública Municipal.** Revista de direito público, v. 1, n. 3, p. 39-58, set./dez. 2006.

FINK, Roberto Carlos. **O sistema de controle interno nos municípios e as condicionantes para o seu efetivo funcionamento.** Curso de especialização em gestão pública e controle externo. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <https://tcers.tc.br/repo/escola/biblioteca/monografias/gestao/sistema_controle_interno_municipios.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2024.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.** Disponível em: <<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2025.

FLORENTINO, Américo Matheus. **Auditoria contábil.** 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão.** Revista do TCU, maio/ago. 2007.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público.** 6. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2017.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Controle externo e Tribunais de Contas no direito brasileiro.** n. 11. Revista Cons. Contas Mun. Est. CE. 1992.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

_____. **Controle externo da administração pública.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GROHMAN, Luís Gustavo Mello. **A separação de poderes em países presidencialistas: A América Latina em perspectiva comparada.** Revista de Sociologia e Política nº 17, p. 75-106 nov. 2001. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zKJkXJRKhHLVFW3tkGmDCSb/>>. Acesso em: 10 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Tabela de Códigos de Municípios do IBGE apresenta a lista dos municípios brasileiros.** 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/codigos-dos-municípios.php>>. Acesso em: 06 jun. 2024.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional.** 26. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

LIMA, Helton Roseno. **Controle externo, administração Pública e transparência administrativa.** Revista da AGU [s. l.], v. 7, n. 17, 2008, p.139-178. DOI: 10.25109/2525-328X.v.7.n.17.2008.327. Disponível em: <<https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/327>>. Acesso em: 17 dez. 2024.

LINDBERG, StaffanI. **Accountability: the core concept and its subtypes.** (Working Paper,n. 1). London: AfricaPower and Politics Programe, 2009.

LINS, Cristiana de Meira. **Divergências entre o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o resultado do julgamento das contas anuais de prefeitos em Pernambuco.** 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getulio Vargas: Rio de Janeiro, 2012.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**: 1787-1788. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 14. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de. **Corrupção e Políticas Públicas: uma Análise Empírica dos Municípios do Brasil**. Recife: UFPE. 2010. 231f. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de; PEREIRA, José Wilas. **Corrupção e padrões de ineficiência nas gestões municipais detectados por corte de conta estadual**. Revista debates, Porto Alegre, v.6, n.3, p.53-77, set.-dez. 2012.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da accountability**: dilemas e alternativas da representação política. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, n. 1, p. 25-38, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/jYssQtnjyqSTTbFQwnQw8YR/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 26 out. 2024.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O Espírito das leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito constitucional**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MORLINO, Leonardo. **Qualidades da democracia: como analisá-las**. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/42383/21342>>. Acesso em: 26 out. 2024.

NASCIMENTO, Pedro. **O conceito de accountability na ciência política brasileira: uma introdução**. 1. ed. João Pessoa: EDUEPB, 2023. 237 p. ISBN 978-8578798703.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua nova: revista de cultura e política, n. 44, p. 27-54, 1998.

PARAÍBA. Constituição do Estado da Paraíba. João Pessoa: Graffset, 1989.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Accountability social: A outra cara do controle**. In: PERUZZOTTI, E. & SMULOVITZ, C. (orgs.). *Controlando a política: cidadãos médios nas novas democracias latino-americanas*. Buenos Aires: Temas, 2002.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?**. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente × principal**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial* 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens**. Revista Contabilidade, Gestão e Governança, v. 14, n. 2, p. 82-97, maio/ago. 2011.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2002. Disponível em:
[<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/156/41.pdf?sequence=4&isAllowed=y>](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/156/41.pdf?sequence=4&isAllowed=y). Acesso em: 10 jun. 2024.

SAVI, Félix Antônio Kasteller; FONSECA, Luciane Schulz. **Os sistemas de controle interno: uma análise do perfil profissional do controlador das câmaras municipais da região metropolitana de Curitiba-PR**. Revista Mundi Engenharia, Tecnologia e Gestão, Paranaguá-PR, v.5, n.4, p. 252-01, 252-21,2020. DOI:10.21575/25254782rmetg2020vol5n411061OS. Disponível em: <<https://periodicos.ifpr.edu.br/index.php/MundiETG/article/view/1106/530>>. Acesso em: 17 dez. 2024.

SCHEDLER, András (1999). “**Conceptualizing accountability**” In. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds.) *The sel-Restraining State. Power and Accountability in new democracies*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2000.

SILVA, Fabrícia Pereira Cavalcanti; RIBEIRO FILHO, José Francisco. **Uma análise das ressalvas do TCE-PE nas prestações de contas em prefeituras municipais no Estado de Pernambuco.** Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, Brasília, v. 2, n. 2, art. 3, p. 38-53, maio/ago. 2008.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas.** Interesse Público – IP, ano 5, n. 26, ago/jul. 2004. Porto Alegre: Editora Notadez, 2004.

SILVA, Pedro Gabril Kenne da. **O papel do controle interno na administração pública.** ConTexto - Contabilidade em Texto, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 2009. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/11555>>. Acesso em: 17 dez. 2024.

SOUZA, André Santana. **O Ministério Público no Tribunal de Contas.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 956, 12 fev. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7955>>. Acesso em: 04 jan. 2025.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da Transparência:** análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas: Unicamp, 2002.

TUMA, Eduardo; SILVA FILHO, João Antônio da; LIZARDO, Philippe Soares. **Tribunais de Contas do Brasil:** democracia e o controle externo da administração pública. Revista Controle: Doutrina e Artigos, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 15-46, jul./dez. 2022.

VAN RIJCKEGHEM, Caroline; WEDER, Beatrice. **Bureaucratic corruption and the rate of temptation:** do wages in the civil service affect corruption, and by how much? Journal of Development Economics, v. 65, n. 2, p. 307-331, Aug. 2001.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

WILLEMAN, Marianna Montebello. **A accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

**APÊNDICE A – BANCO DE DADOS DOS JULGAMENTOS DAS CONTAS DE GESTÃO
MUNICIPAL NO EXERCÍCIO DE 2019**

UF	Código IBGE	Município	Ministério Público de Contas	Tribunal de Contas	Câmaras Municipais
AC	1200252	Epitaciolândia	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
AL	2707107	Piranhas	Ausente	Ausente	Ausente
	2706448	Paripueira	Ausente	Ausente	Ausente
	2701407	Campo Alegre	Ausente	Ausente	Ausente
	2709103	Taquarana	Ausente	Ausente	Ausente
	2703601	Japaratinga	Ausente	Ausente	Ausente
	2703205	Igreja Nova	Ausente	Ausente	Ausente
AM	1304260	Uarini	Irregular	Irregular	Ausente
	1301159	Careiro da Várzea	Irregular	Irregular	Ausente
AP	1600600	Santana	Irregular	Ausente	Ausente
BA	2931202	Taperoá	Irregular	Irregular	Ausente
	2918100	Jeremoabo	MPC não se manifestou	Irregular	Ausente
	2904506	Brotas de Macaúbas	MPC não se manifestou	Regular com ressalvas	Regular
	2911907	Iaçu	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular
	2931004	Tanhaçu	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	2915601	Itamaraju	MPC não se manifestou	Regular com ressalvas	Ausente
	2930105	Senhor do Bonfim	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	2933307	Vitória da Conquista	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2909703	Cristópolis	Irregular	Irregular	Ausente
	2906907	Caravelas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	2906899	Caraíbas	MPC não se manifestou	Regular com ressalvas	Ausente
	2921906	Mucugê	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	2908309	Conceição do Almeida	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2922607	Nilo Peçanha	Irregular	Irregular	Irregular
	2922730	Nova Fátima	Irregular	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2926608	Ribeira do Pombal	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	2902104	Araci	Irregular	Irregular	Ausente
	2904100	Boquira	Irregular	Irregular	Ausente
	2909208	Coronel João Sá	MPC não se manifestou	Regular com ressalvas	Ausente

CE	2925402	Potiraguá	MPC não se manifestou	Irregular	Ausente
	2912103	Ibicaraí	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2915007	Itaeté	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	2905800	Camamu	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	2925907	Quijingue	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	2916005	Itanhém	MPC não se manifestou	Regular com ressalvas	Ausente
	2312304	São Benedito	Irregular	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2307650	Maracanaú	Irregular	Ausente	Ausente
	2308377	Miraíma	Irregular	Irregular	Regular
	2306405	Itapipoca	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2301406	Aratuba	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2302107	Baturité	Irregular	Regular com ressalvas	Irregular
	2301307	Araripe	Irregular	Irregular	Irregular
	2314003	Várzea Alegre	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2308609	Monsenhor Tabosa	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
ES	2304301	Farias Brito	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2305407	Icó	Irregular	Irregular	Regular
	2300101	Abaiara	Irregular	Irregular	Irregular
	2310852	Pindoretama	Irregular	Irregular	Ausente
	2305357	Icapuí	Irregular	Irregular	Irregular
GO	2313807	Uruburetama	Irregular	Irregular	Ausente
	3205101	Viana	Regular	Regular	Regular
	3203205	Linhares	Regular	Regular	Regular
	3202256	Governador Lindenberg	Regular	Regular	Regular
	5217708	Pontalina	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
GO	5221858	Valparaíso de Goiás	Irregular	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	5205059	Castelândia	Irregular	Irregular	Ausente
	5219100	Santa Bárbara de Goiás	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular
	5207402	Edéia	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular
	5215231	Novo Gama	Irregular	Regular com ressalvas	Regular
	5201603	Araçu	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	5220702	Sítio D'abadia	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	5217302	Pirenópolis	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente

MA	5210208	Iporá	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular
	5200506	Aloândia	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	5200803	Alvorada do Norte	Regular	Regular	Regular
	5208301	Divinópolis de Goiás	Irregular	Regular com ressalvas	Irregular
	5213004	Maurilândia	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	5212501	Luziânia	Regular	Regular	Ausente
	5218003	Porangatu	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	5209903	Iaciara	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	5208608	Goianésia	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	5200852	Americano do Brasil	Regular com ressalvas	Regular	Regular
	5214002	Mozarlândia	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	5213905	Mossâmedes	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	5213806	Morrinhos	Irregular	Regular com ressalvas	Regular
	2100303	Aldeias Altas	Regular	Regular	Ausente
	2103554	Conceição do Lago-Açu	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2105427	Itinga do Maranhão	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular
	2107407	Olho D'água das Cunhãs	Regular	Regular	Ausente
	2110203	Santa Rita	Regular	Regular	Ausente
	2101400	Balsas	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	2102754	Capinzal do Norte	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2111201	São José de Ribamar	Regular	Regular	Ausente
	2101202	Bacabal	Regular	Regular	Ausente
	2107605	Palmeirândia	Regular	Regular	Ausente
	2105476	Jenipapo dos Vieiras	Irregular	Irregular	Ausente
	2100402	Altamira do Maranhão	Regular	Regular	Ausente
	2105948	Lago dos Rodrigues	Irregular	Irregular	Ausente
	2108207	Pedreiras	Regular	Regular	Ausente
	2103174	Centro Novo do Maranhão	Irregular	Irregular	Ausente
	2108058	Paulino Neves	Regular	Regular	Ausente
	2109403	Primeira Cruz	Regular	Regular	Ausente
	2106409	Mata Roma	Regular	Regular	Ausente
	2109205	Presidente Juscelino	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente

	2111706	São Vicente Ferrer	Regular	Regular	Ausente
MG	3123007	Dores de Campos	Regular com ressalvas	Regular	Regular
	3152131	Ponto Chique	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	3125408	Felício dos Santos	Regular	Regular	Ausente
	3122702	Dom Silvério	Regular	Regular	Ausente
	3162807	São João Evangelista	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	3110202	Cajuri	Ausente	Regular	Ausente
	3145901	Ouro Branco	Regular	Regular	Ausente
	3109204	Buenópolis	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	3129400	Ibertioga	Ausente	Regular	Ausente
	3146503	Pains	Ausente	Regular	Ausente
	3101706	Almenara	Regular	Regular	Regular
	3104007	Araxá	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	3144359	Naque	Regular	Regular	Ausente
	3131901	Itabirito	Regular	Regular	Ausente
	3157658	Santa Helena de Minas	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	3143500	Morada Nova de Minas	Regular	Regular	Ausente
	3125309	Faria Lemos	Irregular	Irregular	Regular
	3164308	São Roque de Minas	Regular	Regular	Ausente
	3107000	Biquinhas	Ausente	Ausente	Ausente
	3127073	Fruta de Leite	Regular	Regular	Ausente
	3139607	Mantena	Regular	Regular	Ausente
	3147600	Passa Quatro	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	3147303	Paraisópolis	Irregular	Ausente	Ausente
	3146206	Ouro Verde de Minas	Regular	Regular	Regular
	3167400	Silvianópolis	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	3140308	Marliéria	Regular	Regular	Ausente
	3101508	Além Paraíba	Regular	Regular	Ausente
	3150307	Piedade do Rio Grande	Regular	Regular	Regular
	3124302	Espinosa	Irregular	Irregular	Irregular
	3154606	Ribeirão das Neves	Regular	Regular	Ausente
	3149804	Perdizes	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	3135456	Jenipapo de Minas	Regular	Regular	Ausente
	3104502	Arinos	Regular	Regular	Regular
	3147006	Paracatu	Ausente	Regular	Ausente

	3168051	Taparuba	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	3136579	Josenópolis	Regular com ressalvas	Regular	Irregular
	3114204	Carmo do Cajuru	Regular	Regular	Ausente
	3122207	Divinolândia de Minas	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	3151701	Poço Fundo	Regular	Regular	Ausente
	3144805	Nova Lima	Regular	Regular	Regular
	3138682	Luislândia	Regular	Regular	Ausente
	3133303	Itaobim	Regular	Regular	Ausente
	3168200	Tapiraí	Regular com ressalvas	Regular	Regular
	3110103	Caiana	Regular	Regular	Regular
	3155504	Rio Paranaíba	Regular	Regular	Regular
	3131406	Ipiaçu	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	3160900	São Brás do Suaçuí	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	3134806	Jacuí	Regular	Regular	Ausente
	3157609	Santa Fé de Minas	Regular	Regular	Ausente
	3115474	Catuti	Regular	Regular	Ausente
	3165537	Sarzedo	Regular	Regular	Ausente
	3123528	Durandé	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	3162658	São João do Pacuí	Regular	Regular	Ausente
	3171907	Virgolândia	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
MS	5007950	Tacuru	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	5007935	Sonora	Irregular	Irregular	Ausente
	5006903	Porto Murtinho	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	5003207	Corumbá	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	5007695	São Gabriel do Oeste	Regular	Regular	Ausente
	5008404	Vicentina	Irregular	Ausente	Ausente
	5003256	Costa Rica	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	5002951	Chapadão do Sul	Regular	Ausente	Ausente
	5003488	Dois Irmãos do Buriti	Irregular	Irregular	Ausente
	5005806	Nioaque	Irregular	Regular	Regular
	5007307	Rio Negro	Irregular	Ausente	Ausente
MT	5003900	Figueirão	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	5103452	Denise	Irregular	Regular	Ausente
	5103007	Chapada dos Guimarães	Irregular	Regular	Ausente

	5106257	Nova Xavantina	Regular	Regular	Regular
	5108808	Nova Guarita	Regular	Regular	Regular
	5103957	Glória D'oeste	Regular	Regular	Regular
	5108303	União do Sul	Regular	Regular	Regular
PA	1501105	Bagre	Ausente	Ausente	Ausente
	1506583	Santa Maria das Barreiras	Regular	Regular com ressalvas	Ausente
	1504059	Mãe do Rio	Ausente	Ausente	Ausente
	1501709	Bragança	Ausente	Ausente	Ausente
	1500958	Aurora do Pará	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	1500347	Água Azul do Norte	Regular	Regular	Ausente
	1501006	Aveiro	Ausente	Ausente	Ausente
	1501451	Belterra	Ausente	Ausente	Ausente
	1505205	Oeiras do Pará	Ausente	Ausente	Ausente
PB	2509909	Natuba	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2513943	São Domingos Do Cariri	Irregular	Regular com ressalvas	Regular
	2513406	Santa Luzia	Irregular	Regular	Ausente
	2514552	São José de Princesa	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2505402	Desterro	Irregular	Irregular	Regular
	2517209	Vieirópolis	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2516706	Teixeira	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2502300	Bom Sucesso	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2512606	Quixabá	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2503506	Cacimba de Dentro	Irregular	Regular	Regular
	2508604	Lucena	Irregular	Regular	Ausente
	2509107	Mari	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
PE	2505808	Duas Estradas	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	2607901	Jaboatão Dos Guararapes	Ausente	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2610400	Parnamirim	Ausente	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2614303	Moreilândia	Ausente	Regular com ressalvas	Ausente
	2604205	Catende	Ausente	Irregular	Regular
	2615409	Toritama	Ausente	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2604155	Casinhas	Ausente	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2601003	Angelim	Ausente	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2611804	Ribeirão	Ausente	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas

PI	2607653	Itambé	Ausente	Regular	Regular
	2608107	João Alfredo	Ausente	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2610004	Palmares	Ausente	Irregular*	Ausente
	2613800	São Vicente Ferrer	Ausente	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2606309	Granito	Ausente	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2616506	Xexéu	Ausente	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2210300	São Julião	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	2202778	Colônia do Piauí	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	2203701	Esperantina	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	2205805	Luzilândia	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
PR	2206605	Monte Alegre do Piauí	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2209153	Santa Cruz dos Milagres	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2200806	Antônio Almeida	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	2205300	Jerumenha	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2203420	Domingos Mourão	Irregular	Regular com ressalvas	Regular
	2202083	Cajueiro da Praia	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	2200509	Amarante	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	4103206	Bom Sucesso	Irregular	Irregular	Regular
	4111407	Ivaí	Regular com ressalvas	Regular	Regular
	4102109	Astorga	Regular	Regular	Regular
PR	4128534	Ventania	Irregular	Irregular	Regular
	4112504	Jardim Alegre	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	4107736	Fernandes Pinheiro	Regular	Regular	Regular
	4124400	Santo Antônio do Sudoeste	Regular	Regular	Regular
	4120002	Porecatu	Regular	Regular	Regular
	4115457	Marquinho	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	4126652	Sulina	Regular	Regular	Regular
	4118709	Paulo Frontin	Regular	Regular	Regular
	4107256	Douradina	Regular	Regular	Regular
	4124301	Santo Antônio do Paraíso	Regular	Regular	Regular
	4119707	Planaltina do Paraná	Regular	Regular	Regular
	4111001	Itambaracá	Irregular	Irregular	Regular
	4115200	Maringá	Regular	Regular	Ausente

	4120150	Porto Barreiro	Regular	Regular	Regular
	4126678	Tamarana	Regular	Regular	Regular
	4126504	Sertanópolis	Regular	Regular	Regular
RJ	3305307	São Sebastião do Alto	Irregular	Irregular	Ausente
	3304102	Porciúncula	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	3302007	Itaguaí	Irregular	Irregular	Ausente
	3301702	Duque de Caxias	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	3303856	Paty do Alferes	Irregular	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	3302502	Magé	Irregular	Irregular	Ausente
RN	2404903	Itaú	Ausente	Ausente	Ausente
	2413003	São Vicente	Ausente	Ausente	Ausente
	2405603	Jardim de Piranhas	Ausente	Ausente	Ausente
	2402501	Carnaubais	Ausente	Ausente	Ausente
	2403806	Florânia	Ausente	Ausente	Ausente
	2404002	Frutuoso Gomes	Irregular	Irregular	Regular
	2402105	Campo Redondo	Ausente	Ausente	Ausente
	2409902	Pendências	Ausente	Ausente	Ausente
	2406155	Jundiá	Ausente	Ausente	Ausente
	2405306	Januário Cicco	Ausente	Ausente	Ausente
	2409308	Patu	Ausente	Ausente	Ausente
	2406205	Lagoa D'anta	Ausente	Ausente	Ausente
	2412005	São Gonçalo do Amarante	Extinto por falecimento do gestor	Extinto por falecimento do gestor	Extinto por falecimento do gestor
RO	2402808	Coronel Ezequiel	Ausente	Ausente	Ausente
	2404408	Grossos	Ausente	Ausente	Ausente
RR	1101203	Ministro Andreazza	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
RS	1400159	Bonfim	Ausente	Ausente	Ausente
RS	4311775	Maquiné	Regular	Regular	Regular
	4309704	Humaitá	Regular	Regular	Regular
	4312153	Mato Leitão	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular
	4311759	Manoel Viana	Regular	Regular	Regular
	4306205	Cruzeiro do Sul	Irregular	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	4316436	Saldanha Marinho	Regular	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	4302352	Bom Príncíprio	Regular	Regular	Regular
	4308409	Formigueiro	Regular	Regular	Regular
	4315552	Rio dos Índios	Regular	Regular	Regular
	4309050	Glorinha	Regular	Regular	Regular
	4312385	Monte Belo do Sul	Regular	Regular	Regular

	4319356	São Pedro da Serra	Regular	Regular	Regular
	4308904	Getúlio Vargas	Regular	Regular	Regular
	4319752	São Vendelino	Regular	Regular	Regular
	4320677	Sinimbu	Regular	Regular	Regular
	4312351	Montauri	Regular	Regular	Regular
	4323358	Vila Lângaro	Regular	Regular	Regular
	4320230	Sede Nova	Regular	Regular	Regular
	4314555	Pirapó	Regular	Regular	Regular
	4310751	Ivorá	Regular	Regular	Regular
	4309100	Gramado	Regular	Regular	Ausente
	4317806	Santo Augusto	Regular	Regular	Regular
	4312708	Nonoai	Regular	Regular	Regular
	4323804	Xangri-Lá	Regular com ressalvas	Regular	Regular
	4306106	Cruz Alta	Irregular	Irregular	Ausente
	4306007	Crissiumal	Regular	Regular	Ausente
	4312609	Muçum	Regular com ressalvas	Regular	Regular
	4320354	Sentinela do Sul	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular
	4300471	Almirante Tamandaré do Sul	Regular	Regular	Regular
	4306767	Eldorado do Sul	Regular	Regular	Regular
SC	4204806	Curitibanos	Regular	Regular	Regular
	4202602	Bom Retiro	Regular	Regular	Regular
	4214805	Rio do Sul	Regular	Regular com ressalvas	Ausente
	4200903	Angelina	Regular	Regular	Regular
	4213153	Planalto Alegre	Regular	Regular	Regular
	4207700	Ipumirim	Regular	Regular	Regular
	4207601	Ipira	Regular	Regular	Regular
	4201109	Anitápolis	Regular	Regular	Regular
	4212106	Palmitos	Regular	Regular	Regular
	4219507	Xanxerê	Regular	Regular	Regular
	4208401	Itapiranga	Regular	Regular	Regular
	4211876	Paial	Regular	Regular	Regular
	4214607	Rio do Oeste	Regular	Regular	Regular
	4216404	São João do Sul	Regular	Regular	Ausente
	4211801	Ouro	Regular	Regular	Regular
	4212205	Papanduva	Regular	Regular	Ausente
	4218756	Tunápolis	Regular	Regular	Regular
	4211652	Novo Horizonte	Regular	Regular	Regular
	4203808	Canoinhas	Regular	Regular	Regular
	4201703	Ascurra	Regular	Regular	Regular
	4200200	Agrolândia	Regular	Regular	Regular

	4208906	Jaraguá do Sul	Regular	Regular	Regular
	4212239	Paraíso	Regular	Regular	Ausente
	4210407	Maracajá	Regular	Regular	Regular
	4204608	Criciúma	Regular	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
SE	2804904	Pacatuba	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Ausente
	2806107	Rosário do Catete	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2806701	São Cristóvão	Regular	Regular	Ausente
	2807105	Simão Dias	Irregular	Regular com ressalvas	Ausente
	2805109	Pedrinhas	Irregular	Irregular	Ausente
SP	3506904	Bofete	Irregular	Regular	Regular
	3517000	Getulina	Irregular	Regular	Regular
	3507407	Borborema	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	3506409	Bilac	Irregular	Regular	Regular
	3533502	Novo Horizonte	Irregular	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	3501301	Álvares Machado	Regular	Regular	Regular
	3547304	Santana de Parnaíba	Irregular	Regular	Regular
	3501509	Alvinlândia	Irregular	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	3509809	Campos Novos Paulista	Irregular	Irregular	Irregular
	3537602	Peruíbe	Regular	Regular	Regular
	3541109	Presidente Alves	Irregular	Regular	Ausente
	3519600	Ibitinga	Irregular	Regular	Regular
	3550407	São Pedro	Irregular	Regular	Regular
	3547700	Santo Anastácio	Irregular	Regular	Regular
	3520103	Igarapava	Irregular	Regular	Regular
	3505203	Bariri	Irregular	Regular	Regular
	3516705	Garça	Irregular	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	3508306	Cabrália Paulista	Irregular	Regular	Regular
	3549805	São José do Rio Preto	Irregular	Regular	Regular
	3552502	Suzano	Irregular	Regular	Regular
	3545308	Salto de Pirapora	Irregular	Regular	Regular
	3515707	Ferraz de Vasconcelos	Irregular	Regular	Regular
	3502200	Angatuba	Irregular	Irregular	Regular
	3509205	Cajamar	Irregular	Regular	Regular
	3529203	Martinópolis	Irregular	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	3522901	Itapuí	Irregular	Regular	Regular
	3540754	Potim	Irregular	Regular	Regular
	3501004	Altinópolis	Irregular	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas

	3554953	Tuiuti	Irregular	Regular	Regular
	3531407	Monte Aprazível	Irregular	Regular	Regular
	3533106	Nova Guataporanga	Irregular	Regular	Regular
	3521200	Iporanga	Irregular	Regular com ressalvas	Regular com ressalvas
	3513207	Cristais Paulista	Regular	Regular	Ausente
	3503406	Arealva	Irregular	Regular	Regular
TO	1705102	Chapada da Natividade	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	1709807	Ipueiras	Irregular	Irregular	Ausente
	1718501	Recursolândia	Irregular	Irregular	Ausente
	1707702	Filadélfia	Irregular	Irregular	Ausente
	1707306	Dueré	Regular com ressalvas	Regular	Ausente
	1703800	Buriti do Tocantins	Irregular	Irregular	Regular
	1720903	Taguatinga	Irregular	Irregular	Irregular
	1716109	Paraíso do Tocantins	Irregular	Regular	Regular
	1713205	Miracema do Tocantins	Regular	Irregular	Ausente
	1703206	Bernardo Sayão	Regular	Irregular	Regular

* Pendente de julgamento de recurso

Fonte: Autoria própria a partir dos dados dos Tribunais de Contas, Ministérios Públícos de Contas e Câmaras Municipais.

APÊNDICE B – PROCEDIMENTOS DE ACESSO AOS DADOS E LIMITAÇÕES ENCONTRADAS NA COLETA

Neste apêndice, serão abordados os caminhos adotados para acessar os dados necessários à consecução dos objetivos da pesquisa, assim como as particularidades e deficiências dos sistemas utilizados pelos entes e órgãos fiscalizatórios para publicação das informações sobre os julgamentos de contas em cada Estado da federação.

Ainda, apesar das amostras desagregadas não serem aptas a produzir conclusões sobre a realidade de cada unidade federativa, o capítulo também apresenta análises dos dados coletados em cada Estado, os quais poderão ser melhor estudados posteriormente, através de um levantamento voltado à explicação do fenômeno em realidades micro, com vistas a verificar se a tendência observada à nível nacional corresponde à realidade local em cada UF.

O território pertencente ao Estado do Acre é dividido em apenas 22 municípios e, devido ao pequeno número de cidades na região, a seleção da amostra resultou no destaque de apenas uma delas: Epitaciolândia.

Foram realizadas duas solicitações perante a ouvidoria do TCE-AC, uma em setembro (Protocolo nº OVDVLHB0SJHZZK) e outra em novembro de 2024 (Protocolo nº OVD1FXB28SNBEHJ), com o intuito de obter acesso aos documentos respectivos ao julgamento das contas, vez que não consta no site do Tribunal qualquer registro.

Em resposta, no dia 13/01/2025, a ouvidoria encaminhou cópia da decisão do TCE-AC após recurso, onde consta também a manifestação do Ministério Público de Contas. No entanto, devido à demora na conclusão do processo perante o Tribunal, diante da interposição de recurso, o qual somente foi julgado em Fevereiro de 2024, ainda não houve decisão da Câmara Municipal a respeito das contas do prefeito de Epitaciolândia.

Como se observa, enquanto o *Parquet* recomendou a rejeição das contas, a Corte emitiu parecer pela regularidade com ressalvas, asseverando que as irregularidades encontradas não comprometeriam integralmente o exercício de 2019.

Por outro lado, diante da interposição de recurso contra o primeiro Parecer emitido pelo TCE-AC, onde as contas do chefe do executivo local haviam sido rejeitadas, o trâmite do processo foi mais moroso, resultando em uma decisão definitiva apenas 5 (cinco) anos após prestadas as informações, momento em que foram encaminhadas ao Legislativo para análise.

Ressalte-se que o sistema do TCE-AC é pouco acessível e não disponibiliza os dados do controle externo com facilidade, sendo necessário requerê-los através da ouvidoria do Tribunal.

Por outro lado, os municípios selecionados para a amostra do Estado do Alagoas foram Piranhas, Paripueira, Campo Alegre, Taquarana, Japaratinga e Igreja Nova e, apesar das dificuldades enfrentadas em quase todos os Estados para obtenção dos dados, o TCE-AL surpreendeu e, após dois requerimentos feito através da ouvidoria, informou que o sistema do Tribunal e-TCE não permite o acesso aos dados solicitados, apesar de públicos, ressaltando que há “um projeto em desenvolvimento na Diretoria de Tecnologia e Informática” e que deveria ser encaminhado um requerimento em pdf pelo e-mail contato@tceal.tc.br, porém o contato referido apresentou erro e não foi possível completar a solicitação até a data de elaboração da dissertação.

Logo, restou prejudicada a análise devido às limitações tecnológicas do Tribunal, evidenciando a demora do órgão de controle externo em implementar meios de acesso às informações relativas ao julgamento das contas públicas.

Ainda, os sites das Câmaras Municipais dos entes referidos também não disponibiliza qualquer informação quanto ao julgamento das contas dos seus Prefeitos referente ao exercício de 2019, comprometendo a obtenção e avaliação dos pareceres e decisões necessárias à análise do cenário das contas municipais no Estado, em inequívoca demonstração de desorganização dos sistemas de publicação de dados.

A inexistência de um sistema unificado e funcional que permita o acesso a dados públicos em nível estadual e municipal compromete a eficiência da fiscalização e resta evidente que o projeto em desenvolvimento pela Diretoria de Tecnologia e Informática do TCE-AL é um passo positivo e que sua implementação é urgente para atender às demandas sociais, em atenção à transparência que se exige do processo de julgamento das contas públicas.

Contrariando a tendência descrita anteriormente, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas disponibiliza as informações referentes ao processo de julgamento das contas públicas através do site https://dec.tce.am.gov.br/dec/publico/processo/consulta_publica.jsf, que apresenta os dados de forma clara e fácil de localizar, permitindo aos cidadãos a realização de um controle efetivo.

Na análise dos municípios de Uarini e Careiro da Várzea, aponta-se um cenário preocupante de irregularidades nas contas relativas ao exercício de 2019, isto porque, nos dois municípios analisados, o MPC classificou as contas do exercício de 2019 como "irregulares", recomendando a desaprovação devido a falhas graves na gestão fiscal e administrativa. No mesmo sentido, o TCE corroborou o posicionamento do *Parquet*, emitindo Parecer Prévio e encaminhando às Câmaras para julgamento político.

Entretanto, até a data de encerramento do levantamento dos dados, não foi possível obter notícias quanto ao Decreto Legislativo dos municípios, haja vista que não foram remetidas cópias aos TCE-AM ou disponibilizada qualquer informação nos sites das Câmaras. Na tentativa de obter notícias acerca da (in)existência dos documentos, fora enviado e-mail para o endereço eletrônico de Uarini, camarauarini@hotmail.com, e gerado um protocolo no E-sic de Carneiro da Várzea, através do site <https://esic.ancdominios.com.br/careirovarzea-2018/protocolo/consulta>, ambos em 01/12/2024, porém não houve qualquer resposta.

Assim, como se visualiza, as Câmaras Municipais de Uarini e Careiro da Várzea não disponibilizaram informações sobre o julgamento das contas do exercício de 2019, indicando uma baixa qualidade da transparência dos locais e inviabilizando a avaliação da atuação do poder legislativo no processo constitucionalmente delineado, ressaltando também a necessidade de aprimorar seus sistemas de tecnologia.

Considerando o número diminuto de municípios no Estado do Amapá, que conta com apenas 16 cidades (IBGE, 2023), apenas uma delas foi selecionada para integrar a amostra da pesquisa: Santana-AP.

A consulta aos processos de prestação das contas pode ser realizada através do site do Tribunal, pelo link: <https://www.tce.ap.gov.br/busca-de-processos>, porém a busca deve ser realizada pelo número do processo e este não está disponível no sítio eletrônico. Desse modo, foi necessária a realização de uma solicitação pela Ouvidoria, oportunidade em que a Corte de Contas disponibilizou o parecer do *Parquet* e informou que o processo se encontra pendente de decisão.

Ausência de decisão pelo TCE-AP até o presente momento demonstra uma morosidade da Corte na análise das prestações de contas, haja vista que o exercício pesquisado trata das informações fiscais do prefeito de Santana em 2019, ou seja, mais de 5 anos atrás.

Importante observar também que o Ministério Público de Contas recomendou a reprovação das contas do chefe do executivo local, devido às irregularidades encontradas nos documentos apreciados.

Em contrapartida, o estado da Bahia possui 417 municípios, conforme informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2023), devido ao expressivo número de cidades no espaço territorial, a amostra do referido ente federativo compreendeu 25 cidades.

Importante mencionar que, na região, o órgão de controle externo é um Tribunal de Contas dos Municípios e o acesso das informações referentes às prestações de contas é feito através do site <https://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/decisoes/contas-anuais/> e, ao

contrário do Tribunal de Contas de Alagoas, por exemplo, o TCM-BA possui um sistema moderno que possibilita a localização dos dados com facilidade.

O Tribunal disponibiliza também como um Quadro Geral de Prestação de Contas por município, onde é possível visualizar como foram julgadas as contas dos prefeitos em cada cidade ao longo dos anos, compreendendo informações dos exercícios compreendidos entre 2009 e 2023, disponível através do link <https://www.tcm.ba.gov.br/resumo/index.html>.

Partindo para a análise dos resultados obtidos, é possível visualizar que nos processos de julgamento das contas de alguns municípios, como Jeremoabo, Brotas de Macaúbas, Itamaraju, Caraíbas, Coronel João Sá, e Potiraguá, o Ministério Público de Contas não se manifestou.

Essa ausência está diretamente relacionada aos critérios estabelecidos pela Portaria do Ministério Público de Contas nº 12, de 29 de dezembro de 2015 (Bahia, 2015), que estabeleceu critérios para a atuação do órgão ministerial, priorizando a análise de processos que envolvem termos de ocorrência, denúncias, prestações de contas de repasses a título de subvenção social, de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), auditorias, aposentadorias, pensões, atos de admissão de pessoal, e consultas formuladas ao Tribunal.

O ato foi editado com o propósito de possibilitar o funcionamento do *Parquet* enquanto não há estrutura suficiente ao pleno exercício das suas atividades funcionais. Assim, os processos que não se enquadram nesses critérios são excluídos da matriz de análise do MPC. Ainda, o §3º dispõe que os processos de Prestação de Contas de Prefeituras, Câmaras e entidades da administração indireta municipal serão submetidos a um sorteio anual para composição da matriz de análise do órgão.

Dessa forma, é possível compreender que a ausência de manifestação do MPC em determinados casos não é fruto de omissão, mas de uma estratégia institucional necessária para lidar com os desafios de recursos limitados. Contudo, é imprescindível ressaltar que a ampliação da capacidade operacional do *Parquet* deve ser uma prioridade do Poder Público, para garantir que todos os processos sejam devidamente acompanhados e analisados por este importante fiscal.

Por outro lado, verifica-se a ausência de informações quanto à decisão final das Câmaras Municipais em muitos dos casos pesquisados, indicando que, ou há uma demora para proferir o julgamento, ou não estão sendo remetidos os Decretos Legislativos ao TCM-BA após a conclusão da deliberação pelo Legislativo.

Tal morosidade compromete a transparência e a eficiência do controle público, isto porque as informações não estão disponíveis nem mesmo nos sítios virtuais das Câmaras e, mesmo após o envio de e-mails para as respectivas casas, não se obteve qualquer resposta, evidenciando a baixa eficiência no atendimento às demandas sociais.

Diante do exposto, é possível observar que a ausência de julgamento ou comunicação por parte das Câmaras Municipais e a limitação da atuação do MPC evidenciam falhas estruturais que precisam ser enfrentadas para fortalecer o controle externo e a fiscalização da administração pública no território, de forma a possibilitar a materialização da adequada *accountability horizontal*.

Neste sentido, dos 5 casos em que foi possível obter acesso à decisão da Câmara, observou-se que existem conclusões divergentes dos órgãos estudados. Em Brotas de Macaúbas, enquanto o TCM aprovou as contas com ressalvas, a Câmara decidiu de forma diversa, as aprovando na íntegra. No município de Iaçu, o MPC e a Corte de Contas emitiram pareceres considerando as contas regulares com ressalvas, já os vereadores concluíram por um julgamento mais favorável, ou seja, pela aprovação. Na cidade de Nova Fátima, a divergência se deu entre a manifestação do *Parquet*, que recomendou a desaprovação das contas, tomadas por irregulares, e o TCM-BA concluiu pela regularidade com ressalvas, o que foi mantido pelo Legislativo.

Por outro lado, em Vitoria da Conquista e Nilo Peçanha houve unanimidade entre os três órgãos, demonstrando uma coerência no julgamento por parte da Câmara, alinhada aos pareceres técnicos.

A partir dos critérios metodológicos descritos no Tópico 3 do trabalho, foram selecionadas 15 (quinze) cidades do Ceará, dentre os 184 municípios cearenses (IBGE, 2023).

O acesso da prestação de contas dos chefes do executivo dos municípios acima foi feito através do site <https://www.tce.ce.gov.br/contexto-consulta-geral>, porém, para conseguir acessá-lo, foi necessário efetuar um requerimento prévio através da ouvidoria do TCE-CE, haja vista que a consulta se dá mediante o número dos processos, que não estão disponíveis aos cidadãos.

A análise dos dados de fiscalização de municípios cearenses no exercício de 2019 revela um panorama preocupante e complexo em relação à conformidade financeira e administrativa, com posições divergentes entre as principais instituições fiscalizadoras: o Ministério Público de Contas, o Tribunal de Contas do Estado e as Câmaras Municipais.

Consoante mencionado, os dados evidenciam diferenças significativas nas avaliações das contas municipais pelos três órgãos e, assim como observado em parte dos Estados

estudados, em algumas situações o Tribunal de Contas emite pareceres mais benéficos que o *Parquet*, a exemplo de São Benedito, Itapipoca e Baturité. Ainda, a Câmara também deixou de seguir o parecer prévio do TCE-CE em 3 oportunidades, duas delas para aprovar contas que a Corte de Contas havia reputado irregulares.

Chama atenção também a demora no julgamento das contas do então Prefeito de Maracanaú, que até a presente data sequer foi analisado pelo TCE-CE, estando em fase de instrução e pendente de decisão do órgão de controle externo.

Apesar dos contrastes observados e pontuados acima, em 8 dos 15 municípios estudados houve consonância das conclusões do MPC, TCE e da Câmara e, em 9 deles o Poder Legislativo seguiu o parecer prévio da Corte de Contas, representando 60% da amostra.

Ainda, apenas 3 cidades não disponibilizaram os decretos legislativos referentes ao julgamento das contas do exercício de 2019, mesmo após solicitação através do e-mail das Casas de Vereadores. Inobstante, o número de abstenção representa somente 20% do universo pesquisado, inferior ao observado em outros estados da federação, seja pela demora na conclusão ou pela falta de transparência.

O estado do Espírito Santo é composto por 78 municípios (IBGE, 2023) e, considerando os parâmetros metodológicos da pesquisa, após uma seleção randomizada, a amostra obtida incluiu as cidades de Viana, Linhares e Governador Lindenberg.

Os dados foram coletados mediante consulta ao site <https://paineledecontrole.tcees.tc.br/prestacaoConta/2019/municipios/Governo/07>, onde o Tribunal de Contas disponibiliza as informações referentes às prestações de contas anuais dos gestores públicos municipais com notável clareza, utilizando um sistema tecnológico que permite a concretização da transparência esperada dos órgãos de controle brasileiros.

A análise dos dados da fiscalização das contas dos municípios capixabas em 2019, com uma amostra composta por Viana, Linhares e Governador Lindenberg, revelou a concordância entre os posicionamentos dos órgãos e, em todos os casos, as contas foram aprovadas, atestando a regularidade fiscal dos Prefeitos no exercício de 2019, sugerindo uma certa uniformidade nas avaliações sobre a conformidade das administrações locais com a legislação aplicável.

Ainda, há de se aplaudir as Câmaras Municipais dos municípios pesquisados, que não apenas realizaram a análise das contas em prazo razoável, com também remeteram cópia dos Decretos Legislativos ao TCE-ES, permitindo a conclusão do ciclo de julgamento das contas públicas e a fiscalização pelos cidadãos, que podem consultar os resultados sem qualquer dificuldade.

A análise dos dados fiscais dos chefes do poder executivo municipal do estado de Goiás, referentes ao ano de 2019, revela um panorama com uma considerável variedade de posicionamentos entre o Ministério Público, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM-GO) e as Câmaras Municipais.

Os resultados abrangem uma amostra composta por 22 cidades em um Estado que conta com 246 municípios (IBGE, 2023), os quais foram selecionados de forma aleatória mediante sorteio.

A consulta dos dados foi bastante difícil, isto porque, apesar de dispor de uma aba onde é possível a consulta das decisões do TCM-GO (<https://www.tcmgo.tc.br/site/jurisprudencia/tcmjuris/>), as buscas não retornaram nenhum resultado. Assim, foi necessária a abertura de três protocolos na Ouvidoria da Corte de Contas sob os números 14057, 14138 e 14305, sendo os documentos posteriormente disponibilizados pelo órgão através do Drive (<https://drive.tcmgo.tc.br/nextcloud/s/YzGjcmzsyGtTJB4>).

Logo, nota-se que o Tribunal precisa adotar melhorias em seu sistema, para que as informações do controle externo sejam acessíveis aos cidadãos, com vistas a privilegiar e atender aos ditames da transparência, característica indispensável em um Estado Democrático de Direito.

Partindo para a análise descritiva dos resultados obtido, vislumbra-se que em 8 dos 22 municípios estudados não há qualquer notícia quanto ao julgamento das contas do exercício de 2019 pela Câmara de Vereadores, de modo que os dados ausentes representaram 36,36% da amostra.

Ressalte-se que foram consultados os sites das Câmaras referidas, bem como encaminhados e-mails solicitando cópia dos Decretos Legislativos, porém não houve qualquer resposta. Essa falta de transparência e acesso aos dados representa um desafio para o controle social, dificultando a fiscalização e o acompanhamento das contas públicas.

É possível verificar que as Câmaras Municipais seguiram o Parecer Prévio do TCM-GO em 8 oportunidades e decidiram de modo diverso, mediante maioria qualificada, em 6 casos, sendo que 5 deles a conclusão dos vereadores foi mais favorável aos chefes do executivo local e somente em Divinópolis de Goiás a Casa Legislativa da cidade reprovou as contas do prefeito, ainda que o Tribunal tivesse emitido decisão pela aprovação com ressalvas.

Ainda, 72,72% dos casos analisados o Tribunal de Contas acatou as recomendações do *Parquet*, divergindo do MPC quanto ao julgamento dos chefes do executivo dos municípios de Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Pirenópolis, Divinópolis de Goiás, Americano do Brasil e

Morrinhos, sendo que em 5 deles a Corte aprovou as contas quando o Ministério Público havia recomendado a desaprovação delas.

Por fim, em 6 dos 22 registros todos os órgãos envolvidos proferiram decisões iguais, representando aproximadamente 27% da amostra.

Neste contexto, excluindo os dados ausentes e considerando as 14 cidades onde houve o julgamento pelas Câmaras, é possível concluir que elas acataram os pareceres do Tribunal de Contas de Goiás em 57% dos casos, indicando uma inclinação dos vereadores a reconhecerem a relevância dos apontamentos técnicos da Corte.

Foram levantados dados de 20 municípios Maranhenses, selecionados randomicamente dentre os 217 existentes no Estado (IBGE, 2023).

O acesso às informações acima foi realizado através do site <https://app.tcemtce.br/consultaprocesso/>, porém foi necessária uma solicitação perante a Ouvidoria do TCE sob o protocolo nº 24.001771 para coletar os dados, isto porque a consulta se dá mediante o número dos processos, dificultando a obtenção pelos cidadãos.

Verifica-se que em 95% dos casos analisados não há qualquer notícia quanto ao julgamento das contas pelas Câmaras, o que impactou diretamente o objetivo primordial do trabalho, somente Itinga do Maranhão apresentou cópia do Decreto até o momento de conclusão da pesquisa.

A ausência dos dados reflete uma morosidade do Legislativo Municipal na emissão de uma decisão política ou uma falha na disponibilização da informação em seus meios de comunicação e envio ao Tribunal de Contas, demonstrando uma baixa transparência nas cidades selecionadas.

Em 17 dos 20 casos pesquisados, tanto o MPC, quanto o TCE-MA emitiram documentos com conclusões consonantes, ou seja, em apenas 15% das cidades da amostra o *Parquet* e a Corte de Contas adotaram entendimentos divergentes, sendo eles Conceição do Lago-Açu, Balsas e Capinzal do Norte, onde o TCE adotou parecer mais benéfico aos gestores públicos, tendência já observada em outros Estados da federação.

Verifica-se que 65% das contas foram aprovadas, 15% foram rejeitadas e 20% foram consideradas regulares com ressalvas pelo Tribunal de Contas. Por outro lado, o Ministério Público recomendou a rejeição em 25%, a aprovação em 60% e a aprovação com ressalvas em 15% dos casos.

A ausência de informação das decisões das Câmaras Municipais é um ponto crítico, pois impede uma avaliação mais precisa e completa da gestão pública local. Ainda, a falta de transparência e a dificuldade de acesso a esses dados indicam que há uma lacuna significativa

no processo de prestação de contas por parte dos municípios e um desafio para os órgãos fiscalizadores em garantir que todas as informações necessárias estejam acessíveis para o controle social e a fiscalização adequada.

O Estado de Minas Gerais conta com 853 municípios (IBGE, 2023), e 54 deles foram escolhidos, de forma aleatória, para integrar o banco de dados do estudo em epígrafe.

Inicialmente, é necessário explicar que o Ministério Público de Contas deixou de emitir Parecer em 5 dos casos abordados, porém a ausência representa apenas 9% da amostra. A justificativa para deixar de se manifestar no processo de apreciação das contas, de acordo com o próprio *Parquet* nos documentos intitulados “Parecer MP”, consiste no fato de não ser prioritária a análise individual de todas as prestações de contas anuais dos municípios, aduzindo que Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais utilizou tão-somente um relatório das informações extraídas a partir de dados fornecidos pelo jurisdicionado ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM) e, em não sendo uma prestação de contas convencional, diante do caráter técnico e limitado dessas informações, não seria possível detectar falhas ou casos de corrupção, razão pela qual não haveria contribuição relevante a ser feita nesses processos específicos.

Continuamente, o quadro demonstra que, excluídos os dados ausentes, o *Parquet* opinou pela regularidade de 59,78% contas, pela aprovação com ressalvas em 34,69% dos casos e pela reprovação apenas de 6,12% delas.

Por outro lado, o TCE-MG emitiu Parecer Prévio em todos os processos de julgamento de contas do exercício de 2019 pesquisados, concluindo pela aprovação delas em 92,59% das situações, rejeitando ou aprovando com ressalvas na mesma proporção, representando 3,70% cada.

Finalmente, em 42 dos casos da amostra as Câmaras Municipais deixaram de disponibilizar o Decreto Legislativo em seus sites ou de remeter cópia da decisão ao Órgão responsável pelo controle externo e, excluídos os dados ausentes, 83% das contas foram julgadas regulares e 17% irregulares. Das 12 decisões das Câmaras obtidas, 10 delas foram emitidas em consonância com o Parecer do TCE-MG, tendo os vereadores contrariado a Corte em apenas 2 oportunidades, ao apreciar as contas dos prefeitos de Faria Lemos e Josenópolis.

No que se refere ao município de Josenópolis, verifica-se uma situação pouco comum, onde *Parquet* havia recomendado a aprovação com ressalvas e o TCE-MG havia decidido pela aprovação das contas, porém a Câmara as rejeitou.

No mesmo sentido de diversos municípios localizados nos outros Estados da Federação, em Minas Gerais houve expressiva ausência de informações das decisões das Câmaras, o que dificultou uma avaliação completa das prestações de contas.

Assim, embora o TCE-MG disponibilize informações detalhadas em seu portal de transparência, em muitos casos, o acesso a documentos relevantes sobre as Câmaras Municipais não estava disponível.

Existem 79 cidades no Mato Grosso do Sul e, dentro dos critérios metodológicos definidos, foram selecionados 12 municípios para representar a amostra do Estado.

O acesso às informações do MP e do TCE pode ser feito através do site <https://jurisprudencia.tce.ms.gov.br/jurisprudencia>, selecionando o filtro “Tipo de Processo” e “Contas de Governo”. No entanto, algumas informações, tais como os Decretos Legislativos e os processos de julgamento de contas de alguns municípios, a exemplo de Vicentina, Chapadão do Sul, Rio Negro, São Gabriel do Oeste e Sonora não estavam disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal, razão pela qual foi necessária a abertura do Protocolo nº 2386590 perante a Ouvidoria do órgão.

Após a solicitação, a Corte enviou cópia dos documentos de que dispunha, explicando que ainda não houve o julgamento das contas dos Prefeitos de Vicentina, Chapadão do Sul e Rio Negro, referente ao exercício de 2019, pendentes de decisão 25 dos casos pesquisados.

Dentre os municípios em que houve análise conclusiva pelo TCE-MS, 56% tiveram suas contas aprovadas com ressalvas, já as contas rejeitadas ou aprovadas na íntegra representaram o percentual de 22% cada.

Ainda, para obter cópia dos pareceres do Ministério Público de Contas, fora enviada uma solicitação diretamente ao órgão, isto porque não constava no sistema do Tribunal qualquer informação quanto às manifestações proferidas pelo *Parquet* em análise às contas dos chefes do executivo de Chapadão do Sul, Vicentina, São Gabriel do Oeste, Sonora, Dois Irmãos, Figueirão e Nioaque, que foram fornecidas por este através do e-mail.

Verifica-se que o *Parquet* se pronunciou em todos os municípios estudados, recomendando a rejeição de 75% das contas, a aprovação de 17% delas e considerou 8% regulares com ressalvas.

Ademais, foram encaminhados mensagens aos e-mails institucionais das Câmaras Municipais, com o intuito de obter informações quanto às decisões políticas das respectivas casas, porém apenas houve resposta do Legislativo de Nioaque. Das 8 cidades em que o TCE-MS proferiu julgamento técnico, somente uma noticiou a decisão dos Edis, o que representa uma ausência de 87,5% dos dados.

Observa-se também que em 5 das 9 oportunidades em que o MPC recomendou a rejeição das contas, o Tribunal decidiu de modo diverso, o que representa 56% dos dados válidos, sendo que em 4 delas este concluiu pela regularidade com ressalvas e, em Nioaque, proferiu Parecer Prévio pela aprovação total das contas que haviam sido rejeitadas pelo *Parquet*. Portanto, é possível concluir que o Tribunal de Contas emite decisões técnicas mais flexíveis e benéficas aos gestores públicos que o Ministério Público.

Logo, é possível concluir que, apesar de possuir site que disponibiliza acesso aos processos de julgamento das contas públicas, o referido sistema é insuficiente, impactando diretamente na fiscalização pelos cidadãos.

Finalmente, o Estado do Mato Grosso do Sul recai sobre os mesmos problemas enfrentados por muitos dos entes federados: a ausência de comunicação entre o órgão de controle externo e o poder legislativo municipal, que não apenas deixa de informar à Corte de Contas o resultado de suas decisões, como também não disponibiliza acesso a estas através dos seus sites ou responde às solicitações feitas.

No Mato Grosso, os dados foram coletados a partir da consulta do sítio eletrônico do Tribunal de Contas, por meio do link: <https://www.tce.mt.gov.br/contas/municípios/2019>, abarcando 6 dos 142 municípios do Estado (IBGE, 2023).

A análise dos dados dos municípios em 2019 revelou que o MPC aprovou 67% das contas dos chefes do Executivo, recomendando a rejeição em apenas 33% da amostra escolhida randomicamente. Por outro lado, o Tribunal aprovou 100% delas, contrariando o parecer do *Parquet* em apenas duas situações, ao apreciar as prestações dos Prefeitos de Denise e Chapada dos Guimarães.

Sequencialmente, se apresentam ausentes 33% dos dados relativos aos julgamentos das Câmaras, não havendo notícia quanto à decisão nos sites dos respectivos Legislativos. Nos municípios onde foi possível coletar todas as informações, a saber: Nova Xavantina, Nova Guarita, Glória D'oeste e União do Sul, atestou-se que os três órgãos estudados adotaram as mesmas conclusões, aprovando as contas das cidades mencionadas.

Conforme se verifica, o TCE-MT, ao focar na conformidade fiscal e administrativa, tende a ser mais flexível, aplicando a classificação "regular" a todas as contas analisadas, ainda que o MPC tenha recomendado a rejeição delas, porém, como o presente trabalho não objetiva explicar o fenômeno, não foi possível averiguar as justificativas de cada órgão no processo decisório. Ademais, o Poder Legislativo dos municípios estudados adotou o Parecer Prévio do Tribunal de Contas em 100% dos casos cujos dados estavam disponíveis.

O Estado do Pará, por sua vez, possui um Tribunal de Contas dos Municípios, que pode ser acessado através do site <https://www.tcm.pa.gov.br/>. Entretanto, como diversas Cortes de Contas do país, os dados não estão acessíveis ao cidadão, razão pela qual foi realizada uma solicitação na ouvidoria do órgão sob o nº 12122024002.

Os municípios selecionados randomicamente no referido ente federado foram: Bagre, Santa Maria das Barreiras, Mãe do Rio, Bragança, Aurora do Pará, Água Azul do Norte, Aveiro, Belterra e Oeiras do Pará.

Após cerca de 1 mês de tramitação do requerimento, apenas 3 dos 9 municípios abrangidos, encaminharam – ainda que parcialmente – os documentos solicitados, sendo eles Aurora do Pará, Água Azul do Norte e Santa Maria das Barreiras.

Quanto a Bagre e Oeiras, não houve qualquer resposta dos conselheiros-relatores responsáveis pelo julgamento, sendo a solicitação concluída sem qualquer esclarecimento quanto aos municípios referidos.

Finalmente, no que se refere aos demais entes da amostra, a saber, Mãe do Rio, Aveiro, Bragança e Belterra, não houve julgamento ou sequer emissão dos pareceres do Ministério Público de Contas e do TCM até a presente data, o que evidencia a morosidade do Tribunal no processo decisório das contas públicas.

A situação posta revela um panorama preocupante quanto à atuação dos órgãos de fiscalização e julgamento no âmbito municipal, isto porque, dos 3 municípios em que se obteve informações quanto aos pareceres do MPC e do TCM, apenas um deles apresentou uniformidade no entendimento dos órgãos referidos.

Ao observar os dados obtidos, além da evidente ausência de uniformidade, há de se pontuar a lentidão no julgamento das questões relativas à gestão municipal e a falta de resposta às solicitações dos cidadãos em alguns casos, como ocorrido em relação a Bagre e Oeiras do Pará, em que nenhum dos órgãos forneceu qualquer resposta ou esclarecimento sobre o processo de controle externo, comprometendo a transparência.

Outro aspecto relevante, como mencionado anteriormente, é a demora generalizada no julgamento de diversos processos em tramitação no TCM-PA, vez que não houve sequer a emissão dos pareceres do Ministério Público de Contas e do Tribunal de Contas quanto à prestação de contas dos Prefeitos de Mãe do Rio, Bragança, Aveiro e Belterra. Ressalte-se que o exercício pesquisado é referente ao ano de 2019 e, mesmo transcorridos mais de 5 anos, não houve qualquer decisão, demonstrando uma alarmante ineficiência e morosidade do órgão responsável pelo controle externo.

Ainda, mesmo nos poucos municípios em que se obteve acesso aos dados pesquisados, em nenhum deles há notícia das decisões das Câmaras Municipais. No entanto, esse fato pode ter como causa a demora do TCM-PA em analisar as contas públicas, haja vista que a decisão da Corte referente aos municípios de Santa Maria das Barreiras e Aurora do Pará somente foram publicados em dezembro de 2023 e abril de 2024, respectivamente, e, entre o envio da documentação ao Poder Legislativo e o momento da obtenção dos dados para a confecção da dissertação em tela transcorreu menos de 1 ano.

Por outro lado, em relação a Água Azul do Norte, vislumbra-se que o TCM analisou as contas e decidiu ainda no ano de 2021, tempo razoável para a realização de um controle externo efetivo, porém até a presente data não houve julgamento pela Câmara de Vereadores, apontando uma demora expressiva do Legislativo local e reforça a necessidade de maior integração e participação mais célere nos processos de fiscalização.

Ainda, nos casos em que há avaliação, observa-se certa disparidade entre as conclusões dos órgãos. Enquanto o MPC classificou as contas do Chefe do Executivo de Aurora do Pará como “irregular”, o TCM concluiu pela regularidade com ressalvas, seguindo a tendência verificada nos demais Tribunais de Contas do país, que normalmente possuem decisões mais flexíveis que o *Parquet*.

No entanto, fugindo à regra, no município de Santa Maria das Barreiras-PA, apesar de ter o MPC concluído pela regularidade das contas, recomendando a aprovação integral, o TCM emitiu Parecer Prévio pela regular com ressalvas.

Como se observa, houve uma dificuldade de análise da prestação de contas dos municípios do Pará (PA) devido à falta de acessibilidade dos documentos públicos, impactando diretamente os resultados da presente pesquisa e, por fim, o controle da sociedade e a *accountability* horizontal do sistema democrático brasileiro.

Em relação aos posicionamentos dos diferentes órgãos de fiscalização, observa-se que não houve disponibilização os documentos completos para análise de nenhum dos municípios compreendidos na amostra e, em muitos dos casos, sequer tiveram suas contas formalmente julgadas, o que prejudica a análise descritiva a que o trabalho se propunha.

Os resultados obtidos após consultas ao site do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba compreenderam 13 dos 223 municípios existentes no ente federado (IBGE, 2023). A partir dos dados coletados, é possível verificar 10 das 13 cidades consultadas disponibiliza cópia das decisões das Câmaras Municipais, resultando em uma ausência de 77% das informações referidas. Ainda, no que tange aos 3 municípios onde houve julgamento político, vê-se que em

todos eles as contas foram aprovadas integralmente, contrariando os respectivos Pareceres Prévios do TCE.

O alto índice de ausência se deu em virtude da não comunicação dos Decretos Legislativos ao TCE-PB por parte dos municípios, bem como pelo fato de não os disponibilizar em seus próprios sites, o que impossibilitou o acesso para o desenvolvimento da pesquisa, demonstrando inequívoco desrespeito aos ditames da transparência.

Em relação aos outros órgãos fiscalizadores, vislumbra-se que o *Parquet* recomendou a rejeição de 92% das contas dos Chefes do Executivo no exercício de 2019, opinando pela aprovação em apenas uma das oportunidades, ainda que com ressalvas, quando analisou os documentos prestados pelo município de Duas Estradas.

Por outro lado, o TCE-PB, em 62% dos casos estudados, aprovou com ressalvas, julgou integralmente regulares 31% e reprovou 7% deles.

Ainda, somente em Cacimba de Dentro e Desterro houve consonância nas conclusões do MPC e do TCE-PB e, nas demais oportunidades, o Órgão responsável pelo Controle Externo das contas públicas adotou posicionamentos mais favoráveis aos gestores, proferindo decisões que contrariaram a orientação do *Parquet*, mesmo quando este recomendava a rejeição devido às irregularidades observadas.

Nestes termos, é possível concluir que o Ministério Público de Contas da Paraíba adota postura mais conservadora na análise das contas públicas, rejeitando a maior parte delas, enquanto que o TCE-PB profere pareceres mais flexíveis, aprovando com ressalvas em 62% dos casos.

Finalmente, além da visível dissonância entre os entendimentos do *Parquet* e da Corte de Contas, há de se pontuar que o sistema do TCE-PB é bastante coeso e acessível, podendo os processos serem consultados através do site <https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/pages/main.jsf>. No entanto, o Poder Legislativo municipal, em 77% dos casos compreendidos na amostra não comunica o resultado dos julgamentos ao Tribunal ou disponibiliza qualquer notícia acerca da decisão dos *Edis* em seus sítios eletrônicos, prejudicando o controle social.

Importante ressaltar que, nos termos dos §§ 2º, 4º e 5º do art. 13 da Constituição Estadual (Paraíba, 1989), a Câmara Municipal deverá se pronunciar sobre o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal no prazo de 60 dias, porém em muitos dos casos pesquisados não há informações sobre a existência de decisão dos *Edis* quanto às contas.

A partir dos critérios metodológicos da pesquisa, foram selecionados 14 dos 226 municípios existentes no território pernambucano (IBGE, 2023). O sistema do Tribunal de

Contas de Pernambuco disponibiliza os processos de apreciação das contas através do site, podendo ser acessado pelo link https://www7.tcepe.tce.br/mpco/prefeitos/MPCO_ContasPrefeitos/, resultando nos resultados a seguir apresentados.

Importante esclarecer que, após o sorteio da amostra a ser pesquisada, o banco de dados resultou na seleção de Fernando de Noronha-PE. No entanto, por ser um Distrito Estadual e não constituir um município, o arquipélago foi excluído da pesquisa e substituído pela cidade de Parnamirim-PE, por ser a primeira urbe que constava na lista das localidades que não haviam sido escolhidos para integrar a amostra da região.

Verifica-se que o Ministério Público de Contas (MPC) não se manifestou em nenhum dos processos de apreciação das contas dos Prefeitos das cidades abrangidas pela amostra. Diante da ausência de dados, foi aberto um requerimento na Ouvidoria sob o nº 2346, oportunidade em que o *Parquet* informou que o órgão somente apresenta parecer nos autos quando o Relator demanda que se pronuncie. Deste modo, restou prejudicada a coleta dos dados referentes ao MPC.

No que se refere aos pareceres prévios do TCE-PE, se observa que em 79% das decisões, a Corte julgou regulares com ressalvas as contas dos chefes do Executivo municipal, proferindo decisão pela aprovação integral, por regulares, em apenas uma oportunidade, representando 7% da amostra. Por outro lado, as contas rejeitadas representam 14% das cidades pesquisadas, porém as contas de Palmares-PE, apesar de julgadas irregulares, foram objeto de recurso e estão pendentes de reexame.

As câmaras analisaram e proferiram Decretos Legislativos em 86% dos municípios pesquisados, encaminhando cópia da decisão política ao TCE-PE, ausentes os dados referentes às cidades de Moreilândia e Palmares, porém, no último caso, consoante mencionado no parágrafo anterior, ainda não houve trânsito em julgado do parecer prévio do Tribunal. Logo, apenas Moreilândia deixou de fornecer informações quanto ao julgamento das contas e não disponibilizou o documento em seu sítio eletrônico ou através de e-mail, ainda que tenha sido enviada solicitação em 29/11/2024.

Finalmente, comparando os dados do órgão responsável pelo controle externo e os decretos dos *Edis*, se observa que em apenas uma oportunidade, em Catende-PE, a Câmara deixou de aderir ao parecer do TCE-PE, onde o Poder Legislativo, por maioria qualificada, afastou a decisão da Corte, que havia concluído pela irregularidade, aprovando as contas do Prefeito. Inobstante, houve consonância das decisões dos órgãos em 92% dos municípios estudados, excluídos os dados ausentes.

Nestes termos, vislumbra-se que há uma coesão entre as decisões técnicas do Tribunal de Contas e os julgamentos políticos das Câmaras Municipais de Pernambuco.

Mediante os critérios metodológicos adotados, foram selecionados 11 dos 224 municípios do Piauí (IBGE, 2023). Os processos de prestação de contas estão disponíveis no site do TCE-PI e podem ser encontrados mediante acesso ao link <https://www.tcepi.tc.br/controle-externo/paineis-e-levantamentos/parecer-previo-das-contas-de-governo/>” e selecionando a opção “Municipal - Por município”. O sistema do Tribunal é bastante tecnológico e possibilita a pesquisa pelos cidadãos interessados.

A análise demonstra que em 100% dos dados levantados, o Tribunal de Contas julgou regulares com ressalvas as contas, aderindo às recomendações do MPC em 55% dos casos. No entanto, em 45% das contas observadas na amostra, o *Parquet* opinou pela rejeição e o TCE-PI aprovou com ressalvas.

No que se refere às decisões das Câmaras, se observou uma ausência de informações em 9 das 11 cidades selecionadas randomicamente, representando 82% dos dados. Foram encaminhados e-mails para os Legislativos solicitando cópia dos Decretos Legislativos, porém não houve resposta.

Dos dados obtidos, referentes às câmaras de Domingos Mourão e Cajueiro da Praia-PI, excluindo-se os casos ausentes, foi possível observar que os *Edis* deixaram de aderir ao parecer prévio do TCE em 50% das oportunidades mencionadas, mediante votos da maioria qualificada. Contudo, tendo em vista que os Decretos Legislativos só foram disponibilizados por duas das cidades pesquisadas, não é possível atestar que esse seja um padrão dos poderes legislativos municipais do Piauí.

As informações a respeito das prestações de contas dos prefeitos do Paraná estão disponíveis no link: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/prestacao-de-contas-municipios/214>, ao acessar o site, deve ser selecionado o município desejado e, posteriormente, escolher qual a entidade a ser fiscalizada.

O Estado do Paraná possui 399 municípios (IBGE, 2023) e, a partir dos critérios metodológicos, foram escolhidas 17 cidades.

Da análise dos dados coletados, é possível vislumbrar que o MPC do Paraná recomendou a aprovação das contas dos gestores públicos municipais em 68,42% dos casos, opinando pela reprovação e pela regularidade com ressalvas na mesma medida, representando 15,79% cada.

No que tange ao TCE-PR, em 73,68% das prestações averiguadas o parecer prévio decidiu pela aprovação integral das contas, tendo o Tribunal reprovado 15,79% e julgado regular com ressalvas 10,53% delas.

Finalmente, foi possível a coleta das decisões do Poder Legislativo Municipal referentes a 18 das 19 cidades pesquisadas, restando ausente o Decreto Legislativo correlato à decisão da Câmara de Maringá-PR, representando 5,26% dos dados delineados. Excluído o caso omissio, 88,90% das municipalidades abrangidas as contas foram julgadas regulares e 11,10% foram aprovadas com ressalvas.

Em nenhuma das oportunidades estudadas houve a rejeição das contas do chefe do executivo local pela Câmara, ainda que o *Parquet* e o TCE-PR tenham emitido pareceres atestando a irregularidade das prestações realizadas pelos Prefeitos de Bom Sucesso, Ventania e Itambaracá. Ou seja, em apenas 18% dos casos o Parecer Prévio do Tribunal de Contas deixou de prevalecer, mediante voto da maioria qualificada dos vereadores.

No entanto, ainda que tenham ocorrido dissonância em alguns eventos, constatou-se uma consonância entre os entendimentos do MPC, TCE-PR e dos *Edis*, isto porque em aproximadamente 77,80% dos municípios estudados houve a adoção de uma mesma conclusão por eles.

A Unidade Federativa Carioca compreende 92 municípios (IBGE, 2023). Seguindo os parâmetros metodológicos do estudo, foram selecionadas 6 cidades para a amostra do Estado.

Os dados estão disponíveis através do site <https://www.tcerj.tc.br/mapa-fiscalizacao/#> e podem ser facilmente consultados por exercício e município. Contudo, assim como se observou em outros estados, as informações acerca dos Decretos Legislativos das Câmaras não puderam ser acessados por meio do sítio do TCE-RJ.

A partir da análise dos dados coletados, se observa que aproximadamente 83% das contas averiguadas pelo *Parquet* foram consideradas irregulares e 17% tiveram pareceres pela aprovação com ressalvas. Em contraste, o Tribunal de Contas emitiu pareceres pela aprovação com ressalvas e pela rejeição das prestações em igual proporção, a saber, 50% em cada categoria.

Vislumbra-se que a Corte e o MPC emitiram decisões dissonantes em 33% dos casos, tendo o *Parquet* recomendado a desaprovação das contas do chefe do executivo de Duque de Caxias e Paty do Alferes, enquanto o TCE-RJ entendeu pela aprovação com ressalvas das prestações referidas.

Conforme descrito anteriormente, as Câmaras Municipais apresentaram ausência de dados em 67% da amostra. Na tentativa de obter as informações, foram encaminhados e-mails

para o legislativos das cidades, porém não houve qualquer resposta pelos legislativos de São Sebastião do Alto, Itaguaí, Duque de Caxias e Magé.

Desconsideradas as ausências, foi possível acessar Decretos Legislativos de 2 dos municípios selecionados, em ambos as contas apreciadas foram aprovadas com ressalvas, seguindo os pareceres do TCE-RJ. Logo, excluindo-se os dados omissos, houve 100% de harmonia entre as decisões dos órgãos mencionados.

A amostra do Rio Grande do Norte inclui 15 dos 167 municípios (IBGE, 2023). Entretanto, após consulta no sítio eletrônico do TCE-RN (<https://www.tce.rn.gov.br/ConsultaProcesso/ConsultaAvancada>) não foi possível localizar as informações de 13 dos 15 casos selecionados. Diante disso, foi aberto o protocolo nº 02594.2024.000566-91 na Ouvidoria do Tribunal, oportunidade em que foi informado que os processos de prestação de contas municipais são analisados trienalmente e, por essa razão, ainda não teria ocorrido a apreciação dos documentos fiscais referentes aos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

Há de se destacar que a indisponibilidade de informações sobre 87% dos municípios escolhidos randomicamente comprometeu a pesquisa proposta, assim como o controle e a prestação de contas efetiva.

Somente em dois municípios houve pronunciamento dos órgãos envolvidos no processo de julgamento das contas, a saber, Frutuoso Gomes e São Gonçalo do Amarante. Em Frutuoso Gomes, apesar da análise ser trienal, houve a apreciação da prestação realizada pelo chefe do executivo local, tendo o MPC e o TCE concluído pela rejeição das contas, porém a Câmara Municipal decidiu pela regularidade delas. Por outro lado, em São Gonçalo do Amarante houve a extinção do processo devido ao falecimento do gestor, não havendo julgamento de mérito.

A situação apresentada revela graves deficiências na celeridade processual decorrente da estratégia contraproducente do Tribunal, que realiza a análise das contas de forma trienal, resultando em uma demora expressiva no exercício do controle externo. Os resultados obtidos na presente pesquisa indicam a ineficiência do sistema de acompanhamento e fiscalização das contas públicas.

O território pertencente ao Estado de Rondônia é dividido em 52 municípios (IBGE, 2023). Assim, considerando os critérios metodológicos, foi selecionado apenas um deles para integrar a amostra, a saber: Ministro Andreazza.

O acesso aos dados foi bastante simplificado, sendo realizado mediante consulta ao site <https://tonocontrole.tcero.tc.br/ministro-andreazza>, que possibilitou o acesso a todas as informações necessárias. A partir delas, observou-se que todos os órgãos envolvidos no controle

se manifestaram pela aprovação com ressalvas as contas do prefeito no exercício de 2019, sugerindo um alto grau de harmonia entre os entendimentos do MPC, do TCE-RO e da Câmara Municipal.

Ademais, o sistema utilizado pelo Tribunal de Contas de Rondônia é bastante acessível e proporciona um ambiente de fácil consulta pelos cidadãos às informações, atendendo aos preceitos da transparência e permitindo o controle social.

Roraima possui apenas 15 cidades em seu território (IBGE, 2023), razão pela qual apenas uma delas foi selecionada para o banco de dados da pesquisa. O município selecionado randomicamente foi Bonfim e, apesar da consulta através do site do TCE-RR (<https://tcerr.tc.br/deliberacao>), não foi possível localizar os dados necessários à consecução dos objetivos do estudo.

Na tentativa de obter as informações referentes ao processo de julgamento de contas municipal, em 24 de novembro de 2024 foi encaminhado um e-mail para a ouvidoria do órgão, porém não houve qualquer resposta até a data de conclusão da coleta dos dados, prejudicando a análise da Unidade Federativa.

A ausência de notícias quanto ao julgamento das prestações de contas, contudo, sugere que o Tribunal de Contas de Roraima não é transparente, o que obsta a pretensão de fiscalização social do processo, fator que afeta diretamente a qualidade da democracia.

A amostra do Rio Grande do Sul compreendeu 30 dos 497 municípios existentes no Estado (IBGE, 2023). O acesso às informações é simplificando, efetuando-se através do site do TCE-RS, pelo link: www.tce.rs.gov.br, selecionando “Para o Cidadão” e, na sequência, “Contas Julgadas Regulares e Pareceres Prévios Favoráveis ou Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis”.

As peças públicas desses processos podem ser baixadas acessando o site na aba “Para o Cidadão”, em Consulta Processual Pública. A partir da leitura dos documentos, observa-se que a classificação “Regular” foi predominante nos pareceres dos três órgãos.

Nesse contexto, o Ministério Público de Contas classificou como regulares as contas de 24 municípios, o que corresponde a 80% dos casos. Já o Tribunal de Contas emitiu 25 pareceres pela regularidade das prestações, ou seja, o TCE-RS aprovou integralmente 83% das contas apreciadas. Finalmente, as Câmaras Municipais concluíram pela regularidade em 25 oportunidades.

Após as decisões classificadas como regulares, a segunda mais recorrente foram as regulares com ressalvas, isto porque o Ministério Público de Contas e o Tribunal de Contas assim concluíram em 4 análises (13,33%), enquanto as Câmaras Municipais aprovaram com

ressalvas em apenas duas situações (6,66%). Já no que se referem às reprovações, foram identificados em 2 decisões do Ministério Público de Contas (6,66%), 1 do Tribunal de Contas (3,33%) e nenhuma das Câmaras Municipais (0%).

Contudo, nota-se que nos municípios de Gramado, Cruz Alta e Criciúma ainda não ocorreu a apreciação das contas pelo Poder Legislativo, de modo que restaram ausentes 10% dos dados coletados.

Quando comparadas as classificações entre os órgãos, percebe-se alto grau de consonância entre MPC, TCE e Câmaras Municipais. Ao todo, 21 municípios receberam pareceres regulares pelos três órgãos simultaneamente, o que corresponde a 70% da amostra analisada ou 77,78% se desconsiderados os casos ausentes.

Por outro lado, há registros de divergências entre os pareceres, como no caso de Cruzeiro do Sul, em que o *Parquet* recomendou a reprovação e o Tribunal e a Câmara aprovaram com ressalvas as contas do chefe do executivo municipal. Essas divergências, embora minoritárias, indicam diferentes critérios ou interpretações na análise da regularidade das contas, o que pode ser objeto de estudos mais aprofundados.

Santa Catarina conta com um total de 295 municípios (IBGE,2023) e, observados os parâmetros metodológicos, foram selecionados 25 deles para integrar o estudo. A coleta se deu através do sítio eletrônico do TCE-SC (<https://www.tcesc.tc.br/contas/municipios>), contudo, os decretos das Câmaras foram consultados nos sites do legislativo municipal respectivo, restando ausentes apenas em Rio do Sul, São João do Sul, Papanduva e Paraíso, representando 16% dos dados da Câmara.

Na Unidade Federativa Catarinense se observou um fenômeno pouco comum: o Ministério Público opinou pela aprovação das contas em 100% dos casos selecionados, enquanto o TCE-SC considerou regulares com ressalvas 2 das 25 prestações coletadas, representando 8% da amostra, e o Legislativo julgou regulares 20 contas (95,24% dos dados válidos), apresentou ausência de informações em 4 casos e concluiu pela regularidade com ressalvas em uma única situação, correspondendo a 4,76%, excluídas as informações ausentes.

Logo, em Santa Catarina se notou uma situação bastante peculiar, em que o *Parquet* foi menos rígido na apreciação das prestações de contas que o Tribunal de Contas e até mesmo que a Câmara de Vereadores. No entanto, visualiza-se que o Legislativo seguiu a decisão do TCE-SC em todas as situações, excluindo-se apenas os 4 municípios em que o Legislativo ainda não concluiu o julgamento, o que sugere uma coesão decisória dos órgãos.

Ainda, nenhuma das contas dos prefeitos das cidades selecionadas randomicamente, referentes ao exercício de 2019, foi reprovada por qualquer dos órgãos envolvidos no processo de julgamento, o que sugere uma regularidade fiscal superior à de outros Estados.

A amostra do Estado de Sergipe foi formada por 5 dos 75 municípios existentes na Unidade Federativa (IBGE, 2023), as informações foram localizadas através do site <https://www.tce.se.gov.br/consultas/ConsultaVirtual.aspx>, pertencente ao TCE-SE, que permite uma consulta acessível e simplificada.

No entanto, não constam no sítio eletrônico do Tribunal os Decretos Legislativos que documentam a decisão do Poder Legislativo e, apesar da busca nos sites das Câmaras e do envio de e-mails, restando ausentes 100% dos dados, o que impacta diretamente nos resultados apresentados.

Foi possível, contudo, acessar as manifestações do MPC e os pareceres do TCE-SE, por meio dos quais se observa que há uma parcial harmonia entre os dois órgãos, que concordaram em 3 dos 5 casos analisados, representando 60%. Inobstante, em Rosário do Catete e Simão Dias, o Tribunal discordou do *Parquet* e aprovou com ressalvas as prestações consideradas irregulares pelo Ministério Público, o que indica uma menor rigidez do primeiro, situação que se repetiu em diversos dos estados brasileiros.

Apenas o município de São Cristovão teve suas contas integralmente aprovadas pelos dois órgãos, 20% da amostra. Em Pedrinhas ocorreu o inverso, o MPC e o TCE-SE se manifestaram pela reprovação da prestação.

Enquanto o *Parquet* recomendou majoritariamente a reprovação das contas (60%), o Tribunal emitiu parecer pela regularidade com ressalvas em 3 oportunidades, também representando 60% do total.

O Estado de São Paulo possui 645 municípios (IBGE, 2023) e foram randomicamente selecionados 34 deles para integrar a amostra da pesquisa.

O acesso aos dados foi realizado através do site do TCE-SP, pelo link: <https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais#contas-anuais-2>, por meio do qual foi possível coletar parcialmente as informações dos órgãos envolvidos no processo de julgamento das contas, as quais foram complementadas a partir da consulta dos sítios eletrônicos das Câmaras e do envio de e-mails para a Casa de Vereadores, porém mesmo com todos os esforços empreendidos, restaram ausentes os Decretos Legislativos de Presidente Alves e Cristais Paulista, vez que o legislativo da primeira cidade não respondeu e o da última informou, em 02 de dezembro de 2025, que as contas de 2019 ainda estão em tramitação na Casa.

Dentre as manifestações do Ministério Público, nota-se que 30 recomendaram a reprovação, o que representa 88,24%; 3 concluíram pela aprovação integral, correspondente a 8,82% do total; e apenas 1 consignou a classificação "Regular com ressalvas", equivalente a 2,94%.

Por outro lado, o Tribunal de Contas do Estado aprovou integralmente as prestações de 25 municípios, representando 73,53% da amostra; emitiu 7 pareceres pela regularidade com ressalvas, ou seja, 20,59%; e, finalmente, reprovou as contas de apenas 2 prefeitos, o que representa 5,88%.

Já no que se refere às Câmaras, desconsiderando omissos, restaram 32 dados válidos, em 24 deles os vereadores aprovaram integralmente, correspondendo a 75%. Foram localizados 7 decretos legislativos que aprovaram com ressalvas as prestações, o que representa 21,87%. Por outro lado, apenas 1 município teve suas contas rejeitadas pelos vereadores, equivalente a 3,13%.

A análise revela uma discrepância relevante entre os órgãos, vez que, enquanto o Ministério Público de Contas se destaca por emitir predominantemente manifestações pela irregularidade, o TCE-SP apresenta uma maioria significativa de pareceres "Regulares", com pequena incidência de ressalvas e mínima ocorrência de irregularidades. As Câmaras Municipais, por sua vez, mostram comportamento semelhante ao Tribunal, com predominância de aprovações integrais das contas, ainda que com registros omissos.

De acordo com o IBGE (2023), o Estado do Tocantins possui 139 cidades. Partindo dos critérios metodológicos, foram selecionados 10 deles, cujos dados foram coletado através do site https://www.tceto.tc.br/e-contas/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=190. No entanto, restaram ausentes as informações do julgamento das câmaras em 6 ocasiões, ainda que tenham sido consultados os sítios eletrônicos dos respectivos legislativos e enviados e-mails em novembro de 2024.

Das manifestações do Ministério Público, 6 recomendaram a reprovação das contas, representando 60% dos casos, enquanto 2 concluíram pela regularidade e outros 2 pela regularidade com ressalvas, correspondendo a 20% cada.

No que se refere aos pareceres do TCE-TO, verifica-se que 7 reprovaram as prestações e 3 determinaram a aprovação integral, o que equivale a 70% e 30%, respectivamente.

Por fim, desconsiderados os casos omissos, as Câmaras de Vereadores decidiram em apenas 4 oportunidades, aprovando 3 e reprovando as contas de apenas 1 chefe do executivo. Ou seja, o Poder Legislativo aprovou 75% e reprovou 25% das prestações apreciadas.

Comparando os resultados, verifica-se que há uma dissonância relevante entre os órgãos, isto porque, enquanto o *Parquet* e o TCE-TO reprovam a maioria das contas analisadas, a Câmara tende não concordar com o posicionamento e aprovar as prestações, apesar das irregularidades apontadas.

Ademais, o alto índice de dados ausentes representa um indicativo de falha na transparência no processo de julgamento das contas municipais no Estado do Tocantins.