

Ressignificando a finalidade dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas: maior efetividade para a governança e responsividade para a democracia representativa

Milene Dias da Cunha

Conselheira Substituta no TCE/PA. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (2019), especialista em Direito Público com ênfase em Gestão Pública pelo Complexo Jurídico Damásio de Jesus (2015), especialista em Gestão de Pessoas e Marketing pelo Centro Universitário de Patos de Minas (2004) e graduada em Administração pela Centro Universitário de Patos de Minas/Universidade Estado de Minas Gerais (2002). Diretora da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) (2018 – atual). Docente, autora de artigos e conferencista na área de controle externo e políticas públicas.

RESUMO: Os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas, ao subsidiar o julgamento político do Chefe do Poder Executivo, oferecem um retrato da gestão e do desempenho da governança e, nesse sentido, suas informações são importantes para aproximar a comunicação entre os atores políticos e a sociedade, bem como para avaliar a responsabilidade de governo no que tange às propostas de governo registradas na justiça eleitoral durante o período de campanha e os programas e políticas públicas implementadas pelo governo eleito. Ao funcionar como um instrumento contramajoritário de avaliação do desempenho do governo, a atuação dos Tribunais de Contas assume relevância técnica para a qualidade da democracia, traduzida no sentido de exigência de maior responsividade dos agentes e de uma maior institucionalização da *accountability*. O termo responsividade foi usado no sentido do comportamento voltado a dar resposta, de solucionar, de tomar a responsabilidade para si, de recepcionar questões e demandas econômicas-sociais no intuito de respondê-las. O objetivo do presente artigo é observar a atuação dos Tribunais de Contas e sua contribuição para a efetividade

da governança do Poder Executivo, tendo como substrato de análise o índice de atendimento das recomendações e determinações constantes de 10 pareceres prévios, buscando dar um novo significado à finalidade do parecer prévio, como instrumento de informação do desempenho de governo.

PALAVRAS-CHAVE: Parecer prévio. Responsividade. Controle externo. Tribunal de contas. Democracia representativa.

SUMÁRIO: Introdução – Democracia e controle – Tribunais de Contas: reflexos da análise das contas de governo na *accountability* democrática – Pareceres prévios dos Tribunais de Contas: rumando a maior efetividade – Sistematização da metodologia e do monitoramento do parecer prévio: resignificando sua finalidade para uma maior efetividade do instrumento – O parecer prévio como contrapeso ao julgamento político e instrumento de avaliação da qualidade da democracia representativa – Considerações finais – Referências.

Introdução

Desde Tomas Hobbes e Jean Jaques-Rousseau, a expectativa em relação aos governantes e como fazer prevalecer os interesses do povo nas ações de seus representantes são questões que inquietam a história da democracia. A legitimidade eleitoral está enfraquecida e alcança contornos próprios na era moderna, impulsionada pelo fluxo exponencial da informação e que clama pela inclusão da voz do povo como aspiração democrática. Além disso, exigem-se políticas públicas, transparência dos governantes e controle das suas ações. A legitimidade democrática conquistada pelo modelo clássico de representação política já não se mostra mais suficiente. Como assegurar que as ações dos governantes estejam pautadas no contrato firmado nas leis e, mais do que isso, estejam efetivamente produzindo os resultados assecuratórios da liberdade, da justiça, da solidariedade, da redução das desigualdades sociais, do desenvolvimento nacional e do bem-estar de todos os cidadãos, conforme dispõe o art. 3º da Carta Política brasileira?

A resposta a esse questionamento implica necessariamente uma análise sobre os mecanismos e instrumentos de controle instituídos e aplicados. E a urgência a essa resposta é ainda mais latente diante da crescente insatisfação política, que está diretamente relacionada com a crescente erosão da confiança dos cidadãos em relação aos políticos e às instituições, o que representa uma quebra do sentimento da confiança representativa, aliado à ineficiência das instituições estatais de *accountability*. Guilherme O'Donnell (1998) já alertava, sob uma

perspectiva crítica, para o descumprimento das promessas de campanha dos candidatos a cargos representativos, que, ao assumirem, fazem justamente o oposto do que prometeram. Os sentimentos que emergem da sociedade nesse início do século XXI trazem a percepção de muitos representados que não se sentem representados e de um povo soberano que não se sente soberano. A desconfiança política, o déficit democrático e a falta de representatividade provocam um discurso de crise cada vez mais denso nos debates teóricos.

A democracia pressupõe a participação política em condições de igualdade entre todos os cidadãos elegíveis, para que, diretamente ou por meio de representantes eleitos, os cidadãos tenham condições de, por meio do sufrágio universal, se manifestar sobre as propostas de governo, a criação de leis e o desenvolvimento de um país, abrangendo as condições sociais, econômicas e culturais que permitem o exercício livre e igual da *autodeterminação política*. Entretanto, nas palavras de Rosanvallon (2015), na visão dos cidadãos, a falta de democracia revela-se na adoção de decisões pelo governo sem ouvir de fato e considerar os reais interesses da sociedade, na falta de responsabilização dos dirigentes, na permanência de um mundo político fechado em si mesmo e que não presta contas suficientemente de suas ações, e ainda na opacidade do funcionamento administrativo.

Por tal razão, clama-se para que seja assegurado maior responsividade do governante com os compromissos assumidos e maior exigência pela efetividade da *accountability*: um pensar e agir voltado para a prestação de contas das ações estatais, a partir da aferição da eficiência, eficácia e efetividade de suas ações. Essas devem ser questões consideradas prioritárias pelo controle externo, de modo a avaliar a atuação estatal e oferecer à sociedade informação sobre o desempenho dos governantes, ampliando a transparência e reduzindo as oportunidades de desvios da conduta dos governantes, de modo a contribuir para aumentar a qualidade da democracia.

Nesse sentido, este artigo busca avaliar o alcance dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas nas contas de governo do Chefe do Poder Executivo e, mais do que isso, busca propor um novo viés de análise de modo que possam ser um instrumento contramajoritário de informação e avaliação do desempenho do governo e, por consequência, contribuir para aferir a legitimidade da representação.

Democracia e controle

No decorrer do século passado, a democracia e o liberalismo acabam se firmando como a melhor alternativa de governo na maioria dos países ocidentais. Devido à diversidade de experiências que os governos liberais-democráticos passaram a estabelecer, a democracia moderna passa a ser analisada a partir das engenharias institucionais estabelecidas em cada sociedade particular.

Schumpeter (1984), em seu livro *Capitalismo, socialismo e democracia*, originalmente publicado em 1942, procura demonstrar que a democracia não é um fim em si mesma, mas apenas um método de seleção de líderes em competição pelo voto do povo. Ele acreditava que o chamado governo do povo é uma ficção: o que existe, na verdade, é o governo aprovado pela maioria, o povo como tal nunca pode realmente governar ou dirigir e, afirmava que a simples existência de mais de um partido nos regimes democráticos atesta a divergência de interesses. Portanto, conclui que podem existir “governos para o povo, mas não podem existir governos pelo povo nas sociedades numerosas e complexas como as modernas sociedades industriais” (SCHUMPETER, 1984, p. 308), principalmente porque os cidadãos não sabem precisamente o que desejam e a maioria dos cidadãos comuns não está capacitado a participar da política, o que leva a classe política a formar, condicionar e manipular a vontade do eleitor, por meio de técnicas de publicidade e do controle dos meios de comunicação.

Ainda que a teoria de Schumpeter (1984) demonstre bem o funcionamento prático da democracia, no que diz respeito ao caráter competitivo do método democrático, ela ignora a dimensão ética e participativa da democracia. Anthony Downs (1999), em seu livro *Uma teoria econômica da democracia*, publicado em 1957, aborda a pressuposição da racionalidade dos agentes políticos, argumentando que a incerteza não impede a racionalidade, pois ainda que não se possa saber precisamente o que os eleitores e os eleitos irão decidir, a informação reduz a incerteza gerada pelas percepções diferenciadas dos eleitores sobre quais políticas podem melhorar o seu bem-estar. Por isso cabe aos grupos no poder informar os cidadãos sobre as melhores políticas capazes de gerar a eficiência na alocação de recursos públicos. De igual modo, os governantes têm incerteza em relação às preferências dos cidadãos e necessita de intermediários para oferecer a melhor alternativa de alocação de recursos, com o melhor ganho eleitoral possível. Esses intermediários são os grupos de interesse, as agências da administração pública, mídia, os órgãos de controle etc. Todos fornecem informação e possuem certa influência na definição das políticas.

Nessa esteira, não podemos perder de vista que o sistema político das sociedades industriais modernas é caracterizado por uma forte descentralização dos recursos do poder e no seio do qual as decisões essenciais são tomadas a partir de uma livre negociação entre uma pluralidade de grupos, autônomos e concorrentes, mas ligados mutuamente por um acordo mínimo sobre as regras do jogo social e político. Robert Dahl (2012) já salientava a existência de uma multiplicidade de centros de decisão e um conglomerado de elites e afirmava que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. O termo responsividade é usado no sentido do comportamento voltado a dar resposta, de solucionar, de tomar a responsabilidade para si, de recepcionar questões e demandas econômicos-sociais no intuito de respondê-las.

Nesse sentido, os cidadãos, considerados politicamente iguais, devem ter oportunidades plenas de: a) formular suas preferências; b) expressar suas preferências aos seus concidadãos e ao governo por meio da ação individual e da ação coletiva e; c) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. E, para tanto, deve haver garantias institucionais aptas a afirmar a manifestação das preferências e, a partir da análise dessas garantias institucionais, é possível comparar regimes diferentes segundo a amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política permissíveis (DAHL, 2012).

Assim, a depender das garantias que cada país estabelece para concretização da capacidade de contestação pública à conduta do governo e do direito de participar em eleições e cargos públicos, seu regime pode ser mais ou menos democrático. Robert Dahl (2012), por acreditar que a maioria dos países democráticos não conseguem ser inteiramente responsivos a todos os seus cidadãos, denomina de poliarquia¹ os países que asseguram alta possibilidade de participação dos cidadãos no processo político e alta possibilidade de contestação ao governo:

As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 2012, p. 31).

Na linha do que Dahl (2012) defende, O'Donnell (1998) assevera que muitos países na América Latina e em outros lugares, tornaram-se recentemente democracias políticas ou poliarquias. Para tanto, parte do pressuposto de que para serem assim definidos os países devem satisfazer

¹ Robert Dahl acredita que o termo democracia só deva ser usado aos regimes inteiramente responsivos.

as sete condições estipuladas por Robert Dahl (2012): a) autoridades eleitas; b) eleições livres e justas; c) sufrágio inclusivo; d) o direito de se candidatar aos cargos eletivos; e) liberdade de expressão; f) informação alternativa; e g) liberdade de associação; e acrescenta ainda outros três atributos na definição de poliarquia: h) autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) que não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; i) autoridades eleitas que não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; j) deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante.

Considerando os atributos propostos por Dahl (2012) e acrescentados por O'Donnell (1998), é possível aferir que o Brasil se enquadra no conceito de poliarquia, uma vez que o sistema constitucional e legal do país assegura os dez atributos expostos acima e, assim sendo, a existência de um sistema de controle voltado a inibir, a frear, a corrigir e a punir os agentes públicos, a fim de garantir maior responsividade e prestação de contas adequada das ações dos representantes em face dos representados, é de fundamental importância.

Por certo, quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que faz, como faz, por qual motivo faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de auto-avaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou. A obrigação de prestar contas, neste sentido amplo, é tanto maior quanto a função é pública, vez que se trata do desempenho de cargos pagos pelo dinheiro dos contribuintes e, por tal razão, obriga prestar contas do seu comportamento a quem é, ao mesmo tempo, titular da soberania e destinatária dos serviços: a sociedade.

O controle público representa o protagonismo que a sociedade exerce sobre o comportamento dos agentes do Estado. Os mecanismos de *check and balances* exercidos pelos poderes do Estado uns sobre os outros. O controle eleitoral exercido pelos cidadãos na hora do processo eleitoral. As atuações sociais que afirmam a soberania do povo nas audiências públicas, no orçamento participativo, nos conselhos sociais e nos movimentos de rua. Os órgãos de controle autorizados e dispostos a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outros órgãos estatais.

Quando há efetividade dos mecanismos de controle público, podemos observar que as políticas e atos da administração estão mais enraizados na base da sociedade. Por certo, a burocracia deve ser mais célere e eficiente para que o arranjo instituído possa funcionar do topo à ponta, gerando a efetividade que se espera, decodificando e dando transparência ao significado político conferido aos problemas sociais, de modo a manter a ação governamental legitimamente próxima da noção coletiva, compartilhada, do interesse público. A melhora da democracia a partir dos mecanismos de controle nos revela uma convergência entre sociedade e Estado.

Tribunais de Contas: reflexos da análise das contas de governo na *accountability* democrática

A partir da perspectiva de Rosanvallon (2015), o controle externo, no que diz respeito à responsabilidade de governo passa por dois crivos, o do Poder Legislativo, cujo controle se dá pela regra majoritária, em que as decisões são tomadas por representantes eleitos, e o do Tribunal de Contas, instituição constitucionalmente destinada ao exercício da função contramajoritária.

Como se sabe, o regime democrático deve basear-se na prevalência da vontade da maioria, para que se tenha valorizado o interesse geral, bem como assegurados os direitos fundamentais. Contudo, não há como tratar democracia e maioria como expressões sinônimas, ou reduzir o conceito de democracia à regra da maioria, mesmo porque, conforme assevera Norberto Bobbio

(2000), a maioria é verificada no momento do sufrágio, na escolha dos representantes, mas, no exercício do poder outorgado, esta se torna ausente, pois, encerrada a eleição, apenas o grupo seletivo passa a agir em nome da coletividade, uma vez que o mandato confere o poder de representar os interesses dos mandantes, a vontade do povo, com autonomia. Assim, sendo o Tribunal de Contas um órgão autônomo de controle que não tem seus representantes eleitos pelo povo, pode-se afirmar que não representam a vontade da maioria e, por isso, ao exercer o controle dos atos dos governantes, atuam de modo contramajoritário. Desta forma, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas se traduz em uma maneira de limitação dos agentes políticos, que estão sujeitos a algum tipo de controle para que não violem norma legal ou constitucional. Assim operando, atua como “instituição assecuratória das minorias vencidas e da própria democracia, protegendo e corrigindo imperfeições do próprio sistema democrático representativo majoritário” (SGARBOSSA, 2012, p. 145), constituindo-se efetivamente como condição de existência da democracia.

Nesse contexto, avaliar a responsividade do governo assume significativa importância, pois corresponde à avaliação orçamentária do governo sob os parâmetros de eficácia, eficiência e economicidade. Ainda que não se deva minorar tal alcance, o qual alinha a teoria do controle às diretrizes constitucionalistas mais avançadas, deve-se reconhecer que a prática ainda caminha para atender a um modelo ideal de apuração da responsabilidade política no sentido de uma responsabilidade pelo bom governo.

Adotando o orçamento como resultado das decisões tomadas pelos governantes, numa relação simbiótica entre legislativo e executivo, pelo exercício democrático de seleção de interesses, tem-se que o processo de inclusão na agenda pública perpassa pela disputa conflituosa inerente ao próprio regime da democracia. Escolhas realizadas por vontades representadas, mal representadas ou não representadas: é o exercício do poder majoritário, cujas deficiências não de ser supridas pelo contrapoder (IOCKEN, 2018).

No caso do controle do orçamento, coube aos Tribunais de Contas o exercício institucional da competência contra majoritária. O controle que antes encontrava no legislativo sua parcela de legitimidade democrática, hoje exige novos mecanismos que possibilitem o exercício da legitimidade por aproximação, um verdadeiro continente contra democrático (conjunto de práticas de controle, obstrução e juízo por intermédio das quais a sociedade exerce o poder de correção e pressão).

Assim, é importante que haja uma transformação no modelo do controle no que se refere às finanças públicas. Uma transformação que deve ser compreendida em sua plenitude, por meio de uma perspectiva dinâmica atrelada à democracia de exercício. Ao mesmo tempo em que se exige dos governantes uma postergação da sua legitimidade, é necessário que, de modo reverso, haja mecanismos que possam alimentar esse processo contínuo. É assim que, no campo das instituições, a distância da lógica da maioria impõe a imparcialidade e a reflexividade como elementos integrantes de uma legitimidade ampliada, oferecendo as bases para a efetividade do controle democrático.

Nesse campo, emerge a relevância dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas nas contas de governo, que ao analisarem as contas globais, demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa e revelam o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo, demonstram o nível de endividamento, o atendimento dos gastos mínimos e máximo em educação, saúde e gastos com pessoal, representando o desempenho do Chefe do Poder Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias, refletindo o resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Dentre as atribuições dos Tribunais de Contas, o parecer prévio constitui o principal instrumento contra majoritário de proximidade e comunicação, que deve ter por atribuição também a

de oferecer uma resposta aos governados sobre as decisões políticas adotadas pelo governo durante o exercício financeiro. Cabe, assim, ao parecer prévio emitido tornar inteligível e visível, ou seja, legível para os governantes eleitos, assim como para os cidadãos, como foi o desempenho do mandato num determinado intervalo temporal: o do exercício financeiro.

Nesse sentido, ainda que haja o julgamento político das contas do Chefe do Poder Executivo pelo Parlamento (os representantes do povo) esse julgamento é antecedido pela apreciação técnica do Tribunal de Contas, compreendendo uma análise ampla sobre a gestão fiscal do Estado, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e avaliando, inclusive o sistema de planejamento e execução da lei orçamentária.

É certo que o parecer prévio aprecia a responsabilidade, com relação ao passado, da justificação das ações realizadas e das decisões tomadas, bem como da avaliação das políticas planejadas e implementadas. É um controle que se debruça sobre o orçamento público, que se presta a responder três indagações centrais: quais os serviços e bens que o Estado vai oferecer gratuitamente à população? Quem suportará e em que meios se dará o custo do financiamento desses serviços? E quais serão as consequências para a economia global das relações financeiras exteriores da nação? Logo, a base de uma boa análise empreendida pelo parecer prévio deve apresentar as respostas a essas indagações.

Meneses e Mapurunga (2016, p. 112) afirmam que o parecer prévio seja, talvez, a mais importante competência das cortes de contas, a quem cabe fornecer os elementos técnicos para, posteriormente, os parlamentares emitirem o julgamento político, de modo que “o cidadão possa conhecer os efetivos resultados obtidos”. Assim, nesses pareceres, as cortes de contas opinam pela aprovação, aprovação com ressalvas ou reprovação das contas e, ainda fazem determinações e recomendações aos gestores acerca das deficiências encontradas, bem como acerca das melhorias que podem ser executadas na arrecadação de receitas e no gerenciamento dos gastos públicos, efetuando o monitoramento das recomendações propostas, impulsionando o fortalecimento de controles internos e a melhoria das ações governamentais.

Pareceres prévios dos Tribunais de Contas: rumando a maior efetividade

Os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas, além de apresentarem o resultado do desempenho do Chefe do Poder Executivo, durante um exercício financeiro, também apresentam comandos de otimização operacional, contidos nas recomendações; e comandos para atendimento de regras legais, contidas nas determinações.

A fim de verificar o índice de atendimento dessas recomendações e determinações foram analisados os pareceres prévios, no período de 2007 a 2014. Os Tribunais de Contas alvos da pesquisa foram selecionados segundo o critério de maior orçamento, escolhendo-se dois por cada região geográfica do Brasil, a fim de dar maior representatividade. A escolha desse período levou em consideração o fato de o governo já haver encerrado e o julgamento pelo Poder Legislativo já ter sido realizado, bem como da disponibilização digital dos pareceres prévios emitidos nos sítios dos Tribunais de Contas nesse período. Em um período anterior, haveria maiores dificuldades em levantar as informações.

As recomendações e determinações dos pareceres prévios foram catalogadas ano a ano e confrontadas com o monitoramento realizado na prestação de contas de governo do ano seguinte, assim como foram analisados os resultados dos julgamentos das contas de governo, disponíveis nos sites das Assembleias Legislativas dos estados selecionados. Após a coleta dos dados, os dados foram agregados e processados a partir dos seguintes marcadores: resultado das deliberações dos Tribunais de Contas por ano (se pela aprovação, desaprovação ou aprovação com ressalva das contas); quantitativo das recomendações/determinações apresentadas pelos

Tribunais de Contas; percentual de atendimento das recomendações e/ou determinações dos Tribunais de Contas; e resultado dos julgamentos das Assembleias Legislativas.

Sistematização da metodologia e do monitoramento do parecer prévio: resignificando sua finalidade para uma maior efetividade do instrumento

A Tabela 1 a seguir apresenta o percentual de atendimento, pelo Poder Executivo, das recomendações e determinações emitidas pelos Tribunais de Contas nas contas de governo avaliadas no período.

Tabela 1 – Índice de Resolutividade por Tribunal de Contas – Período de 2007 a 2014

| Exercícios | Tribunais de Contas | | | | | | | | | |
|--------------------|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | AM | BA | DF | GO | MG | PA | PE | PR | RS | SP |
| 2007 | 33% | 46% | 30% | 0% | 45% | 59% | 0% | 9% | 25% | 36% |
| 2008 | 14% | 0% | 0% | 36% | 53% | 63% | 81% | 27% | 33% | 50% |
| 2009 | 0% | 34% | 24% | 11% | 47% | 59% | 63% | 51% | 21% | 19% |
| 2010 | 0% | 40% | 17% | 20% | 47% | 79% | 56% | 0% | 11% | 21% |
| 2011 | 17% | 21% | 0% | 68% | 65% | 57% | 46% | 54% | 0% | 48% |
| 2012 | 0% | 0% | 6% | 63% | 62% | 43% | 53% | 71% | 13% | 33% |
| 2013 | 27% | 62% | 0% | 36% | 60% | 57% | 88% | 42% | 23% | 7% |
| 2014 | 0% | 41% | 0% | 29% | 53% | 36% | 73% | 35% | 30% | 73% |
| Média Geral | 16% | 33% | 11% | 38% | 55% | 57% | 57% | 40% | 20% | 30% |

Fonte: Elaborada pela autora.

Chama atenção nos dados acima, o baixo índice de atendimento das recomendações e determinações dos Tribunais de Contas. Um dos fatores pode ser relacionado ao fato das recomendações não possuírem força cogente, mas também pelo fraco monitoramento efetuado pelos Tribunais de Contas em relação a elas. Os governos do Estado do Pará, de Minas Gerais e do Pernambuco foram os que apresentaram as maiores médias de cumprimento das recomendações e determinações exaradas, justamente porque possuem campo para monitoramento no próprio parecer prévio, ainda que os mecanismos de monitoramento não sejam totalmente estruturados. O que sinaliza, que se o fossem, os resultados seriam melhores.

A ausência de sistematização do conteúdo que é avaliado nos pareceres prévios é um fator prejudicial ao monitoramento. Cada Tribunal de Contas emite o parecer prévio a sua própria maneira e o padrão de análise varia de ano para ano, a depender do relator, o que dificulta o monitoramento das recomendações que são efetuadas nos exercícios anteriores, em especial daquelas que são formuladas em mandatos de governos anteriores ao governo analisado. Tal situação parece oferecer uma explicação para o baixo índice de atendimento das recomendações e determinações exaradas nos pareceres prévios das contas de governo do Chefe do Poder Executivo.

A efetividade das recomendações e determinações exaradas nos pareceres prévios possui uma relação direta com o monitoramento. Não por outra razão, a *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) orienta, nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 300) sobre a necessidade de se verificar se as ações adotadas em resposta aos achados e recomendações resolveram os problemas e/ou deficiências subjacentes:

Os auditores devem monitorar achados e recomendações de auditorias anteriores sempre que apropriado. O monitoramento deve ser relatado adequadamente para dar um retorno ao legislativo, se possível, juntamente com as conclusões e os impactos de todas as ações corretivas relevantes.

O monitoramento também encoraja as entidades auditadas e outros usuários dos relatórios a levar isso a sério e fornece aos auditores lições úteis e indicadores de desempenho. O monitoramento não se restringe à implantação das recomendações; concentra-se também em verificar se a entidade auditada tratou de forma adequada os problemas e se remediou a situação subjacente após um período razoável de tempo (INTOSAI, 2013, p. 16).

Reforça a ideia da relação entre monitoramento e efetividade das recomendações e determinações, a experiência da Corte de Contas francesa, que dá especial atenção ao acompanhamento das suas recomendações, inclusive com destaque à divulgação das contas públicas e o acompanhamento dos indicadores, apresentando gradativa melhoria de desempenho do governo francês.

O suíço Jacques Necker (1820), nomeado pelo rei Luís XVI para cuidar das finanças nacionais da França, em 1776, foi um dos precursores dos ideais de transparência financeira. Publicou o *Compte rendu au Roi* (Informação ao Rei), em 1781, em meio aos rumores das grandes despesas com a guerra, reunindo, de modo claro e pela primeira vez, todos os dados que permitiam avaliar os pressupostos do Estado e da situação da dívida pública. Ele estava convencido dos benefícios sociais e políticos para a França com a divulgação das contas públicas. Igualmente demonstrava preocupação quanto à forma de colocá-las sob o olhar da opinião pública, de modo a torná-las mais acessível, e costumava afirmar que é do mistério que se nutre a desconfiança. As ideias de Necker criaram raízes na França, como se observa nos dias atuais. No *Le Rapport Public Annuel 2018* (Relatório Público Anual de 2018) (FRANÇA, 2019), há uma preocupação em especificar o resultado do acompanhamento das recomendações efetuadas, inclusive com a evolução dos indicadores de monitoramento em comparação aos exercícios anteriores. Veja tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Evolução do indicador das recomendações pelos últimos três anos

| | 2015 (monitoramento das recomendações formuladas em 2012, 2013 e 2014) | 2016 (monitoramento das recomendações formuladas em 2013, 2014 e 2015) | 2017 (monitoramento das recomendações formuladas em 2014, 2015 e 2016) |
|--|---|---|---|
| Número total das recomendações | 1792 | 1623 | 1647 |
| Recomendações parcialmente ou totalmente implementadas | 1256 | 1168 | 1197 |
| ou seja | 70% | 72% | 72,7% |

Fonte: FRANÇA, 2019 (tradução nossa).

No monitoramento realizado pela Corte de Contas da França, há uma criteriosa análise e demonstração das recomendações que foram totalmente implementadas, as que estão em andamento, as que estão incompletas, as não implementadas e mesmo as que tiveram recusa de execução por parte do governo francês, conforme tabela 3.

Tabela 3 – Cotação das recomendações feitas em 2017

| Cotação | 2015 (monitoramento das recomendações formuladas em 2012, 2013 e 2014) | | 2016 (monitoramento das recomendações formuladas em 2013, 2014 e 2015) | | 2017 (monitoramento das recomendações formuladas em 2014, 2015 e 2016) | |
|--|---|-------|---|-------|---|-------|
| | Número | % | Número | % | Número | % |
| Totalmente implementado | 491 | 27,4% | 405 | 25,0% | 399 | 24,2% |
| Colocadas em implementação nos Tribunais | 461 | 25,7% | 513 | 31,6% | 512 | 31,1% |
| Implementação incompleta | 304 | 17,0% | 250 | 15,4% | 286 | 17,4% |
| Não implementado | 367 | 20,5% | 316 | 19,5% | 341 | 20,7% |
| Perdeu o objeto | 27 | 1,5% | 21 | 1,3% | 16 | 1% |
| Recusa de implementação | 142 | 7,9% | 118 | 7,3% | 93 | 5,6% |
| | 1792 | 100% | 1623 | 100% | 1647 | 100% |

Fonte: FRANÇA, 2019 (tradução nossa).

Importante, ainda, verificar que a Corte de Contas francesa classifica as recomendações, as diferenciando entre aquelas relacionadas à regularidade fiscal e aquelas relacionadas à performance de resultados. As primeiras informam aspectos orçamentários, contábeis e gestão de recursos humanos. As segundas trazem recomendações sobre os planos plurianuais para investimento ou desenvolvimento de procedimentos no domínio da ordem pública (Tabela 4).

Tabela 4 – Classificação das recomendações por natureza

| Classificação | Número de recomendações | Em % do número de recomendações |
|---------------|-------------------------|---------------------------------|
| Regularidade | 888 | 52,1% |
| Atuação | 815 | 47,9% |
| Total | 1705 | 100% |

Fonte: FRANÇA, 2019 (tradução nossa).

É de se reconhecer que essa metodologia de demonstração dos resultados permite um acompanhamento mais efetivo das ações do governo francês, sendo uma boa referência para aprimoramento da metodologia brasileira. O exercício democrático pressupõe a ampla visibilidade dos resultados obtidos pelas ações e programas de governo à sociedade, função reservada primordialmente aos Tribunais de Contas. Essa é, inclusive, uma advertência apontada por Oliveira (2012, p. 148), que acentua que:

[...] o que vale é o olhar social sobre as situações da vida para que se afirmem as condições de execução das políticas públicas. Daí a relevância dos Tribunais de Contas, que devem deixar de lado o mero exame

de papéis e voltar sua atenção para as situações da vida vivida, da vida real, da vida empírica, da vida do ser humano comum, para garanti-lo e ampará-lo.

Essa é uma crítica válida e que exige ajustes por parte dos Tribunais de Contas, vez que, em regra, além da ausência de metodologia de análise, há um exame restrito à análise de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas, de modo que a resposta ao questionamento social de atendimento ou não do interesse comum, é ocultada por algarismos numéricos numa linguagem codificada. Não se percebe uma análise detida do resultado das políticas públicas, nem qualquer indicador que possa aferir a participação ou fomento do controle social e mesmo de como a sociedade percebe o resultado do parecer prévio. Também não há ampla transparência dos pareceres prévios em alguns Tribunais de Contas – no TCE/AM, por exemplo, foi preciso entrar em contato e solicitar formalmente.

Nesse sentido, para que esses instrumentos possam ser mais efetivos na ampliação da responsividade de governo precisam apresentar respostas menos codificadas e mais uniformes e consolidadas em termos dos resultados do desempenho do Chefe do Poder Executivo, assim como avaliação da implementação das políticas públicas, em especial quanto às propostas de governo registradas na justiça eleitoral durante o período de campanha e os programas e políticas públicas implementadas pelo governo eleito, de modo a ser um instrumento efetivo de informação à sociedade e assecuratório da legitimidade do pacto de confiança firmado nas urnas, funcionando verdadeiramente como instrumento contra majoritário indicador da qualidade da própria democracia.

Ainda que a força dos pareceres prévios emitidos nas contas de governo seja uma força técnica e meramente norteadora do parlamento, não vinculando o julgamento político levado a cabo por ele; essa força por si só já é por demais relevante, pois é justamente pela informação, pelo conhecimento sobre o rumo das coisas é que se pode exigir a responsividade envolvida na representação democrática. Afinal se por um lado permite ao governo informações para a correta tomada de decisão quanto à aplicação dos recursos públicos e oferece comandos para assegurar o equilíbrio das contas públicas e o aprimoramento da gestão pública, por outro lado oferece ao cidadão-eleitor esclarecimentos sobre o desempenho do seu representante, pilar fundamental para o exercício da *accountability* vertical, ou seja, o controle praticado no momento do voto.

Entretanto, não se verifica essa assertiva plenamente incorporada nos pareceres prévios. Ao menos, seu atributo enquanto instrumento contra majoritário de avaliação do desempenho do governante ainda é pouco explorado e está pouco maturado nos Tribunais de Contas. Veja-se que na apreciação das contas de governo, o parecer prévio acaba por ficar restrito à análise de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas, aos limites constitucionais e da LRF, de modo que a resposta ao questionamento social de atendimento ou não do interesse comum, é ocultada por algarismos numéricos numa linguagem codificada.

Por tal razão, torna-se premente a necessidade de se estruturar uma metodologia de análise dos pareceres prévios, sistematizando as informações que devem constar, incluindo indicadores relacionados ao desempenho das políticas públicas, da correlação entre as propostas da campanha eleitoral e os programas governamentais implementados pelo eleito, do desenvolvimento econômico e social do ente em face do desenvolvimento nacional, além do desempenho orçamentário e do equilíbrio fiscal. Além disso, é fundamental sistematizar o monitoramento das recomendações e determinações exaradas, definindo indicadores e dando ampla divulgação, de modo a estabelecer um círculo virtuoso e gerar maior responsividade.

O parecer prévio como contrapeso ao julgamento político e instrumento de avaliação da qualidade da democracia representativa

A fim de observar a influência dos pareceres prévios nos julgamentos do Poder Legislativo – se eles e suas recomendações e determinações são acatadas ou não –, foram catalogados os resultados dos julgamentos realizados pelas Assembleias Legislativas a partir dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas nas contas de governos estaduais. A Tabela 5, a seguir, apresenta a comparação entre o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas (TC) e o julgamento efetuado pelo Poder Legislativo (PL) em relação às contas do Chefe do Poder Executivo. Importante ressaltar, que em todos os pareceres prévios pela aprovação (A), aprovação com ressalvas (AR) ou reprovação (R) das contas de governo houveram recomendações e/ou determinações. A sigla NJ significa que ainda não houve julgamento das contas pelo Poder Legislativo.

Tabela 5 – Julgamento dos Pareceres Prévio pelo Poder Legislativo

| UF | Deliberações | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| AM | TC | A | A | A | A | A | A | A | AR |
| | PL | A | A | A | A | A | A | NJ | NJ |
| DF | TC | AR | AR | R | AR | AR | AR | AR | – |
| | PL | AR | AR | NJ | NJ | A | A | A | – |
| BA | TC | AR | AR | A | A | A | A | A | A |
| | PL | A | – | – | A | A | A | A | A |
| GO | TC | AR | AR | A | R | A | A | A | AR |
| | PL | A | A | A | A | A | A | A | A |
| MG | TC | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | PL | A | A | A | A | A | A | A | A |
| PA | TC | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | PL | A | A | A | A | A | A | A | A |
| PE | TC | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | PL | A | A | A | A | A | A | A | A |
| PR | TC | AR |
| | PL | A | A | A | A | A | A | A | A |
| RS | TC | A | A | A | A | A | A | A | A |
| | PL | A | A | A | A | A | A | A | A |
| SP | TC | A | A | A | A | A | A | A | AR |
| | PL | A | A | A | A | A | A | A | A |

Fonte: Elaborada pela autora.

Não foi possível localizar informação sobre o julgamento das contas de governo pelo Poder Legislativo da Bahia, em relação aos exercícios de 2008 e 2009, por isso o campo está sem informação. Os exercícios de 2013 e 2014 do TCE/AM ainda não foram julgados pela Assembleia Legislativa do Amazonas. De igual modo, os exercícios de 2009 e 2010 também não foram julgados pela Câmara Legislativa do Distrito Federal. O exercício de 2014 das contas de governo do Distrito Federal não foi apreciado pelo TC/DF, e, por consequente, também não foi julgado pela Câmara Distrital.

É de se ressaltar que, ao contrário do que é determinado aos Tribunais de Contas, que têm sessenta dias para emitir parecer prévio, não é determinado prazo ao Poder Legislativo para julgar as contas de governo. Tal fato é um complicador, pois não havendo prazo para o órgão legislativo concluir o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo há um prejuízo ao controle e à própria finalidade desse mecanismo de *accountability*, que perde sua efetividade ligada à tempestividade da responsividade, vez que o longo transcurso de tempo é prejudicial às medidas corretivas que deveriam ser implementadas, garantidoras de maior qualidade da representação do governante em face dos seus governados.

Como se verifica da tabela acima, a despeito das recomendações, ressalvas, determinações ou mesmo opinativo pela reprovação das contas, as Assembleias Legislativas aprovaram todas as contas, ainda que a Câmara Distrital tenha acompanhado o parecer prévio do TC/DF em 2007 e 2008, e julgado as contas aprovadas com ressalvas. Apresentando o julgamento de característica eminentemente política, dentro do viés majoritário da democracia, tal fato não chega a ser uma surpresa e encontra uma explicação nos governos de coalização que dão governabilidade ao Chefe do Poder Executivo e também na própria engenharia institucional da relação entre executivo e legislativo. Figueiredo (2001), analisando os efeitos de um Executivo institucionalmente forte e de um processo decisório centralizado sobre o desempenho do Poder Legislativo em seu papel de agência horizontal de controle do Executivo, afirma que este modelo centralizado de governo se baseia em prerrogativas institucionais atribuídas ao Executivo e aos líderes dos partidos. A Constituição brasileira (BRASIL, 2018) dá ao Executivo fortes poderes legislativos e de agenda, enquanto os regulamentos do Congresso dão aos líderes dos partidos amplo controle sobre o processo legislativo. Em um sistema pluripartidário, em que a formação de governos de coalizão é o padrão dominante, a autoridade para definir a agenda e o poder legislativo facilitam a coordenação entre os membros da coalizão e aumentam a cooperação com o Executivo, aumentando a capacidade de o Chefe do Executivo impor coesão à coalizão governista, superando as dissensões decorrentes de diferenças ideológicas e desacordos políticos entre os partidos da aliança, criando-se, assim, o cenário adequado para aprovação das contas de governo no Parlamento.

Essa realidade parece oferecer uma explicação do porquê, mesmo com as regras institucionais favoráveis, com ampla gama de mecanismos formais para o exercício de sua função de fiscalização e a existência de dispositivos legais adequados para impor sanções em caso de atividade ilegal ou mau comportamento de autoridade. Ainda assim, o Poder Legislativo não realiza uma fiscalização direta e rotineira, o que acaba por reduzir a visibilidade das decisões públicas e por privar os cidadãos da chance de obter informações sobre políticas, reduzindo assim sua capacidade de controlar as ações do governo

No entanto, em que pese essa realidade, parece cristalino que a CF/88 ao atribuir aos Tribunais de Contas competência para manifestação sobre o desempenho do governo quis instituir um mecanismo de análise e informação técnica para funcionar como um contrapeso à decisão política, apto a avaliar a responsividade da representação e a monitorar o cumprimento dos programas de governo, pactuados mesmo no período eleitoral, materializado na divulgação

clara, precisa e tempestiva dos resultados desse desempenho, instrumentalizando os eleitores das informações necessárias para cobrarem melhores resultados.

Entretanto, ainda que os pareceres prévios e suas recomendações e determinações não tenham sido decisivos no julgamento das contas de governo pelo Poder Legislativo, tal fato não retira a relevância do seu conteúdo e de sua finalidade. Tanto assim o é, que a despeito do resultado do julgamento no parlamento, os governos dos Estados empreenderam esforços para dar atendimento a muitas das recomendações e determinações exaradas, o que demonstra um reconhecimento quanto à necessidade de implementar as correções tidas como indispensáveis pelos Tribunais de Contas. Não se ignora o fato de que um parecer pela reprovação das contas provoca um alto custo político ao governo, notadamente se o Chefe do Poder Executivo não contar com uma boa base parlamentar para afastar a reprovação das contas, podendo acarretar, além de diminuição da governabilidade, processo em separado para aplicação de multa e devolução de valores (se for o caso) e, inclusive, refletir em pedido de *impeachment* do governante

Aqui, ao que nos parece, a questão primordial para ampliar a efetividade e o alcance do parecer prévio enquanto instrumento de *accountability* e de avaliação da legitimidade democrática, não reside na (des)importância que ele tem recebido no Legislativo, mas sim no significado que os Tribunais de Contas têm dado à finalidade dele. Veja que, semelhante ao Legislativo, houve a emissão de parecer pela aprovação das contas pela esmagadora maioria dos Tribunais de Contas. No período avaliado, houve apenas dois pareceres pela reprovação das contas: um no exercício de 2009 pelo TC/DF² e outro em 2010 pelo TCE/GO.³ Chama atenção que, mesmo quando evidentes indícios de irregularidades ensejadoras de rejeição das contas, manifestas na análise técnica ou ministerial de contas, ainda assim o parecer prévio foi pela aprovação das contas. Quando muito, os Tribunais de Contas, diante da comprovação dessas irregularidades, opinam por aplicar uma ressalva na prestação de contas ou transformam as irregularidades em recomendações ou determinações,⁴ porém sem que haja um monitoramento rígido e sem que nenhuma providência de responsabilização pelo descumprimento seja adotada.

Essa situação acaba por gerar uma perda de oportunidade para induzir melhorias e corrigir ineficiências que cedo ou tarde irão comprometer os resultados do Estado em termos econômicos e sociais, fazendo-se instalar um cenário de benevolência e um círculo vicioso nada favorável à administração pública. Perde-se a oportunidade de educar o governo. Perde-se a oportunidade de ampliar a qualidade da democracia representativa. Inutiliza-se o parecer prévio enquanto instrumento contramajoritário de controle e o descredibiliza perante o próprio Poder Legislativo. Essa postura benevolente que se inicia com o parecer prévio do Tribunal de Contas e finaliza com o julgamento pelo Poder Legislativo, compromete a qualidade da representação e faz aumentar o cenário de desconfiança em relação aos governantes, aos representantes eleitos e às instituições democráticas de *accountability*.

Portanto, fundamental que se ajuste a análise do parecer prévio para que possa oferecer melhor resposta quanto aos resultados do governo, principalmente porque a complacência com as irregularidades reiteradas das contas prestadas compromete a credibilidade do controle e sua própria finalidade, que é justamente assegurar que o governante promova as ações de seu governo sem se desviar do pacto social firmado por meio das leis e normas e também firmado nas urnas, de modo a não comprometer as bases da democracia e da república.

² No exercício de 2009, o TCDF emitiu parecer pela reprovação das contas, no entanto, até a presente data as contas ainda não foram julgadas pela Câmara Distrital.

³ O TCE/GO emitiu parecer prévio pela reprovação das contas referente ao exercício de 2010. Ainda assim, o Plenário da Assembleia Legislativa de Goiás (Alego), em 2014, por unanimidade, julgou as contas regulares, apesar da manifestação da Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento da Alego acompanhando os argumentos trazidos no parecer prévio do TCE/GO.

⁴ O TCDF e o TCE/PR, no período de 2007 a 2014, emitiram parecer prévio opinando pela aprovação com ressalva das contas, ano a ano, a despeito da legislação dos Tribunais de Contas preverem que a reincidência na ressalva poderá acarretar a reprovação das contas.

Considerações finais

O orçamento público é o espelho da vida do Estado, devendo servir como um balanço das escolhas por programas públicos em um universo limitado de recursos. E os Tribunais de Contas possuem o dever de prevenir e de corrigir as práticas que menosprezam os deveres de responsabilidade na gestão do patrimônio do Estado. Não se pode olvidar que a efetiva concretização das mais diversas políticas públicas requer o equilíbrio das contas públicas, sendo esse um indicador importante para se aferir o desempenho de um governante em face dos seus governados, para que esses possam realizar o controle das decisões daquele, ampliando assim a responsabilidade do governante.

Os pareceres prévios contêm comandos contidos nas recomendações e determinações que vão desde sugestão de aprimoramento de sistemas de informação patrimonial, orçamentária e contábil, passando pela política de ajuste fiscal e de pessoal até a implementação de políticas públicas, o que busca assegurar mais eficiência e eficácia nas ações e gestão do governo, possuindo uma estrita relação da qualidade desse em face da democracia. Mas, para isso, é preciso que haja uma padronização na metodologia e nos critérios de análise, que o controle seja exercido com maior rigor, fazendo pleno uso das competências e instrumentos legais, empreendendo maior esforço no monitoramento das ações e dos programas do governo, e emitindo informações claras e precisas sobre suas contas, com foco mais na qualidade da transparência, pois, por certo, ofende o tal princípio informações em linguagem hermética, confusa, tecnicizada além do necessário para sua correta compreensão.

Faz-se necessário que os Tribunais de Contas brasileiros institucionalizem e consolidem os princípios e diretrizes internacionais do controle externo⁵, de modo a aprimorar, uniformizar e assegurar a efetividade da sua atuação. Essas normas constituem marco essencial para a credibilidade, a qualidade e o profissionalismo do controle das ações do governo. Ao receber as contas de governo, uma comissão técnica do Tribunal de Contas é formada para planejar o pré-estudo das contas, executar a coleta de dados e de informações e emitir o relatório com os resultados encontrados. Entretanto, não há uma padronização nos procedimentos que a comissão técnica irá observar. Cada tribunal define o seu procedimento, o que, também, costuma variar de ano para ano, a depender do relator designado para relatar as contas de governo. Também não há uniformidade quanto ao conteúdo do parecer prévio. Outra questão tratada como relevante pelas normas internacionais diz respeito ao monitoramento, isto é, verificar se as ações adotadas em resposta aos achados e recomendações resolveram os problemas e/ou deficiências subjacentes⁶.

Dessa forma, para que os pareceres prévios sejam instrumentos efetivos de *accountability* horizontal, informando a responsabilidade de governo e contribuindo para aumentar a legitimidade da representação, é importante que sejam ajustados para garantir: i) uniformidade em relação à metodologia e ao conteúdo do parecer prévio; ii) maior ênfase no exame das políticas públicas; iii) a existência de indicador relacionado à participação cidadã, estimulando esse vínculo na definição da vida pública; iv) a transparência dos pareceres, com ampla divulgação em linguagem fácil e acessível; v) mecanismos direcionados à avaliação de como a sociedade percebe o resultado do parecer prévio; vi) divulgação do resultado do monitoramento realizado, com os índices de atendimento das correções das irregularidades detectadas e; vii) demonstração do cumprimento

⁵ As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) são emitidas pela International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. A ISSAI 11 ressalta a autonomia dos organismos de controle e estabelece que os relatórios de auditoria devem ser tempestivos e divulgados contendo observações e recomendações claras e precisas do desempenho que se opina. Os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas nas contas de governo guardam estrita semelhança com os relatórios de auditorias, por expressarem uma manifestação técnica sobre os pontos que são colocados sob análise e que subsidiarão uma posterior tomada de decisão (INTOSAI, 2007).

⁶ ISSAI 300 estabelece diretrizes e regras para a emissão dos relatórios e o respectivo monitoramento, de modo a ampliarem sua efetividade (INTOSAI, 2013).

dos compromissos políticos assumidos por ocasião do registro do plano de governo junto ao Tribunal Regional Eleitoral, de modo a demonstrar se esses compromissos estão norteando a elaboração das peças orçamentárias e estão refletindo no desenvolvimento econômico e social do ente, por meio da execução das políticas públicas.⁷

Veja-se que essa abordagem dá um novo relevo à função do parecer prévio. Parte-se do princípio de que ele deve ser mais do que o retrato das peças contábeis e orçamentárias, espelhando o próprio desempenho do Chefe do Poder Executivo e sua legitimidade na representação, de modo a levar o Poder Legislativo a uma performance mais profunda enquanto fiscal do Executivo. Significa dizer que os parlamentares devem utilizar as informações constantes do parecer prévio para adotar, tempestivamente, as medidas legais e providências na sua esfera de competência, em especial no que se refere a implementação das políticas públicas, fazendo constar em suas decisões as informações que a fundamentam, como as principais ações executadas ou não realizadas pelo governo, as boas práticas, os problemas detectados e o volume de recursos aplicados, impulsionando e educando o governo.

Dentro desse contexto, é possível avaliar a responsabilidade de governo, medida pela coerência da gestão com as propostas apresentadas pelo candidato. Afinal, o plano de governo não pode ser tido como uma peça de ficção, pois aponta para a responsabilidade de futuro, ou seja, o compromisso assumido perante os eleitores, sendo o cumprimento desse compromisso que garante a legitimidade da representação.

Portanto, os Tribunais de Contas, no exercício institucional da competência contra majoritária, mesmo que se reconheça que a prática ainda caminha para atender a um modelo ideal de apuração da responsabilidade política no sentido de uma responsabilidade pelo bom governo, assume significativa importância, pois corresponde à avaliação orçamentária do governo sob os parâmetros de eficácia, eficiência e economicidade. Nesse cenário, a função de fiscalizar, não apenas as contas públicas, mas a qualidade das políticas públicas aplicadas pelos governantes, é fundamental para assegurar a responsividade dos políticos eleitos e, por consequência, apresenta influência na qualidade da democracia. Em especial com o advento de uma sociedade da desconfiança, marcada pelas transformações da democracia contemporânea, em que o poder de controle assume especial relevo como instrumento de emancipação de uma cidadania diretamente ativa no controle da disputa orçamentária das políticas públicas.

Abstract: Prior opinions issued by the courts of accounts, by subsidizing the political judgment of the Chief Executive, provide a picture of the governance and performance of governance, and in this sense, their information is important in order to bring communication between political actors and society closer, as well as to assess government accountability in relation to government proposals registered in the electoral court during the campaign period and the public policies and programs implemented by the elected government. By acting as a counter majority instrument for assessing government performance, the Court of Accounts role assumes technical relevance for the quality of democracy, translated in the sense of requiring greater responsiveness of the agents and a greater institutionalization of accountability. The term responsiveness was used in the

⁷ A cada ano, o Tribunal de Contas da União define um tema central para as contas de governo do Presidente da República, conforme exemplo abaixo:

2011: “Sustentabilidade do Crescimento”: buscou um panorama de como a ação governamental pode propiciar um crescimento nacional consistente e estruturado, que possa ir se delineando ao longo dos anos, de forma a garantir melhores condições de vida a gerações futuras;

2012: “Crescimento Inclusivo”: foco na verificação se as políticas públicas previstas no PPA nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento regional, infraestrutura e previdência estão sendo implementadas de forma adequada, de maneira a garantir o alcance dos objetivos traçados pelo Governo Federal;

2013: “Governança Pública para o desenvolvimento”: buscou-se maior convergência do relatório com os padrões e boas práticas internacionais de fiscalização governamental; e

2014: “Governança Pública para a competitividade nacional”: foi elaborado um amplo diagnóstico da governança no setor público. Dois aspectos foram prioritariamente tratados: os programas voltados para o aperfeiçoamento da gestão pública federal e as características dos planos e orçamentos públicos.

sense of response-oriented behavior, of solving, of taking responsibility for oneself, of receiving social-economic questions and demands in order to respond to them. The objective of this article is to observe the performance of the courts of accounts and their contribution to the effectiveness of governance of the Executive Branch, having as substrate of analysis the index of compliance

with the recommendations and determinations contained in the previous opinions of ten courts of accounts, a new meaning to the purpose of the prior opinion, as an instrument of information of government performance.

Keywords: Prior opinion. Responsiveness. External control. Court of Accounts. Representative democracy.

Referências

- BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política; In: BOVERO, Michelangelo (org.). *Afilosofia política e as lições dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 jul. 2018.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia*. Tradução Celso Mauro Paciornick. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: EdUSP, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.
- FRANÇA. Cour des comptes. *Le rapport public annuel 2018*. Disponível em: www.ccomptes.fr. Acesso em: 5 abr. 2019.
- INTOSAI. International Organisation of Supreme Audit Institutions. *Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 11)*. 2007. Disponível em: www.issai.org. Acesso em: 4 abr. 2019.
- INTOSAI. International Organisation of Supreme Audit Institutions. *Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 300)*. 2013. Disponível em: www.issai.org. Acesso em: 24 fev. 2018.
- IOCKEN, Sabrina Nunes. *Controle Compartilhado das Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.
- MENESES, Anelise Florencio de; MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha. Parecer Prévio das Contas Anuais do Governador: um Estudo na Evidenciação pelos Tribunais de Contas Estaduais. *Revista do TCE/CE: Controle Doutrina e Artigos*, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 108-122, 2016.
- NECKER, Jacques. *Compte rendu au Roi (1781) en Euvres completes de M. Necker*. Paris: Treuttel et Würtz, 1820. v. 2. p. 1-5.
- O'DONNELL, Guilherme. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, ano 1, n. 44, p. 27-44, 1998.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Gastos Públicos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- ROSANVALLON, Pierre. *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, 2015.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e democracia*. Tradução Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- SGARBOSSA, Luís Fernando et al. Uma crítica à objeção contramajoritária ao controle judicial de constitucionalidade. X Simpósio Nacional de Direito Constitucional – ABDConst, *Anais...* Curitiba, 24-26 maio 2012. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/anais2/ObjecaoLuis.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CUNHA, Milene Dias da. Resignificando a finalidade dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas: maior efetividade para a governança e responsividade para a democracia representativa. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 23-38, jul./dez. 2019.
