

## **Ciclo orçamentário e *accountability* tardio: diagnóstico a respeito do julgamento político das prestações de contas governamentais no âmbito dos estados**

Budgetary cycle and late accountability: diagnosis regarding the political judgment of government financial statements within the scope of the state

<https://doi.org/10.32586/rcda.v22i2.873>

**João Paulo Landin Macedo<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

O cenário normativo configurado pela Constituição de 1988, em matéria de finanças públicas, revela uma dinâmica estruturada a partir da noção de ciclo orçamentário. Sem embargo, a materialização dos processos que compõem referido ciclo é permeada por tomadas de decisões operadas sob uma perspectiva de supervisão das instâncias sociais e de controle institucionalizado. Neste sentido, desponta o marco teórico atinente à *accountability* horizontal, consoante categorização de O'Donnell (1998), que se traduz na emissão do parecer prévio pelos Tribunais de Contas e o subsequente juízo político emanado do Parlamento. Tendo como objeto de trabalho o perfil temporal do julgamento político das contas de governo, o presente artigo se propõe a investigar a existência de distorções empíricas concernentes ao processo de apreciação e julgamento das contas do chefe do Poder Executivo dos Estados, e onde radica eventual atraso – se na apreciação e envio do parecer prévio pelo órgão de contas ou no processamento da peça nas casas legislativas. Para tanto, em termos metodológicos, para efeito de articulação do diagnóstico em sede jurídico-exploratória, opta-se pela seleção amostral estratificada em subgrupos alusivos às cinco regiões historicamente reconhecidas, elegendo-se o ente federado mais populoso de cada região como caso crítico para análise, que se dá mediante a mobilização de dados qualitati-

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pós-Graduado em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela Escola da Magistratura Tocantinense (Esmat). Graduado em Direito pelo Centro Universitário Católica do Tocantins. Atualmente, é Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Tocantins (TCE/TO). E-mail: joao.macedo@discente.ufg.br

vos, extraídos de fontes primárias (decretos legislativos, projetos de decretos legislativos e pareceres prévios), com enfoque analítico documental, tendo como recorte temporal o período referente às contas de 2010 a 2020.

**Palavras-chave:** parecer prévio; ciclo orçamentário; contas governamentais.

## ABSTRACT

The normative scenario configured by the 1988 Constitution, in matters of public finances, reveals a dynamic structured based on the notion of budget cycle. However, the materialization of the processes that make up this cycle is permeated by decision-making operated from a perspective of supervision of social bodies and institutionalized control. In this sense, the theoretical framework regarding horizontal accountability emerges, according to O'Donnell's (1998) categorization, which translates in the issuance of the preliminary opinion by the Audit Courts and the subsequent political judgment issued of Parliament. Having as its object of work the temporal profile of the political judgment of government accounts, this paper proposes to investigate the existence of empirical distortions concerning the process of assessment and judgment of the accounts of the head of the Executive Branch of the States, and where possible delays arise – whether in the assessment and sending of the preliminary opinion by the accounting body or in the processing of the document in the legislative houses. Therefore, in methodological terms, for the purpose of articulating the diagnosis on a legal-exploratory basis, we opted for a sample selection stratified into subgroups referring to the five historically recognized regions, choosing the most populous federated entity in each region as a critical case for analysis, which takes place through the mobilization of qualitative data, extracted from primary sources (legislative decrees, draft legislative decrees and previous opinions), with a documentary analytical focus, taking as a focus the period referring to the accounts from 2010 to 2020.

**Keywords:** prior opinion; budget cycle; governmental accounts.

Avaliado pelo sistema  
double blind review  
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 22/05/2023

Data de aprovação: 28/08/2023

Data de versão final: 06/05/2024

Data de publicação online: 24/06/2024

## 1 INTRODUÇÃO

O julgamento das contas rendidas pelo chefe do Poder Executivo, no quadrante normativo demarcado pela Constituição de 1988, traduz a etapa final de um ciclo de orçamentação desenhado para definir as estratégias de ação governamental e articular os meios materiais para implementação das políticas públicas. Sob tal prisma, o juízo sobre a correta aplicação dos recursos alocados via execução do orçamento aprovado pelo Poder Legislativo representa a etapa de fundamental relevância para a efetivação da responsabilidade institucional deste agente político – a quem fora outorgado o poder de direcionar a máquina pública e coordenar os programas de ação do Estado – e para realimentação do ciclo de planejamento orçamentário. Daí revelar-se acertada a qualificação do orçamento como instrumento de controle democrático e vetor de *accountability* público.

De efeito, a intempestividade da apreciação das contas governamentais inviabiliza não apenas a adoção de providências políticas e legais pertinentes às irregularidades eventualmente detectadas, mas também que seja incorporado o aprendizado decorrente da análise técnica e do debate político como substrato para a formulação do planejamento orçamentário vindouro. Além disso, o atraso em levar adiante tal exame embaraça a capacidade corretiva da administração pública para regularizar iniciativas em curso.

A lacuna normativa no tocante à previsão explícita, em sede constitucional, infraconstitucional ou regimental, dentro de um prazo específico em que o Poder Legislativo deve levar a termo o julgamento político das contas anuais rendidas pelo governante, conforme preconizado por Coutinho (2020), tem redundado em um cenário de retardamento na apreciação

e decisão final sobre as informações rendidas. Em âmbito federal, referido panorama fático de atraso é bem documentado na literatura especializada. A este respeito, Pessanha (2009) e Oliveira (2017) destacam a finalização tardia do rito procedimental referente ao exame das contas de governo – quando esse é efetivamente completado – reflexo, na observação de Pedreira e Pontes (2004), da pouca importância que os congressistas vêm conferindo a tal expediente enquanto instrumento de controle e planejamento no âmbito das finanças públicas.

Corroborar este cenário o levantamento de dados procedido por Moutinho (2020), relativo às prestações de contas anuais do Presidente da República, no período compreendido entre 1988 e 2018, trazendo à luz evidências concretas sobre a extensão do intervalo que antecede a emissão do parecer prévio técnico, pelo Tribunal de Contas da União, e a decisão final lavrada pelo Parlamento, no exercício da competência consignada no art. 49, inciso IX, da CRFB/88. As informações colhidas pelo autor referido dão conta do quadro grave de intempestividade em matéria de julgamento das contas governamentais: dos 31 (trinta e um) exercícios financeiros analisados (1988-2018), 20 (vinte) contas remanesciam sem o respectivo desfecho político, e outras 9 (nove) sequer contavam com parecer da Comissão Mista de Orçamento, na forma do art. 166, §1º, inciso I, da CRFB/88.

Nada obstante, a documentação provida pela literatura a respeito dessa distorção empírica relacionada à apreciação das contas presidenciais, não é objeto de cogitação de modo que a dinâmica retardatária e inconsistente verificada em âmbito federal, no que concerne às contas de governo, se reproduz na realidade dos estados-membros, sendo esse o problema para investigação do qual o presente estudo se presta.

Assim, o objetivo deste artigo é fornecer um diagnóstico acerca do processo de apreciação e julgamento das contas do governador, em relação às datas (variável) nas quais se operam os atos que os compõem, a fim de identificar tendências fáticas que evidenciem possível atraso na emissão do juízo político da prestação de contas do Chefe do Poder Exe-

cutivo estadual, bem assim se esse retardo radica na apreciação e envio do parecer prévio pelos órgãos de contas, ou no processamento da peça nas casas legislativas<sup>2</sup>.

Com efeito, o diagnóstico ora empreendido possui caráter jurídico-exploratório, eis que visa a desenvolver passos iniciais frente ao problema identificado, de tal modo a desvelar levantamentos preliminares que permitam abrir caminhos para investigações mais aprofundadas (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 84), sem embargo da finalidade propositiva.

Sob uma vertente predominantemente jurídico-sociológica, a qual intenta fornecer um cenário da realidade estudada, trabalha-se com a hipótese de que o panorama institucional real dos estados pesquisados, no que concerne à apreciação e julgamento das contas de governo, é semelhante ou pior àquele verificado na esfera federal.

Em termos de estratégia metodológica, visando endereçar a questão apresentada como situação-problema, após a delimitação do quadro teórico referente ao ciclo orçamentário e os contornos conceituais da *accountability*, por meio de pesquisa bibliográfica, serão mobilizados dados qualitativos concernentes ao fluxo de atuação dos atores institucionais de controle externo estadual sobre as prestações de contas de governo; o Tribunal de Contas estadual, na emissão do parecer prévio, e a Assembleia Legislativa, quando autua, processa e delibera sobre as contas.

Nessa esteira, para efeito de delimitação dos procedimentos de pesquisa, optou-se pela seleção amostral estratificada em subgrupos alusivos às cinco regiões brasileiras historicamente consideradas (norte, nordeste, centro-oeste, sudeste e sul), elegendo-se o ente mais populoso de cada região como possível caso crítico para análise, orientada por uma estratégia analítica de pesquisa documental sobre os dados registrados. Constituíram, pois, a base do levantamento documental os pareceres prévios,

2 Não constitui, nesta medida, escopo do presente estudo os aspectos materiais concernentes aos processos de análise das contas de governo, a exemplo dos critérios que devem balizar o juízo de aprovação ou reprovação das mesmas, ou de quais dados, demonstrativos ou relatórios devem compor o emaranhado de informações que consubstanciam as “contas” ou, ainda, que possíveis consequências podem advir de uma eventual rejeição das contas pelo Poder Legislativo, embora se reconheça a importância dessas questões.

decretos legislativos e projetos de decreto legislativo (quando ainda não procedido o julgamento das contas em plenário), adotando-se, como recorte temporal, as prestações de contas relativas aos exercícios de 2010 a 2020, sob a justificativa de que tal lapso decenal permita extrair tendências e redundâncias inferidas da realidade institucional dos órgãos de controle externo.

O presente artigo é organizado em quatro seções, em adição à introdução ora apresentada e à conclusão. A seção 1 apresenta o quadro teórico pertinente ao ciclo orçamentário, a partir do qual permitir-se-á descrever as relações que conformam o processo de orçamentação. A seção 2 explora, dentro desse contorno, o controle externo de contas sob a ótica da dimensão horizontal de *accountability*, conferindo ênfase à fiscalização orçamentária e financeira desempenhada pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, na forma dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal. Localizado o orçamento na estrutura teórica do ciclo orçamentário e das ferramentas de *accountability*, a seção 3 delinea melhor a situação problema ao abordar os percalços na consecução plena da *accountability* do ciclo orçamentário no contexto brasileiro, em particular no que tange à apreciação das prestações de contas pelo Parlamento. A seção 4, a seu turno, elucida o processo de mobilização e processamento dos dados qualitativos que servem de base para estratégia analítica via pesquisa documental, bem como apresenta os resultados sintetizados.

## **2 PRESSUPOSTO TEÓRICO: A CONFORMAÇÃO JUSPOLÍTICA DO CICLO ORÇAMENTÁRIO**

Em ordem a analisar a questão que explique o objeto do presente estudo à luz dos marcos teóricos constitutivos da noção de ciclo orçamentário, impende-se traçar os contornos conceituais e elucidar os elementos ou etapas que qualificam este processo na esfera pública.

Todavia, a compreensão da dinâmica do ciclo orçamentário não

prescinde do entendimento prévio acerca da natureza instrumental do orçamento no exercício do poder político, mormente sob o prisma da interação – ora conflituosa, ora harmônica – entre o Poder Executivo, que o executa, e o Poder Legislativo, que o autoriza e o controla.

Nesse diapasão, assinala Burkhead (1971 apud Sanches, 1993, p. 55), que o orçamento se desenvolveu como mecanismo de controle democrático sobre o Poder Executivo, de sorte que “[o] poder financeiro veio fixar-se no Legislativo, com o fim de impedir que o Executivo viesse a instituir tributos arbitrários”. Com efeito, desde a constrição imposta ao poder real, primeiro na seara tributária, por via da Magna Carta, subscrita em 1215, a matriz constitucional de controle das finanças públicas buscou demarcar as balizas jurídicas no âmbito das quais se processa o manejo do patrimônio econômico do Estado, dando ao Poder Legislativo, enquanto instância de representação política do povo-soberano, espaço cada vez mais amplo e fundamental nos processos de alocação de recursos e formulação de políticas públicas.

Para que não descambe em arbítrios, a gestão do poder financeiro (expressão econômica do poder político) foi cercada de constrições institucionais. O sistema orçamentário, ao exigir que as alocações necessárias à implementação dos objetivos governamentais sejam discutidas, apreciadas, aprovadas e escrutinadas pelo Parlamento, em interação com outros atores políticos e sociais, confere o necessário predicado democrático à gestão pública.

De igual sorte, para proporcionar um governo responsável, o orçamento é organizado numa perspectiva cíclica. O ciclo permite que o sistema incorpore e responda às novas informações e, dessa forma, possibilita que o governo seja responsabilizado por suas ações e omissões na condução da máquina pública. De efeito, a periodicidade do processo orçamentário contribui para a manutenção de um governo limitado<sup>3</sup>.

3 Não se descuida do fato de que o processo orçamentário é permeado por considerações políticas, afinal, as alocações representam escolhas que refletem, em boa medida, a diretriz ideológica materializada no plano de governo do mandatário. Sem embargo, portanto, das influências que o ciclo político-partidário exerce sobre o ciclo orçamentário e a gestão das finanças públicas, tais influxos não constituem parte da abordagem aqui apresentada, que se contera em apresentar, para efeito de delimitação teórica, os traços conceituais do ciclo de orçamentação pública.

Assim, o orçamento resulta da articulação (complexa) de processos concatenados, repetidos periodicamente, que visam à preparação, formulação, aprovação, execução, avaliação e controle das políticas e programas do poder público, para a implementação dos quais são alocados dinheiros públicos, e que se retroalimentam a cada ciclo. Essa variedade de processos viabiliza a interação entre múltiplos atores sociais (políticos, grupos de interesse, cidadãos etc.), cujas demandas competem em um cenário de recursos escassos.

Conforme apregoam Lee, Johnson e Joyce (2021, p. 105), a literatura especializada costuma decompor o ciclo orçamentário em quatro macroetapas, no bojo das quais se processam outras várias fases. A primeira consubstancia a preparação e apresentação da proposta orçamentária, tarefa usualmente reservada ao Poder Executivo e que envolve, para além da estimativa de tendências econômicas com vistas à determinação das receitas, a formulação do programa de trabalho e a consolidação da proposta (a partir dos projetos encaminhados pelas unidades setoriais) que será submetida à apreciação do Poder Legislativo. Na segunda, incumbe ao Parlamento submeter a proposta a discussão no âmbito das comissões internas, promovendo eventuais revisões de estimativas e o acatamento de emendas ao programa de trabalho para, em seguida, aprovar a peça orçamentária, de sorte que as despesas nela consignadas resem autorizadas pelo povo, através de seus representantes. A terceira fase compreende a execução do orçamento, que se procede mediante a expedição do plano de desembolso, cujo escopo consiste em ajustar o programa financeiro (de gastos) com o fluxo das receitas disponíveis, sem prejuízo do acompanhamento empreendido pelas instâncias de controle interno e externo da administração. A última fase do ciclo orçamentário inclui a produção dos balanços gerais e demonstrativos de execução que constituem a prestação de contas, cujo conteúdo será auditado, sob o viés técnico, por instituições superiores de controle, e apreciado pelo Poder Legislativo, a quem coube avaliar as dotações inscritas na lei orçamentária.

Não menos importante, ainda nesta quarta etapa, é o exame dos resultados de fiscalização pelas unidades administrativas, para efeito de aprimoramento do processo de planejamento orçamentário. A propósito, sobreleva Boechat (2018, p. 142): “[a]s etapas do ciclo orçamentário devem estar devidamente interligadas em um ciclo benigno de retroalimentação que harmonize planejamento, execução e controle”.

De efeito, conforme se depreende do esquema ora traçado, o processo orçamentário opera a partir de uma inter-relação (pretensamente) construtiva entre poderes, que confere legitimidade democrática às políticas públicas e atrai *accountability* aos governantes. A primeira e a terceira fases são conduzidas pelo Poder Executivo, ao passo que na segunda e na quarta fases, o protagonismo remanesce com o Poder Legislativo.

O cenário institucional articulado pela Constituição Federal de 1988 (doravante nominada, abreviadamente, de CRFB/88) ampliou o horizonte programático do ciclo orçamentário mediante a estruturação de um encaideamento normativo integrado por três leis, que devem se interligar materialmente, quais sejam: Plano Plurianual (art. 165, §1º), voltado ao delineamento das macro-orientações de políticas públicas, cuja vigência se estende por 4 (quatro) exercícios; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 165, §2º), que fixa a política de gastos, estabelece metas fiscais e orienta o processo de orçamentação, funcionando como elo de conexão entre o planejamento de médio prazo (traduzido no PPA) e o de curto prazo (expresso na LOA) e; a Lei Orçamentária Anual (art. 165, §5º), que contempla as dotações específicas destinadas ao atendimento dos programas governamentais.

A este respeito, o art. 84, inciso XXIII, em leitura conjugada com o art. 165, *caput*, da CRFB/88, comete ao Presidente da República a iniciativa privativa para propositura das três leis em referência.<sup>4</sup> Enviadas

<sup>4</sup> Vale notar que não obstante a Constituição Federal elenque a apresentação da proposta orçamentária dentre as “competências privativas” do chefe do Poder Executivo, tal medida assume contornos mandatórios, de vez que o seu não exercício rende ensejo à caracterização de infração político-administrativa qualificada como crime de responsabilidade, conforme disposição contida no art. 10, item 1, da Lei nº 1.079/1950 (“não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa”), capitulação que estende, por força do art. 74 da mencionada Lei, aos governadores dos estados, bem assim a previsão inscrita no art. 4º, inciso V, do Decreto-Lei nº 201/1967 (“deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma

ao Congresso Nacional, os projetos de lei submeter-se-ão ao crivo da Comissão Mista de Senadores e Deputados a que se reporta o §1º do art. 166 da CRFB/88, que terá competência para emitir parecer e apreciar as emendas parlamentares ao seu conteúdo. Na dicção do art. 48, inciso II, da CRFB/88, cumprirá ao Congresso Nacional aprovar, sob a forma de lei ordinária, os planos orçamentários, ao que se seguirá a sanção presidencial<sup>5</sup>.

Uma vez aprovados, os planos serão executados pelas instâncias administrativas, com os olhos voltados para a programação financeira estabelecida e as metas consignadas no planejamento – ou assim se deveria proceder, idealmente. À vista do encerramento do estágio de aplicação micro, consubstanciado na LOA, produzir-se-ão os relatórios de execução e balanços gerais constitutivos da prestação de contas, obrigação deferida a todo aquele que “utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos”, na forma do parágrafo único do art. 70 da CRFB/88. Exsurge, nesta medida, a atuação do controle externo de contas, responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio imprescindível do Tribunal de Contas da União (cf. art. 70 e 71, da CRFB/88). A esse último órgão caberá proceder a uma avaliação técnica das contas rendidas pelo chefe do Poder Executivo, a propósito das quais emitirá um parecer prévio, nos moldes do inciso I do art. 71, que subsidiará a julgamento definitivo das contas perante o Poder Legislativo, no exercício da competência que lhe confere o art. 49, inciso IX, da CRFB/88, abrindo ensejo à responsabilidade institucional e democrática do governo e unindo as pontas do ciclo orçamentário.

Convém considerar, para efeito de parametrização do tema, que o processo de orçamentação delineado na CRFB/88 intentou superar a pers-

---

regular, a proposta orçamentária”), no que diz respeito aos prefeitos municipais.

5 Atende-se, com isto, o pressuposto democrático de gestão do patrimônio estatal, haja vista serem vedados, por determinação expressa da Constituição, o início de programas ou projetos não incluídos na LOA (art. 167, inciso I) e a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (art. 167, inciso II).

pectiva estática e puramente contábil que prevaleceu em períodos pretéritos, nos quais se enxergava na peça orçamentária um mero receptáculo de estimativas e previsões desconectadas com o planejamento estratégico, dando lugar, ao menos normativamente, à formatação do orçamento-programa, orientado à consecução dos resultados de políticas públicas a partir da alocação eficiente de meios; aderente às metas e objetivos traçados previamente. Daí se pode afirmar a relevância de estarem interconectados aos estágios do processo orçamentário, de tal modo que o desempenho alcançado e efetivamente avaliado proporcione informações úteis à realimentação do planejamento. Avulta, de igual modo, a importância em superar bloqueios e afastar impasses que embarguem a finalização adequada do circuito.

Por isso, embora se tenha tratado do ciclo de orçamentação desde uma perspectiva normativa, baseada sobretudo nos comandos inscritos na Constituição Federal, não se deve descurar da distância que segrega a norma constitucional da realidade institucional. O curso real da orçamentação apresenta lacunas atávicas, que suscitam sérios prejuízos à qualificação do gasto e, nesta medida, ao atendimento dos objetivos públicos. Tais lapsos irrompem desde a confecção formalística dos planos orçamentários, passam pelo caráter destrambelhado da execução financeira e alcançam, de modo destacado, dado o objeto deste estudo, a deficiente operacionalização do controle mediante a apreciação das contas governamentais.

### **3 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL NO CICLO ORÇAMENTÁRIO E O CONTROLE EXTERNO DE CONTAS**

Um dos mais marcantes desafios que subjaz à política democrática consiste na forma como o poder deferido ao Estado é alocado e exercido na sociedade. Na medida em que este processo, nas democracias liberais representativas, opera mediante a eleição de um grupo de agentes, aos quais se outorga mandatos com vistas a que atuem em favor dos representados, surge indispensável o controle sobre suas escolhas.

De fato, assumindo-se que a garantia das liberdades públicas presuppõe a legitimação da ação do Estado perante a sociedade, resulta imprescindível o monitoramento, a fiscalização, a correção de desvios e a responsabilização institucional dos governos. Com efeito, o termo que exprime essa necessidade de impor restrições ao manejo do poder político e que, nesta medida, opera como critério de legitimação da atuação estatal, é a *accountability*, que, na definição apregoada por Schedler (1999, p. 14), consiste na capacidade de “assegurar que os agentes públicos prestem contas por suas condutas, ou seja, que estejam obrigados a justificar e a informar sobre suas decisões (*answerability*) e que eventualmente possam ser castigados por elas (*enforcement*)”<sup>6</sup>.

Sob essa conotação, a *accountability* corresponde, na sua essência, à obrigação cominada a todos aqueles que representam interesses alheios (mormente na esfera das relações públicas) de fornecer explicações e render contas acerca das escolhas realizadas no exercício da função pública, sujeitando-os, caso sejam constatadas irregularidades, à imputação de sanções jurídico-políticas.

Tem-se a aglutinação, no mesmo conceito, de uma relação obrigacional antecedente, traduzida no dever de explicação e de rendição de contas; e uma dimensão consequencial, que remete à aplicação do castigo ou do prêmio em face dos resultados auferidos<sup>7</sup>. A este propósito, Manin, Pzeworski e Stokes (1999, p. 40) ressaltam que os governos são “accountable” caso os

6 Nada obstante se tenha empregado o modelo conceitual de *accountability* preconizado por Andreas Schedler (1999), pois que dotado da concisão e objetividade necessárias à abordagem do tema neste espaço, a doutrina brasileira discute desde há muito a melhor tradução para o termo à língua portuguesa, que logre expressar todos os aspectos que dimanam do seu conceito. Neste sentido, confira-se o artigo de autoria de Campos (1990), cujo título ilustra bem a tentativa de encontrar expressão corresponde no vernáculo: “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português”. Em ocasião posterior, Pinho e Sacramento (2009), com esteio nos fundamentos abordados por Campos (1990), recobram a tarefa à luz das mudanças verificadas no contexto jurídico-político brasileiro; concluem, ademais, que embora ainda se revele difícil a tarefa de apontar uma palavra que elucide a essência do vocábulo estrangeiro, é possível constatar uma aproximação do conteúdo do seu conceito com a realidade da administração pública brasileira.

7 Esmiuçando aludido esquema conceitual, Bovens (2006) delimita os contornos da *accountability* desde o ponto de vista de uma relação social específica, que pressupõe a concorrência de três elementos, a saber: (a) a existência de um ator que provê informações a respeito de suas condutas a um determinado fórum, de tal sorte que (b) se proceda à justificação de tais condutas – e não a simples divulgação ao público, (c) exsurgindo a possibilidade de discussão e avaliação pelo fórum, bem assim a faculdade de cominar penalidades ou recompensas em vista dos comportamentos adotados. Em sentido semelhante, identificando a *accountability* com a troca de informações, justificação e julgamento, ver Schmitter (2004, p. 47) e Rosanvallón (2015, p. 245).

cidadãos logrem discernir se os governantes estão ou não atuando na defesa dos interesses públicos e podem lhes aplicar sanções apropriadas.

Sob tal vertente teórica, a questão do controle assume uma dimensão de legitimidade, de vez que o poder incontido é irreconciliável com o poder legítimo. A accountability pública, ao aparelhar a sociedade com a capacidade para exigir dos seus representantes políticos que respondam por seus atos e omissões, constitui uma dimensão basilar do regime democrático e da forma republicana de governo (Waldron, 2014, p. 5).

Ademais, nas democracias liberais representativas, o espaço que medeia os agentes públicos e os cidadãos-eleitores demanda a edificação de arranjos institucionais que assegurem que essa lacuna não redunde em governos cujas políticas estejam dissociadas das preferências coletivas. É a isso que se reporta Bobbio (2001, p. 36-37) ao asseverar que a democracia, hoje significa, antes de qualquer coisa, “preencher o máximo possível o vazio entre indivíduo e Estado”, reconduzindo o Estado ao nível dos homens.

No que diz respeito ao eixo por intermédio do qual operam as instituições de *accountability* pública, acolhe-se a classificação proposta por O'Donnell (1998), empregada aqui com o escopo para elucidar os contornos do controle externo das contas. Valendo-se de uma metáfora espacial, O'Donnell situa os mecanismos de *accountability* em duas vertentes: uma vertical e outra horizontal.<sup>8</sup>

Em sua dimensão vertical, a *accountability* pública remete ao marco institucional de autorização e legitimação do poder político através de eleições periódicas. A vertente eleitoral da responsabilização democrática segue o princípio segundo o qual as preferências sociais devem se refletir nos programas de ação governamental. É dizer, os governos devem ser responsivos às demandas dos que lhe outorgaram o poder de agir em nome

<sup>8</sup> Vale anotar, ainda que a título retórico, os aportes teóricos deduzidos por Smulovitz e Peruzzoti (2002) e Willeman (2020), com base nos estudos iniciais de O'Donnell, no que concerne ao enquadramento, na classificação que toma como critério o eixo de operação das instituições de *accountability*, do controle social, dando azo à existência de categorias específicas referentes à *accountability* social e diagonal. Em menor amplitude, essa dimensão do controle é tratada por O'Donnell na seara dos mecanismos verticais de *accountability*. A matéria, todavia, em virtude da constrição de espaço e do enfoque deste artigo, não merecerá análise aprofundada.

de todos. A eleição permite que os cidadãos sancionem (ao não reeleger) ou premiem (ao reeleger) governantes que desincumbiram bem deste encargo público e, assim, gera bons incentivos para que estes sejam responsáveis aos eleitores.

Nada obstante, as eleições não constituem o único mecanismo por meio do qual se permite induzir os governos a atuar de maneira representativa. Para utilizar a linguagem empregada por O'Donnell (1998), enquanto a eleição revela um instrumento vertical de *accountability*, as instituições democráticas devem prover também mecanismos horizontais de controle, de sorte que os poderes separados de governo respondam e prestem contas não apenas aos cidadãos, senão também entre uns e outros.

Nesta ordem de ideias, na medida em que o eixo vertical da *accountability* pretende assegurar a feição democrática do poder político, dotando os cidadãos do direito à participação na escolha de quem os governará nos próximos anos, o eixo horizontal encerra o desejo de reforçar os ingredientes liberal e republicano, propiciando controles intraestatais<sup>9</sup>. Surge possível, assim, com esteio nas lições de O'Donnell, definir a *accountability*, em sua faceta horizontal, como:

A existência de 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 omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'Donnell, 1998, p. 40).

No campo do controle financeiro-orçamentário, desponta, como expressão típica da dinâmica intraestatal de *accountability*, a fiscalização das contas públicas por ação do Poder Legislativo, apoiado nessa tarefa por organismos autônomos de auditoria. No contexto brasileiro, por determinação explícita dos artigos 70 e 71 da CRFB/88, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da ad-

<sup>9</sup> A expressão é extraída da obra de Mainwaring (2003, p. 8), por esse empregada para designar a fiscalização exercida por agências estatais sobre órgãos ou autoridades inseridas no próprio corpo do Estado, tais como comissões parlamentares de inquérito e instituições autônomas de auditoria.

ministração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Parlamento, mediante controle externo, com o auxílio, neste caso, da Corte de Contas, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Em relação ao ramo específico do controle externo de contas, a CRFB/88 impele os governantes a, anualmente, prestar contas referentes ao exercício anterior, a teor do que prescrevem os arts. 84, XXIV, 31, §2º e 75 da Carta. Sob aludida sistemática, as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo serão apreciadas pelo Tribunal de Contas competente (esfera controladora técnica) e julgadas pelo respectivo Poder Legislativo (esfera controladora política), conforme inteligência que emana dos arts. 71, I, 75, e 49, IX, da CRFB/88.

Neste âmbito, fica claro o entrelaçamento entre as instâncias de controle técnico e parlamentar. No exercício de sua função consultiva, o órgão de contas emitirá parecer prévio sobre os balanços gerais e demonstrativos contábeis remetidos pelo chefe de governo. Trata-se de ato fundamentado cuja modificação é vedada ao Poder Legislativo, que deve apenas considerá-lo ou não por ocasião do juízo parlamentar sobre tais contas (Moreira Neto, 2017, p. 40). Referido parecer visa subsidiar o parlamento com a análise da conjuntura econômica, da ação setorial do governo e da implementação das políticas públicas contempladas nos planos orçamentários; constitui, nesta medida, importante fonte de informações para o juízo político, bem assim à materialização do controle social.

À casa legislativa, cujas funções típicas estão a de controlar a atividade do governo, de averiguar a boa execução das leis que foram aprovadas (no caso, as leis orçamentárias), incumbirá analisar o conteúdo do parecer prévio, primeiro, através da comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, da CRFB/88 – que, nos moldes da Resolução nº 01/2006-CN, que disciplina a apreciação das contas presidenciais, corresponde à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – e, após, mediante a análise do parecer da comissão pelo Plenário do

Congresso Nacional, que emitirá juízo definitivo sobre as contas. Importa elucidar que, por força do princípio da simetria, as etapas que constituem o processo orçamentário, inclusive no respeitante à apreciação das contas pelos órgãos de controle externo, são replicadas nos estados e municípios, presentes as adequações necessárias à estrutura institucional destes entes federados, tais como a natureza da comissão parlamentar que examina as contas do Chefe do Poder Executivo, que, no caso dos entes subnacionais, dado o caráter unicameral das Assembleias e Câmaras Legislativas, não é mista. Ademais, a jurisprudência admite que a regulação local preveja prazos distintos daqueles consignados no art. 35, §2º, do ADCT, no tocante à dinâmica de apresentação e devolução dos projetos de PPA, LDO e LOA, ao menos enquanto não editada a Lei Complementar de que trata o art. 165, §9º, da CRFB, destinada a disciplinar os prazos para edição das normas orçamentárias. De modo semelhante, o art. 57, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ressalva, quanto ao prazo para que o Tribunal de Contas emita o parecer prévio conclusivo sobre as contas, a possibilidade de previsão de prazos específicos nas constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios.

#### **4 ACCOUNTABILITY TARDIO E DELIMITAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA**

Demarcado o campo teórico da investigação, convém traçar com maior precisão os contornos da situação que constitui o problema a ser endereçado no ensaio e o respectivo método de abordagem.

O julgamento das contas de governo representa o ápice da atividade legislativa no que toca às finanças públicas, pois, segundo Pessanha (2009, p. 254), “encerra o ciclo orçamentário iniciado com a aprovação do orçamento anual. Lembrando Montesquieu, traduz a verificação por parte do Legislativo da boa execução, ou não, da lei aprovada”. Cuida-se, assim, na acepção de Oliveira (2017, p. 28), de processo de relevo constitucional e de

elevada sensibilidade política para as discussões públicas a respeito do cumprimento do orçamento público, dos resultados dos programas governamentais, da situação das contas públicas e da confiabilidade dos dados contábeis.

Sem embargo dessa sobrelevada importância da fase de apreciação das contas para o desfecho do processo de orçamentação e, afinal, da garantia dos direitos fundamentais mediante políticas sociais, a CRFB/88, a despeito de estabelecer prazos específicos para que o chefe do Poder Executivo envie as contas para o Tribunal de Contas, 60 dias após a abertura da sessão legislativa, nos termos do art. 84, XXIV, da CRFB/88; e para que o órgão de contas pronuncie o parecer prévio, 60 dias a contar do recebimento da prestação de contas, a teor do art. 71, I, da CRFB/88, deixa de consignar lapso a ser observado pelo Parlamento para emissão do juízo definitivo sobre o balanço geral da administração pública.<sup>10</sup> De forma lacônica e pouco esclarecedora, a Constituição, ao versar acerca da competência de julgamento das contas pelo Congresso Nacional, em seu art. 49, IX, se reduz a estatuir que o juízo será efetivado “anualmente”.

No âmbito da regulação interna concernente à Comissão Mista de Orçamentos, trazida pela Resolução nº 1/2006-CN, em que pese a estipulação de intervalos temporais atinentes ao processo de apreciação das contas, conforme se extrai do art. 116, não subsiste previsão específica quanto ao prazo dentro do qual a deliberação plenária (sobre o parecer da CMO) deverá ocorrer.<sup>11</sup>

---

10 Em vista da não apresentação das contas, pelo chefe do Poder Executivo, no prazo fixado na Constituição Federal, competirá à Câmara dos Deputados, por determinação do inciso II do art. 51 da CRFB/88, proceder à tomada de contas do Presidente da República, sem prejuízo da já explorada caracterização de crime de responsabilidade.

11 Nos termos do citado art. 116 da Resolução nº 1/2006-CN, presente no Capítulo X (“Da Apreciação das Contas”), na Seção II (“Dos Prazos”): Art. 116. Na apreciação das prestações de contas serão observados os seguintes prazos: I - até 40 (quarenta) dias para a apresentação, publicação e distribuição do relatório e do projeto de decreto legislativo, a partir do recebimento do parecer prévio; II - até 15 (quinze) dias para apresentação de emendas ao relatório e ao projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo previsto no inciso I; III - até 15 (quinze) dias para a apresentação do relatório às emendas apresentadas, a partir do término do prazo previsto no inciso II; IV - até 7 (sete) dias para a discussão e votação do relatório e do projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo previsto no inciso III; V - até 5 (cinco) dias para o encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional, a partir do término do prazo previsto no inciso IV; VI - até 3 (três) dias para a sistematização das decisões do Plenário do Congresso Nacional e geração dos autógrafos, a partir da aprovação do parecer pelo Congresso Nacional.

Conforme Oliveira (2017, p. 53), a exiguidade dos prazos, para envio das contas e emissão do parecer prévio, visa possibilitar o uso das análises nas discussões orçamentárias, que se processam (segundo o figurino normativo) no segundo semestre. Observados os prazos, o Congresso Nacional teria em mãos, antes do final do primeiro semestre, dados técnicos para subsidiar a estratégia de alocação de recursos no orçamento e avaliação das políticas públicas.

Referida lacuna normativa, com efeito para além de outras causas que merecem pesquisas à parte, tem redundado em um cenário de omissão parlamentar, ou, pelo menos, de significativo atraso na apreciação das contas governamentais.

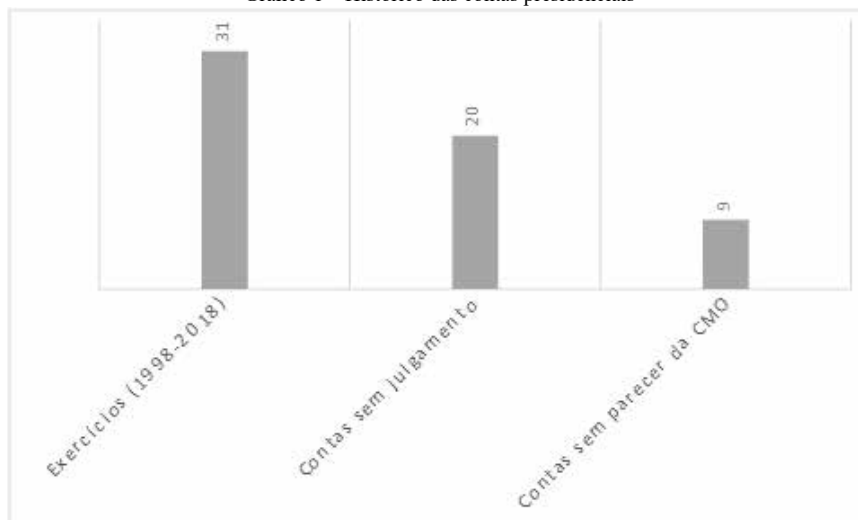
A respeito, Pessanha (2009, p. 259) averba que, “completadas duas [à época] décadas de vigência da Constituição de 1988, não há muitos motivos para comemorar”, se tomadas em consideração a utilização pelo Poder Legislativo de duas das suas principais prerrogativas de controle, quais sejam, as indicações dos ministros do TCU e a fiscalização final dos atos do Poder Executivo. A este propósito, consigna Oliveira (2017, p. 18):

[...] a apreciação da prestação de contas do chefe do Poder Executivo, precedida de parecer prévio do Tribunal de Contas, tem sido um ritual de mínima relevância prática; um ritual tardiamente finalizado e de nenhuma consequência prática. Um dos fatores que explicam o desinteresse parlamentar é que, surpreendentemente e incoerentemente, a Constituição, as leis e as normas internas das casas legislativas pouco dispõem sobre essas questões essenciais (Oliveira, 2017, p. 18).

Ao traçar o histórico das contas presidenciais, Moutinho (2020, p. 26) coloca em evidência a amplitude do intervalo que medeia a apreciação do parecer prévio pela Corte de Contas e o julgamento final pelo Congresso Nacional. Desta forma, o juízo sobre as contas governamentais, quando ocorre, se dá de maneira descontextualizada do planejamento orçamentário, inviabilizando, de um lado, a responsabilização político-democrática inerente à no-

ção de *accountability* e, por outro, a incorporação do aprendizado e da crítica parlamentar aos processos de planejamento estratégico. Os dados levantados por Moutinho (2020, p. 539-540) podem ser sumarizados no seguinte gráfico:

Gráfico 1 – Histórico das contas presidenciais



Fonte: elaboração do autor com base nas informações de Moutinho (2020).

Vale acrescentar, a tal respeito, notícia recente veiculada em diferentes veículos de comunicação social, dando conta da intenção do presidente da Comissão Mista de Orçamento, deputado Celso Sabino, de votar, com anos de atraso, as prestações de contas dos governos Collor (1990), Dilma (2013, 2014/2015), Temer (2016/2017/2018) e Bolsonaro (2019/2020).

A fim de endereçar a questão indicada como situação-problema desta pesquisa, serão mobilizados dados qualitativos, extraído de fontes primárias, a respeito do fluxo de atuação dos atores de controle externo estadual sobre as contas governamentais; o Tribunal de Contas estadual, na emissão do parecer prévio; e a Assembleia Legislativa, na autuação, processamento e deliberação a respeito das contas.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Atestando o enquadramento no gênero de pesquisas empíricas, Epstein e King (2013, p. 11) ensinam que “o que faz uma pesquisa ser empírica é que seja baseada em observações do mundo – em outras palavras, dados, o que é apenas um termo para designar os fatos sobre o mundo”.

Do ponto de vista do desenho de pesquisa, optou-se pela seleção amostral estratificada em subgrupos alusivos às cinco regiões brasileiras historicamente consideradas (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), elegendo-se o ente mais populoso de cada região como possível caso crítico para análise (no caso, os estados do Pará, Bahia, Goiás, São Paulo e Paraná, respectivamente), mediante estratégia analítica de pesquisa documental sobre os dados colhidos. Constituíram a base do levantamento documental os pareceres prévios, decretos legislativos e projetos de decreto legislativo (quando ainda não procedido o julgamento das contas), adotando-se, como recorte temporal, as prestações de contas relativas aos exercícios de 2010 a 2020, haja vista que o lapso decenal é considerável e permite aferir tendências e redundâncias com melhor acuidade na realidade das instituições de controle externo, referente à temática ora tratada.

## **5 ANÁLISE DOS DADOS DE PESQUISA: EVIDÊNCIAS DE UM CONTROLE DISTORCIDO**

Tendo em consideração a ausência de uniformidade metodológica (processual), nos estados, para operacionalização do julgamento das contas governamentais, e a possibilidade de regulamentação específica dos prazos referentes às etapas do ciclo orçamentário, a despeito da previsão geral contida no §2º do art. 35, do ADCT (no tocante à tramitação das normas orçamentárias), no art. 84, XXIV, da CRFB/88 (quanto à rendição das contas pelo chefe do Poder Executivo) e no art. 71, I, da CRFB/88 (no que respeita à emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas), fez premente levantamento normativo prévio, no âmbito das entidades federativas pesquisadas, acerca do arcabouço regulatório pertinente.

Neste sentido, com exceção do estado da Bahia, cuja Constituição estabelece, no inciso IX do art. 71, que o julgamento das contas do governador será levado a efeito em até 60 dias do recebimento do parecer prévio do Tribunal de Contas estadual, nenhum outro estado, dentre aqueles pes-

quisados, provê prazo para condução do juízo político. Insta destacar, todavia, a previsão consignada no art. 9º, §4º, da Constituição do Estado de São Paulo, nos termos da qual a sessão legislativa não será interrompida antes da deliberação sobre as contas prestadas pelo governador, referentes ao exercício anterior.

No mais, os estados costumam disciplinar prazos específicos apenas quanto ao procedimento interno de análise das contas no âmbito das comissões legislativas responsáveis pela emissão de parecer, à luz do regimento interno da Assembleia Legislativa. É o que sucede, por exemplo, na Bahia (arts. 210 a 217 do Regimento Interno da Assembleia), São Paulo (arts. 236 e 237 do Regimento Interno da Assembleia),

Relativamente à investigação da variável “data”, a coleta dos dados envolveu a pesquisa junto aos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas estaduais e das Assembleias Legislativas. No caso dos órgãos de contas dos entes pesquisados, os sítios eletrônicos disponibilizam segmentos específicos referentes às contas de governador, tornando simples o acesso aos pareceres prévios e, desta feita, das respectivas datas de expedição. Considerou-se, para tal fim, a data relativa à sessão plenária de apreciação das contas. No caso dos órgãos legislativos, os sistemas de busca processual não apresentaram, em alguns casos, semelhante facilidade. Em Goiás, por exemplo, o sítio eletrônico da Assembleia Legislativa (Alego) não dispõe de ferramenta específica destinada à consulta processual mediante a busca por palavras-chave; neste caso, os processos concernentes à recepção e apreciação das contas (à luz do parecer prévio do TCE) se deu por intermédio da ferramenta “opine cidadão”, onde foi possível obter acesso às proposições legislativas e o seu desenvolvimento.

No âmbito das casas legislativas estaduais foram consideradas para efeito de análise dos dados, as datas de autuação do processo referente à apreciação das contas, igualmente a data de realização do julgamento, conforme consignado no decreto legislativo ou resolução que consubstanciavam referido juízo. Vale lembrar que o exercício da competência de julga-

mento das contas, no âmbito do Poder Legislativo, se processa mediante a proposição, discussão e votação de um ato normativo assemblear – um decreto legislativo, nos casos de Bahia, São Paulo, Goiás e Pará, e uma resolução, no caso do Paraná. A perquirição acerca da data de autuação visou a aferir a densidade do procedimento no âmbito interno dos órgãos legislativos, ou seja, a profundidade das discussões e debates em torno das prestações de contas da administração estadual.

Os dados agregados, individualmente examinados, constam das tabelas adiante (Tabelas 1, 2, 3, 4 e 5), representativas do histórico de apreciação e julgamento das contas governamentais nos estados da Bahia, de São Paulo, do Paraná, de Goiás e do Pará.

Tabela 1 – Histórico de apreciação e julgamento das contas de governo

<b>Estado da Bahia</b>					
<b>Contas (ano)</b>	<b>TCE</b>		<b>Autuação</b>	<b>Assembleia Legislativa</b>	
	<b>Parecer</b>	<b>Data</b>	<b>Data</b>	<b>Julgamento</b>	<b>Data</b>
<b>2020</b>	Aprovação com ressalvas	11/8/2021	12/8/2021	Aguardando	NA
<b>2019</b>	Aprovação com ressalvas	2/9/2020	3/9/2020	Aguardando	NA
<b>2018</b>	Aprovação com ressalvas	12/6/2019	13/6/2019	Aprovação	7/7/2021
<b>2017</b>	Aprovação	13/6/2018	13/6/2018	Aprovação	15/6/2021
<b>2016</b>	Aprovação	14/6/2017	20/6/2017	Aprovação	17/12/2019
<b>2015</b>	Aprovação	14/6/2016	15/6/2016	Aprovação	21/8/2019
<b>2014</b>	Aprovação	17/6/2015	19/6/2015	Aprovação	31/5/2016
<b>2013</b>	Aprovação	11/6/2014	18/6/2014	Aprovação	30/12/2014
<b>2012</b>	Aprovação	11/6/2013	12/6/2013	Aprovação	25/11/2014
<b>2011</b>	Aprovação	18/6/2012	19/6/2012	Aprovação	25/11/2014
<b>2010</b>	Aprovação	15/6/2011	16/6/2011	Aprovação	19/11/2013

Fonte: dados da pesquisa (2023).

No que diz respeito à Bahia (Tabela 1), certos aspectos são dignos de nota. Em primeiro plano, denota-se regularidade na atuação do TCE/BA relativa às contas, visto que os pareceres prévios são exarados quase sempre no mesmo período, mês de junho do exercício seguinte à execução orçamentária, ressalvadas as contas de 2019 e 2020, com dispersões pouco significativas. No âmbito da ALE/BA, todavia, apenas as contas de 2013 foram efetivamente julgadas no exercício seguinte àquele em que se operou a execução do orçamento. Bem de ver, para mais, que grande parte das deliberações se processam “no atacado”, com duas ou mais contas decididas na mesma oportunidade. Foi assim com as contas de 2018 e 2017, julgadas, respectivamente, em junho e julho de 2021 e, de forma mais acintosa, com as contas de 2011, 2012 e 2013, decididas em novembro e dezembro de 2014; as duas primeiras, inclusive, levadas a julgamento no mesmo dia (25/11/2014).

Tabela 2 – Histórico de apreciação e julgamento das contas de governo

<b>Estado de São Paulo</b>					
<b>Contas (ano)</b>	<b>TCE</b>		<b>Autuação</b>	<b>Assembleia Legislativa</b>	
	<b>Parecer</b>	<b>Data</b>	<b>Data</b>	<b>Julgamento</b>	<b>Data</b>
<b>2020</b>	Aprovação com ressalvas	23/6/2021	18/11/2021	Aprovação	14/12/2021
<b>2019</b>	Aprovação com ressalvas	30/6/2020	5/12/2020	Aprovação	10/12/2020
<b>2018</b>	Aprovação com ressalvas	26/6/2019	17/12/2019	Aprovação	17/12/2019
<b>2017</b>	Aprovação	28/6/2018	5/12/2018	Aprovação	13/12/2018
<b>2016</b>	Aprovação com ressalvas	21/6/2017	15/12/2017	Aprovação	26/12/2017
<b>2015</b>	Aprovação com ressalvas	15/6/2016	21/12/2016	Aprovação	21/12/2016
<b>2014</b>	Aprovação com ressalvas	17/6/2015	5/11/2015	Aprovação	17/12/2015
<b>2013</b>	Aprovação	11/6/2014	17/12/2014	Aprovação	18/12/2014
<b>2012</b>	Aprovação	12/6/2013	7/11/2013	Aprovação	20/12/2013
<b>2011</b>	Aprovação	27/6/2012	12/12/2012	Aprovação	20/12/2012
<b>2010</b>	Aprovação	15/6/2011	12/10/2011	Aprovação	15/12/2011

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Dentre os estados pesquisados, São Paulo (Tabela 2) é o que melhor demonstra regularidade no que tange ao processo de apreciação e julgamento das contas do governador. Em todos os exercícios pesquisados, tanto os pareceres prévios como a deliberação assemblear foram conduzidos em datas aproximadas (junho para o TCE/SP e dezembro para a Alesp). Ainda assim, é possível perceber a ocorrência de distorções empíricas passíveis de crítica. Tendo em mira as datas de autuação das contas no âmbito da Assembleia Legislativa, depreende-se que se revestem de pouca densidade os debates que precedem à decisão definitiva do plenário. Com efeito, somente no que atine às contas de 2010, 2012 e 2014, o interregno entre a autuação dos processos e a expedição do decreto legislativo ultrapassou um mês. Nos demais casos, o rito de análise, que compreende, nos moldes dos arts. 236 e 237 do Regimento Interno da Alesp,<sup>13</sup> a tramitação junto à Comissão de Finanças, Tributação e Controle para emissão de parecer não extravasou os 30 (trinta) dias, havendo, inclusive, casos (nas contas de 2015 e 2018) em que a autuação e julgamento ocorreram no mesmo dia, devendo-se o encurtamento à dispensação do trânsito junto à comissão de finanças, com o parecer do relator convertendo-se em voto no Plenário. Interessa notar, inclusive, quanto a tais contas, julgadas em lapso curtíssimo, que receberam parecer prévio pela aprovação com ressalva, o que faria presumir a incidência de maior ônus argumentativo da casa legislativa para ratificar ou rejeitar a opinião técnica.

---

13 Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Artigo 236 - As contas apresentadas pelo Governador, que abrangerão a totalidade do exercício financeiro do Estado, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e do Tribunal de Contas, deverão dar entrada na Assembleia até 30 de abril de cada ano.

§1º - O Presidente da Assembleia, independentemente de sua leitura no Pequeno Expediente, mandará publicar, dentre as suas peças, o balanço geral, e comunicará o recebimento ao Tribunal de Contas.

(...)

§ 3º - Recebido o parecer do Tribunal de Contas, o Presidente da Assembleia fá-lo-á publicar e encaminhá-lo-á à Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento, que terá o prazo de 30 dias para emitir parecer, concluindo por projeto de decreto legislativo.

§ 4º - O projeto a que se refere o parágrafo anterior tramitará em regime de prioridade.

§ 5º - O projeto referido nos parágrafos anteriores, depois de ouvida a Comissão de Fiscalização e Controle, será incluído na Ordem do Dia, independentemente de Pauta.

Tabela 3 – Histórico de apreciação e julgamento das contas de governo

Contas (ano)	Estado do Paraná				
	TCE		Autuação	Assembleia Legislativa	
	Parecer	Data	Data	Julgamento	Data
2020	Aprovação	1/12/2021	NA	Aguardando	NA
2019	Aprovação com ressalvas	2/12/2020	6/7/2021	Aguardando	NA
2018	Aprovação com ressalvas	6/11/2019	9/3/2021	Aguardando	NA
2017	Aprovação com ressalvas	28/9/2018	29/10/2018	Aprovação	14/11/2018
2016	Aprovação com ressalvas	16/11/2017	10/12/2019	Aprovação	17/12/2019
2015	Aprovação com ressalvas	13/9/2016	20/6/2018	Aprovação	12/7/2018
2014	Aprovação com ressalvas	26/11/2015	20/6/2018	Aprovação	4/7/2018
2013	Aprovação com ressalvas	3/7/2014	7/12/2015	Aprovação	14/12/2015
2012	Aprovação com ressalvas	15/8/2013	7/12/2015	Aprovação	14/12/2015
2011	Aprovação com ressalva	25/7/2012	7/12/2015	Aprovação	14/12/2015
2010	Aprovação com ressalvas	30/8/2011	NA	NA	NA

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Semelhantes distorções se verificam na dinâmica levada a efeito no estado do Paraná (Tabela 3), seja quanto à curtíssima duração do processo de apreciação desde a entrada do parecer prévio no Parlamento, igualmente a despeito do ônus de argumentação derivado da aprovação com ressalva das contas, pelo órgão técnico, seja no tocante à inconstância e ausência de tempestividade na prolação do juízo político. Vê-se, destarte, que 30% das contas (referentes aos exercícios de 2011, 2012 e 2013) foram julgadas no mesmo dia (14/12/2015), em data muito posterior à finalização do exercício financeiro, embargando, assim, qualquer pretensão de aproveitamento do juízo político como substrato informativo à responsabilização política ou à alimentação do planejamento de políticas públicas, assim como outras imputações jurídicas com eventual repercussão política, a exemplo do juízo de improbidade administrativa ou de inelegibilidade. Tal é o que resulta, também, da ausência de julgamento relativo às contas de 2020, 2019 e 2018, que ainda tramitam junto à Assembleia Legislativa. Para as contas de 2010,

vale anotar, não se encontrou nos mecanismos de busca disponibilizados pela casa legislativa, tampouco nos órgãos de publicação oficial, o projeto ou decreto legislativo referente às contas de 2010.

Tabela 4 – Histórico de apreciação e julgamento das contas de governo

Estado de Goiás					
Contas (ano)	TCE		Autuação	Assembleia Legislativa	
	Parecer	Data	Data	Julgamento	Data
2020	Aprovação	16/6/2021	18/6/2021	Aprovação	21/12/2021
2019	Aprovação	13/7/2020	20/7/2020	Aprovação	15/12/2020
2018	Aprovação com ressalvas	16/5/2022	NA	Aguardando	NA
2017	Aprovação com ressalvas	27/4/2018	2/5/2018	Aprovação	14/6/2018
2016	Aprovação	13/6/2017	13/6/2017	Aprovação	22/12/2017
2015	Aprovação	9/6/2016	13/6/2016	Aprovação	28/6/2016
2014	Aprovação com ressalvas	15/6/2015	16/6/2015	Aprovação	16/12/2015
2013	Aprovação	9/6/2014	10/6/2014	Aprovação	19/11/2014
2012	Aprovação	13/6/2013	15/6/2013	Aprovação	19/11/2014
2011	Aprovação	31/5/2012	NA	Aprovação	19/11/2014
2010	Rejeição	17/5/2011	NA	Aprovação	19/11/2014

Fonte: dados da pesquisa (2023).

A despeito da distorção verificada na análise, pela Alego (Tabela 4), das quatro primeiras contas de governo pesquisadas (referentes aos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013), as quais foram decididas no mesmo dia (19/11/2014), os dados dos exercícios financeiros seguintes denotam que aludida prática, aparentemente, restou superada. Em relação às contas de 2018, importa registrar que o parecer prévio emitido pelo TCE/GO se orientou, inicialmente, pela rejeição das contas do governador, tendo sido exarado em 2019. Contudo, referido ato opinativo da Corte de Contas foi suspenso por ordem do Tribunal de Justiça do Estado, em sede de tutela cautelar no mandado de segurança impetrado pelos responsáveis ex-governadores que partilharam a gestão estadual no ano de 2018; e anulado, no julgamento de mérito do *writ* constitucional, com fundamento na au-

sência de observância do devido processual legal pelo TCE/GO, mormente no que pertine ao atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Reapreciadas as contas de 2018 pela Corte de Contas goiana, exarou-se o parecer prévio, em 16/5/2022, no que ainda espera autuação perante a Alego, por conseguinte, o juízo definitivo da casa.

Tabela 5 – Histórico de apreciação e julgamento das contas de governo

<b>Estado do Pará</b>					
<b>Contas (ano)</b>	<b>TCE</b>		<b>Autuação</b>	<b>Assembleia Legislativa</b>	
	<b>Parecer</b>	<b>Data</b>	<b>Data</b>	<b>Julgamento</b>	<b>Data</b>
<b>2020</b>	Aprovação	13/7/2021	15/9/2021	Aprovação	16/11/2021
<b>2019</b>	Aprovação	19/8/2020	9/12/2020	Aprovação	15/12/2020
<b>2018</b>	Aprovação	16/9/2019	4/12/2019	Aprovação	6/10/2020
<b>2017</b>	Aprovação	24/5/2018	14/12/2018	Aprovação	18/12/2018
<b>2016</b>	Aprovação	24/5/2017	14/12/2018	Aprovação	18/12/2018
<b>2015</b>	Aprovação	23/5/2016	14/12/2018	Aprovação	18/12/2018
<b>2014</b>	Aprovação	25/5/2015	17/9/2015	Aguardando	NA
<b>2013</b>	Aprovação	28/5/2014	4/12/2014	Aprovação	18/12/2014
<b>2012</b>	Aprovação	27/5/2013	4/12/2014	Aprovação	18/12/2014
<b>2011</b>	Aprovação	21/5/2012	4/12/2014	Aprovação	18/12/2014
<b>2010</b>	Aprovação	23/5/2011	4/12/2014	Aprovação	18/12/2014

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Do ponto de vista das distorções relacionadas à inconsistência na condução dos julgamentos políticos pelo parlamento, o estado do Pará (Tabela 5) descortina a problemática de modo mais atávico. Das contas de 2010 a 2020, sete (70%) delas foram julgadas em data idêntica; os decretos legislativos que consubstanciam o juízo acerca das contas de 2010 a 2013 datam de 18/12/2014, enquanto os atos legislativos que trouxeram a definição quanto às contas de 2015 a 2017 foram promulgados em 18/12/2018. Não obstante, as duas últimas análises procedidas pela casa legislativa, no tocante às contas de 2019 e 2020, operacionalizaram-se no exercício seguinte ao que corresponde à vigência da lei orçamentária, o

que se espera ser indicativo da alteração de rota na prática institucional relativa à temática ora estudada.

Interessante notar, para mais, que em todas as unidades amostrais pesquisadas, os órgãos de contas se desincumbem adequadamente, em períodos regulares, da tarefa de avaliar, sob o viés técnico, os balanços gerais e relatórios executivos sobre a administração do orçamento estadual, não radicando neles, desta forma, a gênese do problema.

Do conjunto dos dados levantados é possível ilustrar as incidências distorcivas a partir de critérios analíticos que dizem respeito ao processamento das prestações de contas, conforme reproduzido no gráfico adiante:

Gráfico 2 – Análise comparativa entre estados (2010-2020)



Fonte: dados da pesquisa (2023).

Embora não se possa avançar as inferências de causalidade tangentes à eficácia do quadro normativo ou aspectos políticos de determinados estados, tampouco estender os resultados da análise aos demais entes federados aqui não representados, desponta a possibilidade de apresentar algumas indicações relevantes, à luz do cenário exposto. Resta tolhida, com tal desafeição à tempestividade na decisão política sobre as contas de governo e pouca densidade das discussões levadas a cabo no espaço interno da casa legislativa, não só a efetividade do processo de responsabilização institucional e democrática do administrador responsável pela condução dos programas de ação suportados com recursos públicos, como também a realimentação do planejamento estratégico no ciclo de orçamentação.

Nada obstante, os achados recolhidos da estratégica analítica documental ora empregada podem fornecer incrementos institucionais positivos ao processo de orçamentação pública ao prover descrições empíricas da problemática referente ao desfecho do ciclo orçamentário, ademais, abrir ensejo à possibilidade de aperfeiçoamento regulatório.

Neste sentido, dada a autonomia normativa dos estados para disciplinar os prazos relacionados aos estágios do circuito orçamentário e, tomando em consideração a necessidade de que este processo culmine com a emanção do ato normativo (cuja denominação é de somenos importância, decreto legislativo ou resolução) antes de deflagrada a etapa inicial-preparatória do planejamento para o exercício seguinte (próximo ciclo), mostrar-se-ia pertinente aos entes subnacionais, desde uma perspectiva de regulação, que dispusesse acerca de um prazo específico para que a Assembleia Legislativa proceda ao julgamento definitivo das contas, tal como o faz a Bahia (art. 71, inciso IX, da Constituição Estadual). Salutar que o lapso positivado seja expedito, permitindo a conclusão dos trabalhos ainda no primeiro semestre, visto que a composição da lei orçamentária anual, em geral, se dá no segundo semestre do exercício.

No plano da eficácia normativa, é importante ainda consignar consequência para a inobservância do prazo estipulado, servindo como parâ-

metro, neste caso, o §4 do art. 9º da Constituição do Estado de São Paulo. Todavia, com o fim de permitir a incorporação informativa antes referida, não seja tomada como marco temporal o término da sessão legislativa, operado em dezembro, senão o encerramento do período legislativo. Assim, buscando inspiração, na prática ora vigente para a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, prever-se-ia a não interrupção da sessão legislativa, para recesso parlamentar, enquanto não aprovada a proposta legislativa que consubstancia o julgamento das contas do governador.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, evidencia-se o destacado papel reservado pelo sistema constitucional às instâncias de controle externo das contas, ao concorrerem para o exaurimento do ciclo de orçamentação pública; o Tribunal de Contas, com a emissão do parecer prévio de que cuida o inciso I do art. 71, da CRFB/88, e o Parlamento, ao promover o julgamento político das contas prestadas, a teor do que dispõe o inciso IX do art. 49 da Constituição, conectando-se, ademais, com o estágio preparatório do circuito vindouro. Ressai, nesta medida, a localização central desses organismos na efetivação do regime de *accountability* inerente ao postulado republicano de Estado e democrático de governo.

A proeminência normativa conferida a essas estruturas, à luz do modelo teórico de *accountability* incorporado na Constituição, não encontra na realidade empírica materialização adequada do ponto de vista da prática institucional do Poder Legislativo. Em vista do problema que deu ignição à presente pesquisa, uma vez aplicadas as estratégias metodológicas descritas acima, verificou-se, por um lado, a tendência de adequação no padrão de conduta dos Tribunais de Contas, no aspecto temporal, quanto ao exercício do cometimento fixado no inciso I do art. 71, da CRFB/88, na emissão do parecer prévio e, de outro, a concentração de distorções no desenvolvimento das competências relacionadas à expedição do juízo político sobre as contas

anuais do chefe do Poder Executivo, a cargo do Parlamento, consistentes na baixa densidade de análise dos procedimentos deliberativos sobre as informações prestadas, a inconsistência e a intempestividade das decisões. Atendeu-se, assim, o objetivo inicialmente programado.

Os resultados obtidos por uma análise sob o enfoque documental a respeito da dinâmica temporal do fluxo decisório relativo à prestação de contas de governo, embora não viabilizem asserções causais mais robustas, permitem revelar os contornos do cenário-problema no âmbito dos estados pesquisados.

Nada obstante as Cortes de Contas cumpram com regularidade e constância a função central que se lhes outorga a CRFB/88, no exame dos balanços gerais e demonstrativos contábeis que consubstanciam as contas de governador, reside na Assembleia Legislativa o foco de duas impropriedades que merecem atenção: a falta de densidade no processamento interno dos pareceres prévios devolvidos à casa legislativa para exame junto aos relatórios de execução orçamentária e a intempestividade do parlamento na condução do processo legislativo que visa à promulgação do ato normativo que consigne a aprovação ou rejeição das contas governamentais.

Essas distorções, destarte, a par de anuviarem a eficácia da responsabilização política do governante, pois que impedem a adoção célere de providências quanto às irregularidades encontradas nos balanços, às determinações dos Tribunais de Contas, embaraçada a incorporação de aprendizado institucional-financeiro para instrução do planejamento orçamentário seguinte.

A despeito da restrição cognitiva referente à extensão das conclusões apenas aos estados pesquisados, haja vista a limitação de representatividade decorrente do emprego de técnica não probabilística para composição do recorte amostral, permitiu-se erigir um diagnóstico relevante, que fornece evidência a respeito do quadro fático pertinente à análise de contas de governo em âmbito estadual, além de fortalecer uma agenda de pesquisa vocacionada ao aprofundamento dessa problemática, incorporando exames mais amplos, seja na esfera estadual ou municipal, a partir de abordagens empíricas que se aproveitem da estratégia analítica ora

utilizada. Crê-se que as pesquisas, nessa área, podem avançar para traçar os contornos de um modelo explicativo para as possíveis causas nas quais radicam as inconsistências atinentes ao ciclo orçamentário, máxime no que respeita ao julgamento das prestações de contas do governo.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **Entre duas Repúblicas**: as origens da democracia italiana. Tradução de Mabel Malheiros Belatti. Editora Universidade de Brasília: São Paulo, 2001.

BOECHAT, S. R. **Orçamento por Resultados e Direito Financeiro**. São Paulo: Blucher, 2018.

BOVENS, M. **Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework**. European Governance Papers (EUROGOV), n. C-06-01, 2006. Disponível em: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

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

EPSTEIN, L.; KING, G. **Pesquisa empírica em direito**: as regras de inferência. Vários tradutores. São Paulo: Direito GV, 2013.

FERREIRA, C. **O julgamento das contas públicas e o sistema de controle parlamentar do Governo na Constituição brasileira de 1988**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2011.

GUSTIN, M. B. S.; DIAS, M. T. F.; NICÁCIA, C. S. **(Re)pensando a Pesquisa Jurídica**. 5 ed. rev. ampl. atual – São Paulo: Almedina, 2020.

LEE, R. D.; JOHNSON, R. W.; JOYCE, P. G. **Public budgeting systems**. 10th Edition. Burlington: Jones & Barlett Learning, 2021.

MAINWARING, S. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELMA, C. (ed.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, p. 3-33, 2003.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (org.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**, 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MOREIRA NETO, D. F. Controle de contas e o equilíbrio entre poderes: notas sobre a autonomia do sistema de controle externo. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 101, 2017.

MOUTINHO, D. V. **Contas dos Governantes**: apreciação das Contas dos Chefes do Poder Executivo pelos Tribunais de Contas do Brasil. São Paulo: Blucher, 2020.

O'DONNELL, G. Delegative democracy. **Journal of Democracy**, Washington, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

O'DONNELL, G. **Accountability Horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, n. 44, 1998.

OLIVEIRA, W. Precisamos falar sobre contas... Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União. *In*: LIMA, L. H.; OLIVEIRA, W. de; CAMARGO, J. B. (coord.). **Contas Governamentais e Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PEDERIVA, J. H.; PONTES, J. B. **Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional**. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos. Textos para discussão, 14, Brasília, 2004.

PERES, U. D.; ALLÉ, C. Comparing Budgetary Structures and Processes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, n. 107, 2021.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: la otra cara del control. *In*: PERUZZOTTI, E., SMULOVITZ, C. (ed.). **Controlando la Política**. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires. Grupo Editorial Temas, 2002.

PESSANHA, C. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. *In*: SCHWARTZMAN, L. F.; SCHWARTZMAN, I. F.; SCHWARTZMAN, F. F.; SCHWARTZMAN, Michel Lent (org.). **O Sociólogo e as Políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

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

ROSANVALLÓN, P. **El Buen Gobierno**. Buenos Aires: Manantial, 2015.

SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 4, p. 54-76, 1993.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. *In*: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. H. (ed.). **The Self-Restraining State**. Power and Accountability in New Democracies, Lynner Rienner Publishers, 1999.

SCHMITTER, P. The ambiguous virtues of accountability. **Journal of Democracy**, n. 15, 2004.

WALDRON, J. **Accountability**: fundamental to democracy. School of Law, New York University. New York: New York School of Law. Public Law & Legal Theory Research Paper Series; Working Paper, n. 14-13, 2014.

WILLEMANN, M. M. **Accountability Democrática e o Desenho Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.