

CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DOS PARECERES DAS CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE PACATUBA-CEARÁ (2011-2020)

Érico Roberto Viana Santos¹

Andréa Yumi Sugushita Kanikadan²

RESUMO

O parecer/técnico visa oferecer uma maior transparência sobre as gestões públicas, contribuindo para o fortalecimento do controle social das contas públicas no exercício da cidadania no estado democrático de direito. Nesse sentido, esta pesquisa objetivou analisar o julgamento do Tribunal de Contas do Estado - TCE e sua efetividade diante de suas contribuições por parte de seus pareceres. Refere-se a uma abordagem qualitativa dos dados, utilizou-se de uma pesquisa bibliográfica, documental realizada por meio de análise de conteúdo. Foi realizado um levantamento em conjunto a Câmara Municipal de Pacatuba com a finalidade de agregar a pesquisa os pareceres/técnicos apresentados pelos conselheiros do (TCE). Buscou-se informações a respeito dos processos de transparência dos exercícios das contas de governo pacatubense que teve parecer prévio disponibilizado para consulta. Os pareceres analisados foram os de contas de governo do chefe do poder executivo que apontaram ser de baixa efetividade. A pesquisa revelou que ao verificar os pareceres prévios constatou-se que vários gestores tiveram suas contas de governo desaprovadas, com nota por parte do Ministério Público de improbidade administrativa, entre eles os Pareceres dos anos de 2011, 2012 e 2016, 2016 por sua vez com um fator relevante de questões políticas influenciando o resultado final do parecer. Foi perceptível também que os exercícios dos anos de 2017, 2019 e 2020 são pareceres que ainda continuam aguardando julgamento por parte do TCE, identifica assim, morosidade por parte do TCE, o que reflete uma contribuição para a impunidade, deixando muitos gestores a margem da lei da ficha limpa.

Palavras-chave: Administração Pública. Contas públicas. Pareceres.

ABSTRACT:

The opinion/technician aims to provide greater transparency on public management, contributing to the strengthening of social control of public accounts in the exercise of citizenship in the democratic state of law. In this sense, this research aimed to analyze the judgment of the State Court of Auditors - TCE and its effectiveness in the face of its contributions by its opinions. It refers to a qualitative approach to the data, using a bibliographic and documental research carried out through content analysis. A survey was carried out together with the Municipality of Pacatuba with the purpose of adding to the research the opinions/technicians presented by the councilors of the (TCE). Information was sought about the transparency processes of the exercises of the Pacatubense government accounts that had a prior opinion made available for consultation. The opinions analyzed were those of government accounts of the head of the executive branch, which indicated that they were of low effectiveness. The research revealed that when checking the previous opinions, it was found that several managers had their government accounts disapproved, with a note by the Public Ministry of administrative improbity, among them the Opinions of the years 2011, 2012 and 2016, 2016 in turn. with a relevant factor of political issues influencing the final result of the opinion. It was also noticeable that the years 2017, 2019 and 2020 are opinions that are still awaiting judgment by the TCE, thus identifying sluggishness on the part of the TCE, which reflects a contribution to impunity, leaving many managers on the sidelines of clean slate law.

Keywords: Public administration. Public Accounts. Opinions.

1 Discente do Curso de Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia AfroBrasileira – UNILAB. E-mail: Ericoviannas@gmail.com.

2 Doutora pela Universidade de São Paulo - ESALQ/USP; graduada e mestre em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de São Paulo - FEA/USP; Docente do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA – da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

1. INTRODUÇÃO

A abertura política brasileira iniciada em 1985, teve por objetivo pôr fim ao regime militar, garantindo a retomada de direitos políticos daqueles que foram exilados e tiveram seus direitos cerceados. Uma nova constituição é pautada e dela surgiram direitos, garantias e características usadas até hoje. Podemos citar como exemplo o estado de bem-estar social, direitos como saúde, seguridade social e previdência, passaram a ser dever do estado, como versa em seu Art. 196 da Constituição Federal- (C.F.) outra (Welfare State).

Outro fator importante foi a criação de mecanismos de transparência no setor público conforme versa o Art. 70 parágrafos único da nossa C.F. Prestará conta a qualquer pessoa física ou jurídica pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária. O art. 70, da Constituição Federal é bem claro no que tange sobre a transparência dos atos públicos, o agente público será responsabilizado civil e criminalmente quando o mesmo agir fora das regras da lei. Caberá ainda ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) cumprir com as competências elencadas em seu art. 71 da Constituição Federal.

Contudo após os procedimentos de análise por parte do Tribunal de Contas do Estado é emitido um parecer/técnico, referente às contas de governo daquele gestor em questão. O próximo passo será o julgamento feito pelos representantes daquela augusta câmara municipal. Além de julgado pelos vereadores municipais, o teor do parecer deve ser amplamente divulgado, pois se trata de um documento público, podendo ser encontrado em outras plataformas digitais. Sendo assim o parecer/técnico visa oferecer uma maior transparência sobre as gestões públicas, contribuindo para o fortalecimento do controle social das contas públicas no exercício da cidadania no estado democrático de direito.

Segundo Castro controle social pode ser definido como um instrumento disposto pelo constituinte para que se permita a atuação da sociedade no controle das ações do estado e dos gestores públicos, utilizando de qualquer uma das vias de participação democrática”. (CASTRO, 2007. P. 136).

Muitos dos municípios brasileiros perpassam por diversos problemas financeiros, na maioria dos casos essas dificuldades são consequências de uma má gestão e despreparo por parte do chefe do poder executivo. Outro elemento condicionante são os gastos desnecessários e o desperdício com o dinheiro público. Ao verificar os pareceres prévios do município de

Pacatuba-Ceará, constatou-se que vários gestores tiveram suas contas de governo desaprovadas, com nota por parte do Ministério Público de improbidade administrativa.

Conforme MARTINS JUNIOR, (2017) A regra em cena estabeleceu que o ato de improbidade administrativa (isto é, aquele que infringe o dever respectivo) implicará a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. De acordo com Almeida (2005), o controle da administração pública se deu através de dois aspectos: político e administrativo.

O direito constitucional está ligado diretamente ao sistema de freios e contrapesos, enquanto o direito administrativo está associado à atividade administrativa propriamente dita. O termo checks and balance de origem inglesa, vem fortalecer ainda mais a interferência de um poder em outro, portanto caberá ao tribunal de contas do estado a análise e julgamento das contas de governo, porém somente os legisladores municipais podem julgar em definitivo os atos praticados por aquele gestor.

Segundo (MACÊDO; KLANN, 2014) A motivação para a realização desta pesquisa decorre da necessidade de maior discussão acadêmica e conceitual dos temas relacionados à área pública. Além disso, a carência de bibliografia e trabalhos empíricos sobre a área pública dos municípios do Estado Ceará.

A principal motivação da realização desse trabalho se deu devido a busca pelo entendimento de como funcionava a questão dos pareceres sua transparência dentro do município de Pacatuba, se prevalece a questão técnica ou a política. Pois seria muito o ideal ter um administrador probo na gestão da cidade em questão, preocupado com os anseios da população e seguir com as normas fiscais, garantindo isso, a responsabilidade fiscal.

Dessa maneira, dada a importância aos pareceres técnicos divulgados e encaminhados a câmara municipal de Pacatuba-Ceará, foi feito um levantamento com objetivo geral de analisar o julgamento do Tribunal de Contas do Estado (TCE), e se de fato têm se mostrado efetivo diante de suas contribuições por parte de seus pareceres. E como objetivos específicos identificar os mecanismos utilizados pelo tribunal de contas do Estado e o cumprimento da lei de responsabilidade fiscal. Bem como, observar os impactos que esses pareceres nos alertam sobre a conduta de nossos representantes municipais e avaliando assim, os julgamentos das contas de governo feitas pelo tribunal de contas do estado.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Evolução da Administração Pública no Brasil

A evolução da administração Pública se deu através de vários processos de aperfeiçoamento, ou seja, prestados Estado à população, ou pela gestão de conhecimento oriundo do poder público. A administração pública pode ser representada por três modelos, a saber; administração pública patrimonial, administração pública burocrática e administração pública gerencial. Cada modelo visa contribuir no aperfeiçoamento da administração, introduzindo novos conceitos, e modificando modelos ineficientes e prejudiciais ao aparelho do estado.

Era notório que uma pequena parcela da sociedade se beneficiava com a morosidade da administração pública burocrática. Porém com o advento do modelo gerencialista se iniciada no Regime Militar, através de seu decreto lei 200/1967 de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa dando outras providências para um novo ciclo se iniciar.

Durante o governo do Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) o modelo gerencialista ganhou corpo até ser implementada a reforma administrativa (1995-1998). Bresser Pereira assumiu o Ministério da Administração Federal (MARE) e iniciou a Reforma do Estado. Para Bresser a reforma gerencialista do Estado tinha se iniciado na década de 1930, no qual foi pensado e desenvolvido um plano diretor da reforma do estado, com o intuito de estabelecer uma gestão por resultados, ou seja, uma competição por excelência.

Outro fator condicionante para as reformas foi o advento da Lei 4.320 de 17 de março de 1964, que teve como intuito estabelecer normas de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e da balança da união, dos estados, municípios e distrito federal. Reformas estruturalistas estas que tinham como garantia a única forma do estado brasileiro se tornar eficaz, dando voz aos anseios da população. Portanto a forma mais adequada à época foi a transferência ou concessões de funções do estado para a iniciativa privada.

Essa nova gestão pública, despertou o interesse em vários países desenvolvidos como: Estados Unidos – (EUA), Reino Unido, Nova Zelândia. Então se fez necessário que esses países em desenvolvimento criassem mecanismos para iniciarem suas reformas administrativas ou seja reformas estruturais, e o início de tudo isso perpassa pelo enxugamento da máquina pública com as privatizações e suas concessões.

2.2 O Controle e suas classificações

No que se refere a origem da expressão “controle” não há consenso segundo Zamparetti (2009), o autor salienta que o entendimento mais bem recebido tem sua “etimologia no latim medieval (*contra rotulum*), tornando-se *contrôle* em francês e indicando o exemplar do catálogo (dos contribuintes, dos censos, dos foros anuais) sobre o qual se verifica a operação do exator”.

É de assegurar que administração atue em conformidade com as regras e princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade que, em determinadas circunstâncias, abrange o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários. (DI PIETRO, 2013, P. 808)

Di Pietro (2013) também afirma estabelece que o controle estabelece autoridade-incumbência dos órgãos e que a lei lhe concede essa tarefa justamente por seu objetivo de corrigir, uma vez que ele não deve deixar de ser aplicado e nem ter um processo vagaroso, dado que a sua exclusão terá como consequência a pena de responsabilidade. Destarte, Zymler (1998) aponta que, em todos os níveis organizacionais, verifica-se a prática da atividade administrativa, que demanda o lugar de controle.

Para Rocha (2002), “à medida que uma sociedade se organiza, surgem necessidades que deve ser preenchidas sem que os direitos e as liberdades individuais sejam comprometidos. Uma dessas necessidades é o exercício do controle na Administração Pública direta e indireta” Nesse sentido, São dois os sistemas de controle definidos pela Constituição Federal: a) o controle interno, realizado pelos próprios órgãos do aparelho estatal; b) o controle externo, realizado pelo Poder Legislativo, que conta com o auxílio da corte de contas. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Dessa maneira, o controle interno está presente no art. 74 da Constituição Federal, o que define que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário precisam preservar de maneira conjunta um sistema de controle interno com o objetivo de: “a) avaliar o cumprimento de metas do plano plurianual e a execução dos orçamentos públicos; b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, sob os aspectos de eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração; c) exercer o controle das operações de crédito; d) apoiar o controle externo” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

O intuito do Controle interno (CI) é produzir circunstâncias necessárias a efetividade do controle externo, a fim de garantir a assiduidade da execução da receita e da despesa, no que se refere a execução orçamentária e seus resultados. Esse tipo de controle é, sobretudo, um controle de legalidade, oportunidade e eficiência (MEIRELLES, 1973). O CI possibilita que as

normas internas sejam cumpridas de forma eficaz, a fim do benefício coletivo e a melhor forma de gerenciar os recursos públicos.

Em termos gerais, há dois tipos de sistemas de controle interno: a) descentralizado (p. ex., Países Baixos e Reino Unido): • cada ministério tem total responsabilidade sobre a execução e o controle do próprio orçamento, não sofrendo controle prévio por parte do órgão de controle interno do Ministério da Fazenda; • o Ministério da Fazenda estabelece os padrões de controle e coordena os órgãos de controle interno. b) centralizado (p.ex.: Espanha, França, Luxemburgo e Portugal): • o Ministério da Fazenda supervisiona diretamente os dispêndios de cada ministério, nomeando representantes para os vários órgãos de controle interno; • o dirigente do órgão de controle interno do Ministério da Fazenda é o responsável pelo controle a posteriori de todos os gastos e receitas públicas, respondendo diretamente ao Ministro da Fazenda; • cada ministério, porém, possui o seu próprio órgão de controle interno, encarregado, inclusive, das unidades subordinadas e supervisionadas. (Diamond, 2002, p. 26)

De acordo com Meirelles, (1989 apud ROCHA et al., 2002, p.4), Controle externo (CE) é “por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira” destinando-se a comprovar: a) a probidade dos atos da administração; b) a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos; c) a fiel execução do orçamento. Desse modo, torna-se necessário que sejam implementadas medidas para execução desse controle, visto que a população não vai da credibilidade a importância de um controle no qual se tem ideia oposta, ou seja, “por omissão de fiscalização, verifica-se e registra-se, tão somente, o descontrole”. (Oliveira, 1995, p. 76.)

Conforme Meirelles (1973), o objetivo do CE é comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos além da fiel execução do orçamento. Dessa maneira, o autor ressalta ainda que, “por excelência, o CE é um tipo de controle político e de legalidade contábil e financeira”. Nesse sentido, podemos perceber que a primeira característica é de responsabilidade do Legislativo e o segundo do Tribunal de Contas.

Já o Controle Social segundo Lock, (2004) será aqui entendido como a participação, individual ou coletiva, de cidadãos na composição e no provocar dos órgãos administrativos, com base na legislação, para a defesa do patrimônio público e dos direitos fundamentais idealizados pela Constituição Federal.

Dessa maneira, o controle social “é fator de legitimidade do Estado; indicador de desenvolvimento da democracia; consolidador das liberdades e dos direitos sociais; e ainda percussor de desenvolvimento social e também econômico, e deve ser dada a possibilidade de que o mesmo seja exercido por todos os cidadãos em sentido lato”. Ademais, necessita ter como enfoque principal e abrangente para os fatores financeiros e orçamentários da administração

pública objetivando garantir a estes o interesse comum. (CONCEIÇÃO e SANTOS, 2010, p. 16).

2.3 Mecanismos de Controle da Administração Pública

O controle da administração pública é de suma importância para o relacionamento entre o Estado e a Sociedade, o que garante que o regime democrático seja exercido. Controle este que se dá através do conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos pelo qual o poder público pode exercer fiscalização sobre a atividade administrativa.

O controle externo é realizado pelo poder legislativo contando com o auxílio das Cortes de Contas. De acordo com Evandro Martins Guerra: 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 outros. (GUERRA, 2005, p. 108).

O primeiro tribunal de contas foi então criado pelo então ministro da fazenda Rui Barbosa, através de um decreto presidencial o Decreto n.º 966-A, de 07/11/1890, O tribunal de contas da União passou por diversas alterações durante os anos seguintes: A Constituição de 1934 conferiu ao Tribunal de Contas, entre outras atribuições, a de registro prévios das despesas e contratos e o acompanhamento da execução orçamentária.

Já em nosso estado Ceará o primeiro tribunal de contas dos Municípios foi fundado em 1954, pelos então deputados: Fernandes Távora, Raimundo Girão e Lauro Maciel Severiano, órgão este que foi criado para oferecer uma orientação técnica às administrações públicas, com a promulgação da nova C.F. cidadã o tribunal de contas dos municípios foi recepcionado como órgão de controle externo, tendo como missão fiscalizar e orientar a gestão pública, contribuindo para o aperfeiçoamento e transparência em favor da sociedade.

Porém uma proposta de emenda à constituição (PEC) extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, matéria votada na Assembleia Legislativa do Estado, votada em 21/12/2016, fazendo com que suas atribuições fossem repassadas para o TCE. De acordo com as regras constitucionais em vigor, as Contas de Governo, (aquelas Prestações de Contas da responsabilidade dos Chefes de Poder Executivo) deverão ser apreciadas pelos Tribunais de Contas, através de emissão de PARECER PRÉVIO, e julgadas pelo respectivo Poder Legislativo. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, 2018).

Verifica-se a importância do Parecer Prévio como fonte de informação mais independente, elaborada por um órgão técnico e autônomo, que tem como incumbência auxiliar o Poder Legislativo na tarefa de controle externo, visando à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público. (JUNIOR,2008, P.54)

2.4 O Parecer Prévio

O PARECER PRÉVIO tem como finalidade verificar se as prestações de contas estão adequadas com as normas aplicáveis. Os tomadores das contas analisam as informações prestadas pelos chefes executivos se os mesmos estão de fato passando informações corretas. Um dos erros mais correntes nas prestações de contas são os equívocos em classificar determinadas despesas, causando influências indevidas nos cálculos de gastos.

Outro fator importante é a ampla defesa assegurada ao prestador de contas, o mesmo deverá ser intimado para que no prazo de (30) dias prestar esclarecimentos sobre sua defesa. A Constituição de 1988 ampliou o direito de defesa assegurando aos litigantes um processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (Artigo 5º, inciso LV, C.F.)

No que concerne ao vocábulo prévio, este faz referência ao conceito de que o Parecer Prévio é lançado antes do julgamento, pelo Poder Legislativo, das contas públicas efetuadas todos os anos pelo Poder Executivo (SILVA, 2003). Previamente a apresentação da definição do termo específico Parecer Prévio, é importante destacar que Cleber Demetrio Oliveira da Silva (2003) considera o Parecer Prévio como um “dos mais importantes resultados do processo administrativo desenvolvido pelos órgãos de controle externo.

Por fim, o Parecer Prévio constitui o elo entre duas relevantes dimensões do controle, e, mais especificamente, do controle externo: a apreciação técnica e o julgamento político das contas de governo, tendo em vista que seu conteúdo busca orientar a decisão do Poder Legislativo no julgamento das contas consolidadas e prestadas pelo Poder Executivo. Por esse motivo, o Parecer Prévio é um importante instrumento para efetivar o mecanismo de “freios e contrapesos” entre os poderes governamentais (ANDRADA e BARROS, 2010, p. 69).

3. METODOLOGIA

Para a elaboração deste estudo, utilizou-se de uma pesquisa bibliográfica, com abordagem qualitativa dos dados, realizada por meio de uma pesquisa documental e análise de conteúdo. De acordo com GIL (2010), a pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado como artigos, sites, entre outros. Tradicionalmente, esta modalidade de pesquisa inclui material impresso.

Em relação à pesquisa documental, segundo Fonseca 2002 pág. 32, “trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distinguir, sendo que a pesquisa bibliográfica utiliza fontes construídas por material já elaborado, construído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas”. No entanto, para o presente projeto utilizaremos além de fontes bibliográficas, os pareceres fornecidos pelo Tribunal de contas e pela prefeitura municipal de Pacatuba, que é fonte base dessa pesquisa.

No que diz respeito a técnica utilizada para analisar os dados na pesquisa foi a análise de conteúdo, que está embasado na teoria desenvolvida pela professora V, Laurence Bardin (2011). Bardin (2011) afirma que a análise de conteúdo já era empregada desde as primeiras tentativas da humanidade de interpretar os livros sagrados, havendo sido estruturada como método apenas na década de 20, por Leavell.

Para Bardin (2011), o termo análise de conteúdo designa:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2011, p. 47).

Foi feito um levantamento junto à Câmara Municipal de Pacatuba no intuito de anexar a pesquisa, os pareceres/técnicos emitidos pelos conselheiros do Tribunal de Contas do Estado (TCE), bem como o seu entendimento do trâmite na augusta casa do parlamento municipal. Os pareceres analisados foram os de contas de governo do chefe do poder executivo referente aos anos de 2011 a 2020, dando enfoque aos anos de 2016 e 2018.

O levantamento teve por finalidade compreender a ligação dos pareceres com a efetividade dos recursos aplicados em nosso município e o julgamento feito pelos nossos representantes municipais (vereadores). Já que são os mesmos que ditam se seguem ou não os pareceres e tem a capacidade de alterar os resultados dos mesmos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Analisando os Pareceres no Município de Pacatuba - Ceará

O município de Pacatuba está situado na região metropolitana da Capital do estado do Ceará, atualmente é o 19º município mais populoso do estado, contando com 72.299 habitantes (IBGE, 2020). Inicialmente foi feito um levantamento junto à Câmara Municipal de Pacatuba no intuito de anexar a pesquisa, os pareceres/técnicos emitidos pelos conselheiros do Tribunal de Contas do Estado (TCE).

A constituição Federal no seu caput art. 31 estabelece que a fiscalização do município será exercida pelo poder legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do poder executivo municipal, na forma da lei. Assim é que a prestação de contas no âmbito do município é feita pela câmara municipal, que julgará após lançado o parecer prévio do tribunal de contas do estado ou do município ou dos conselhos, segundo estabelece o (§ 1º do artigo 31 da C.F.)

Para a consecução desta pesquisa, procedeu-se à coleta de dados por meio dos relatórios de auditoria financeira obtidos no site oficial do Tribunal de Contas do Estado (TCE) junto à Câmara Municipal de Pacatuba no intuito de anexar a pesquisa, os pareceres/técnicos emitidos pelos conselheiros do TCE, concretamente dos anos de 2011 a 2020.

Nessa perspectiva, descreveu-se, em um primeiro momento a Relação de Prefeitos e respectivos Pareceres Julgados, bem como as principais características dos pareceres presentes nesse estudo, designadamente a) Prefeito em Exercício; b) Ano em exercício; c) Parecer do TCM/ TCE; d) Julgamento na Câmara e) Razões do resultado do parecer, conforme análise realizada na Tabela 1 desse trabalho.

Quadro 1- Relação de Prefeitos e respectivos Pareceres Julgados

Relação de Prefeitos e respectivos Pareceres Julgados				
Prefeito em Exercício	Ano em exercício	Parecer do TCM/ TCE	Julgamento na Câmara	Razões do resultado do parecer
José Roberto Franklin Cavalcante	2011	Desaprovação das contas	Desaprovada	1). Processo de Prestação de Contas não foi devidamente instruído, conforme determina a Instrução Normativa 01/2003 - TCM, uma vez que o Órgão Técnico apontou a omissão de alguns documentos,

				conforme quadro de fls. 1039/1040. 2). Não houve comprovação de que a Prestação de Contas de Governo foi disponibilizada pelo Poder Executivo aos interessados, na forma dos artigos 48 e 49 <i>caput</i> da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. (PARECER PRÉVIO ,2011, TCE).
José Roberto Franklin Cavalcante	2012	Desfavorável a aprovação	Desaprovada	Inconsistências em algumas informações veiculadas pelo RREO e RGF da LRF, em confronto com o SIM; não cumprimento ao limite estabelecido em relação à Despesa com Pessoal do Poder Executivo, descumprindo o estabelecido no Art. 20, inciso III, letra "a" da LRF, cancelamento de Restos a Pagar Processados; e contradições em algumas informações contábeis. (PARECER PRÉVIO ,2012, TCE).
Alexandre Magno Medeiros	2013	Favorável à aprovação	Aprovada	1. A validação do envio da Prestação de Contas de Governo a este Tribunal, em meio eletrônico, pelo Senhor Presidente do Legislativo local, ocorreu no dia 31 de janeiro de 2014, em atendimento ao disposto no art. 42 da Constituição Estadual. 2 - A Prestação de Contas de Governo em meio eletrônico foi encaminhada à Câmara Municipal dentro do prazo estabelecido no § 4º do art. 42 da Constituição Estadual e no § 2º da IN nº 02/2013, conforme notícia a Inspeção da Diretora de Fiscalização às fls. 960 dos autos. (PARECER PREVIO,2013, TCE)
Alexandre Magno Medeiros	2014	Favorável à aprovação, Regularidade com ressalvas.	Aguardando julgamento	Recomendações finais e remessa dos autos da presente Prestação de Contas à Câmara Municipal de Pacatuba, após decorrido o prazo indicado, no § 1º, do art. 115, do RITCM, em conformidade com o § 4º, do art. 15, do RITCM.
Alexandre Magno Medeiros	2015	Regularidade com ressalvas	Aguardando julgamento	-Modulação dos efeitos para a irregularidade referente ao descumprimento do art. 20, iii, b da Lrf, ante o retorno ao limite na forma

				prevista no art. 23 da lrf. Recomendações. -Cancelamento de restos a pagar processados no valor de R\$ 47.995,48. No entanto, foi observado que o cancelamento desses restos a pagar não afetou o índice de endividamento, a ponto de ser decisivo para aprovação ou desaprovação
Alexandre Magno Medeiros	2016	Favorável à aprovação com ressalva	Desaprovada	-Enquanto o TCE faz um julgamento Favorável as Contas de Governo embora com ressalvas, a Câmara faz um parecer ministerial pela desaprovação, uma modulação temporal para os efeitos da mudança de entendimento do TCE. -Questões políticas
Carlomano Gomes de Marques	2017	Em análise	-----	Para análise de esclarecimentos oriundos da Prefeitura
Carlomano Gomes de Marques	2018	Aprovada	Aprovada com ressalva	Regularidade nos repasses do duodécimo. Irregularidade nos repasses das contribuições previdenciárias devidas ao INSS e ao órgão de previdência municipal. Existência de certidão negativa de débitos (cnd) e de certificado de Regularidade previdenciária (crp).
Carlomano Gomes de Marques	2019	Em Análise	-----	Para análise de esclarecimentos oriundos da Prefeitura
Carlomano Gomes de Marques	2020	Primeira análise técnica	-----	Para análise de esclarecimentos oriundos da Prefeitura

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara Municipal de Pacatuba (2022)

Conforme observado no exercício de **2011** referente ao parecer prévio **62/2014** - feito junto à câmara municipal de Pacatuba e o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE), constatou-se que durante o ano de 2011 o gestor teve suas contas com parecer desaprovação das contas pela augusta casa municipal julgou como desaprovadas; bem como o julgamento feito pelo TCE que confirmou a desaprovação das contas públicas durante o ano referido anteriormente. Dessa maneira, Créditos Adicionais abertos divergem dos dados registrados do

SIM; Déficit de arrecadação da Receita Tributária, 11,87%; Baixa arrecadação de valores da Dívida Ativa; foram alguns dos muitos motivos que levaram a tal resultado em questão.

No exercício de **2012** referente ao Parecer Prévio **57/2015** – Desfavorável a aprovação das Contas de Governo ora examinadas, submetendo-as ao julgamento político a ser realizado pela Câmara Municipal. Foi notório observar que o julgamento realizado pelo TCE foi de confirmou a desaprovação das contas públicas do município de Pacatuba no que diz respeito ao processo nº **2012.PTB.PCG.07.329/13**.

Desse modo, dentre os motivos de tal aprovação foi citado no presente parecer em anexo que : Restou pendente de comprovação a remessa da Prestação de Contas alusiva ao exercício em análise, à Câmara Municipal, para fins de verificação do cumprimento ao prazo fixado no Art. 42 da Constituição Estadual , assim como não foi comprovada a disponibilização da Prestação de Contas de Governo pelo Poder Executivo, aos interessados, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo, descumprindo os Arts. 48 e 49, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

No exercício de **2013** referente ao Parecer Prévio N.º **1032016** – Favorável à aprovação das Contas de Governo que foram avaliadas, uma vez que o parecer acolheu o relatório e o voto do Conselheiro Relator pela emissão de Parecer Prévio FAVORÁVEL, submetendo-as ao julgamento político a ser realizado pela Câmara Municipal. Sendo assim, foi possível observar que o julgamento realizado pelo julgamento na câmara confirmou a aprovação das contas públicas do ano de 2013.

Desse modo, foi apontado como uma das razões de aprovação das contas dentre outras a “ A Unidade Técnica atestou o cumprimento do disposto no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao constatar, na fase complementar do processo, a publicação da Prestação de Contas de Governo eletrônica por meio do site www.pacatuba.ce.gov.br, segundo relato de fls. 1276” do município de Pacatuba (PARECER PREVIO ,2013, TCE).

Já no exercício de **2014** referente ao Parecer Prévio N.º **00055/2018** – Favorável à aprovação das Contas de Governo que foram analisadas, porém indicando Regularidade com Ressalvas, “considerando-a na forma do Regimento Interno do extinto Tribunal de Contas dos Municípios, com expedição das **recomendações** finais e **remessa dos autos** da presente Prestação de Contas” aguardando regularidade por parte da prefeitura de Pacatuba, portanto permanece em julgamento da Câmara.

No que tange ao exercício de **2015** referente ao Parecer Prévio N.º **0116 /2020** – o TCE “resolve unânime, com fundamento no Relatório e Voto, emitir Parecer Prévio pela

Regularidade com Ressalva da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Pacatuba, exercício de 2015, de responsabilidade do Sr. Alexandre Magno Medeiros Alencar com as recomendações constantes no Voto da Relatora, determinando, em consequência a remessa dos autos à Câmara Municipal de Pacatuba para o respectivo julgamento”. (PARECER PREVIO, 2015, TCE).

Dessa maneira, o parecer nos proporciona identificar algumas das ressalvas presentes no Parecer Prévio de 2015, sendo algumas delas a “cobrança de apenas 2,22% (R\$ 176.330,21) dos créditos inscritos na Dívida ativa (item 13); bem como, o Poder Executivo não cumpriu o limite legal estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000, posto que gastou o correspondente a 55,32% da Receita Corrente Líquida – RCL com o pagamento de pessoal, extrapolando o limite de 54% imposto no art. 20, inciso III, alínea b da LRF”. (PARECER PREVIO, 2015, TCE).

No entanto no exercício de **2016**, um dos anos que vamos analisar de forma mais minuciosa, percebe se que referente ao Parecer Prévio N.º **00082/2022** ocorre algo incomum em comparação ao que ocorre nos demais pareceres. Enquanto o TCE faz um julgamento Favorável as Contas de Governo da prefeitura de Pacatuba, embora com ressalvas, a Câmara faz um parecer ministerial pela desaprovação, uma modulação temporal para os efeitos da mudança de entendimento do TCE em relação à jurisprudência firmada pelo Tribunal de contas dos municípios – (TCM).

De acordo com isso, é notório a presença de uma questão política por parte da decisão exposta no parecer emitido pela Câmara Municipal de Pacatuba, uma vez que mesmo o TCM orientando a aprovação das contas de governo, no julgamento da Câmara os vereadores de votaram contra o gestor Alexandre Magno Medeiros, por fazer oposição a atual gestão, votando assim, pela desaprovação das contas. Nesse caso, vale a pena ressaltar que mesmo o TCE não tendo caráter punitivo é essencial que os legisladores sigam tais orientações já que o TCE fez o que era de sua competência por meio dos pareceres.

Nesse contexto, outro fato que vale a pena destacar acontece com os Pareceres referentes aos anos de **2017**, **2019** e **2020**, que ainda continuam em andamento, portanto não possuem julgamento por parte da corte de Contas. Seguem se então com os status de **2017** - processo nº **34851/2018-6** - Na Diretoria de Contas de Governo desde 28/06/2022, para análise de documentos novos oriundos da Prefeitura; **2019** - processo nº **08498/2020-3** - Na Diretoria de Contas de Governo desde 06/04/2022, para análise de esclarecimentos oriundos da Prefeitura; **2020** - processo nº **02725/2021-9** - Na Diretoria de Contas de Governo desde 09/04/2021, para primeira análise técnica.

Dessa forma, conforme disponibilizado pela Ouvidoria –TCE, os exercícios dos anos de 2017,2019 e 2020 ainda não tiveram parecer prévio disponibilizados para consulta, pois ambos ainda serão julgados. Com isso, identifica se morosidade por parte do Tribunal de Contas, uma grande demora para a conclusão dos julgamentos, o que reflete uma contribuição para a impunidade, deixando muitos gestores a margem da lei da ficha limpa, prejudicando a o controle na transparência das contas na administração pública.

Com relação ao exercício de **2018** referente ao processo Nº **14309/2019-4** - Aprovada como regular com ressalva e arquivada em 02/03/2022 (Parecer Prévio 242/2021 em anexo) de responsabilidade do Sr. Carlomano Gomes Marques , o Parecer “acolheu o Relatório e o Voto da Conselheira relatora, no sentido de emitir Parecer prévio favorável à aprovação das contas, com ressalvas , por unanimidade dos votos, determinando, em consequência, a remessa determinando, em consequência, a remessa dos autos à Câmara Municipal de Pacatuba para o respectivo julgamento”.

Dessa maneira, destacou se para sua respectiva aprovação levando em consideração algumas ressalvas os seguintes fatores: legalidade na autorização e na abertura dos créditos adicionais; Cumprimento dos percentuais constitucionais com educação (29,15%) e Saúde (15,32%); Respeito ao limite de gastos com pessoal (51,22%). Como podemos observar e perceptível que mesmo com algumas coisas irregulares o Parecer pode sim ser aprovado, porém não exime o proponente de eventuais obrigações em relação a terceiros.

Por fim, referente a prestação de contas e o que vai definir sua classificação segundo o parecer prévio , indicando ou não o comprometimento ou a regularidade das contas públicas , sendo eles Parecer técnico pela Favorável à Aprovação (regularidade das contas); Aprovação com ressalvas (a imprevisibilidade das contas possui falhas que não compromete a regularidade das contas apresentadas, porem impõe aprovação com ressalvas; Desaprovadas já são aquelas contas que comprometem a regularidade das contas públicas de acordo como TCE, a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a CF.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma observação aprofundada dos Pareceres no município de Pacatuba, uma reflexão sobre o parecer/técnico, o fortalecimento da transparência na gestão pública e no controle social das contas públicas a partir da análise de alguns dos pareceres disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Ceará- (TCE). Nesse viés, a construção do presente trabalho teve como objetivo geral analisar o julgamento do TCE e sua efetividade diante de suas contribuições por parte de seus pareceres.

Para tal, buscou-se informações a respeito dos processos de transparência dos exercícios das contas de governo pacatubense que teve parecer prévio disponibilizado para consulta. Entrou-se em contato com a ouvidoria do tribunal de contas para ter acesso a esses processos e utilizou-se de uma pesquisa bibliográfica, de forma qualitativa, produzida através de uma pesquisa documental e análise de material, sendo assim um trabalho de cunho exploratório.

A pesquisa revelou que ao verificar os pareceres prévios do município de Pacatuba-Ceará, constatou-se que vários gestores tiveram suas contas de governo desaprovadas, com nota por parte do Ministério Público de improbidade administrativa. Além disso, um elemento que muito contribui com isso são os gastos dispensáveis e o desperdício com o dinheiro público.

O objetivo geral foi de analisar o julgamento do Tribunal de Contas do Estado (TCE), e se de fato têm se mostrado efetivo diante de suas contribuições por parte de seus pareceres, onde foi possível atingi-los na medida que se pode aferir os resultados encontrados no estudo, visto que foram identificados pareceres que não tiveram suas contas, bem como divergências entre o julgamento do TCE e da gestão de Pacatuba, devido a questões políticas que interferiam nesses resultados dos pareceres.

E como objetivos específicos identificar os mecanismos utilizados pelo tribunal de contas do Estado e o cumprimento da lei de responsabilidade fiscal. Bem como, observar os impactos que esses pareceres nos alertam sobre a conduta de nossos representantes municipais e avaliando assim, os julgamentos dessas contas de governo, ambos foram alcançados, como mostra a presente pesquisa, demonstrando que os gestores da cidade de Pacatuba valorizavam muito as questões políticas antes de fazer o julgamento aos pareceres, assim como constatou se improbidade administrativa por parte da prefeitura.

Dessa maneira, para ANDRADA, Antonio, BARROS Laura, “o Parecer Prévio se difere do julgamento das contas pelo Poder Legislativo porque é concebido para ser uma

apreciação técnica e apolítica dessas contas, o que lhe confere caráter imparcial de elevado status constitucional, o que, por si só justifica a exigência de explícita motivação para ser desconsiderado quando do julgamento das contas prestadas pelo Poder Legislativo”.

E se sua divulgação for feita de forma a atender padrões internacionais e com uma linguagem adequada e de fácil entendimento pela sociedade, o Parecer Prévio tornar-se-á valioso instrumento para o exercício da cidadania e de prerrogativas no Estado Democrático de Direito, contribuindo sobremaneira com a transparência da gestão pública, a sua avaliação pela sociedade e o fortalecimento da participação popular como fator indispensável ao amadurecimento democrático (ANDRADA, Antonio, BARROS Laura, 2010 | v. 77 — n. 4 — ano XXVIII) .

Em vista disso, o parecer é considerado de suma importância para a governança pública, o que está consagrado no artigo 48 da lei de responsabilidade fiscal, buscando orientar os legisladores a tomar suas decisões de forma a pensar na probidade. É possível perceber que ele se torna se um importante instrumento para a governador público.

Os pareceres técnicos são encaminhados para a corte, para as câmeras municipais mais com o intuito de orientação para o presidente da câmara. No entanto, vale ressaltar que sua efetividade é muito baixa, devido ao julgamento em si ser político, ao invés de seguir à risca o parecer técnico que deveria ser aplicado sob as contas de governo para dá um parecer favorável ou não, assim, muitos processos são apenas absolvidos por nossos representantes do povo em Pacatuba.

Dada a importância do tema, torna se necessário o desenvolvimento de mais pesquisas e artigos que tratem sobre o cumprimento da lei de responsabilidade fiscal nos municípios, pois o acervo sobre esse tema ainda é muito carente. Bem como mais trabalhos futuros sobre a temática da efetividade dos pareceres técnicos nas gestões municipais. Por fim, espera-se com essa pesquisa que sua realização venha contribuir e compartilhar com a sociedade o conhecimento a respeito da temática estudada. Tendo como foco a efetividade dos pareceres técnicos como ferramenta de transparência das contas públicas de uma gestão.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, G. C. O papel dos Tribunais de Contas no Brasil. *Revista Jus Navegando*, v. 2, n. 7. p. 1-3, fev. 2005.

ANDRADA, Antonio, BARROS Laura. O Parecer Prévio, como instrumento da cidadania. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, outubro/novembro/ dezembro 2010/ v. 77- n. – p. 69, ano XXVIII. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/elegispb/wp-content/uploads/2013/08/O-Parecer-Previo-como-instrumento-de-transparencia.pdf> acessado em 05/07/2022.

BARDIN, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 07 jan. 2020.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. *Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CONCEIÇÃO, Antonio, SANTOS Rita. “Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos.” *Tribunal de Contas da União*, novembro, Brasília – DF, 2010.

COSTA, Agnaldo da Luz, LEITE, Luiz Celso, BEZERRA, Paulo Sergio Alves, GAIA, Raimundo Nonato Demétrio, *O Controle Externo das Contas Públicas: Tendências Atuais*, Dissertação Ensaio Crítico – MBA, Gestão de Políticas Públicas, Macapá, 2003.

MELLO, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE "Funções do Tribunal de Contas", RPD n. 72

GUERRA, Evandro Martins. *O controle Externo e interno da administração pública*. 2. ed. Ver. E ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

DARÓS, L. L.; PEREIRA, A. S. Análise das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público – NBCASP: mudanças e desafios para a contabilidade pública. In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 6. 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2009.

DIAMOND, Jack. The Role of Interna Auditing in Government Financial Management: an international perspective. IMF Working Papers, WP/02/94, mai. 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2013.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. [s. l.]: Globo, 2001.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002

GIL, Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002. Bibliografia. ISBN 85-224-3169-8.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/pacatuba/panorama>

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação Popular no Controle da Administração Pública: um estudo exploratório. *Revista Eletrônica de Contabilidade: Curso de Ciências Contábeis UFSM, Santa Maria - RS*, v. 1, n., p.122-133, 01 set. 2004. Trimestral. Disponível em: Acesso em: 21 dez. 2022.

LOPES, Juarez Rubens Brandão. Desenvolvimento e mudança social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil. [2º ed.] São Paulo: Ed. Nacional, 1971. 215 p.

MACÊDO, F. F. R. R.; KLANN, R. C. Análise das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público (NBCASP): um estudo nas unidades da federação do Brasil. *Revista Ambiente Contábil*, v. 6, n. 1, p. 253-272, jan. /jun. 2014.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Sanções por ato de improbidade administrativa. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. De tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/29/edicao-1/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa.135>;

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

OLIVEIRA, Telma Almeida. O Controle da Eficácia da Administração Pública no Brasil. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1995.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; **decreto lei decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Secretária-geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; **lei no 4.320, de 17 de março de 1964**. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; **decreto nº 966-a, de 7 de novembro de 1890**. Casa Civil Subchefia de Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema**. Brasília, DF: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2002.

SILVA, Cleber Demetrio de Oliveira da (2003). Considerações sobre os sujeitos do Parecer Prévio dos Tribunais de Contas e seus reflexos jurídicos e políticos. Disponível em: Acesso em: 20/07/2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ – TCM. **Portal Brasileiro de Dados abertos**. Disponível em: <https://dados.gov.br/organization/about/tribunal-de-contas-dos-municipios-do-estado-do-ceara-tcm-ce>

ZAMPARETTI, Aloísio de Freitas. **O controle externo da administração pública exercido pelo Tribunal de Contas da União – TCU**. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis, Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2010.