

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

EDUARDO VENTURA COELHO

**INDICAÇÃO POLÍTICA DOS CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS
DE PERNAMBUCO: EMPECILHO PARA SEU FUNCIONAMENTO
RELATIVAMENTE AO JULGAMENTO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DE
GOVERNO?**

Recife

2020

EDUARDO VENTURA COELHO

**INDICAÇÃO POLÍTICA DOS CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS
DE PERNAMBUCO: EMPECILHO PARA SEU FUNCIONAMENTO
RELATIVAMENTE AO JULGAMENTO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DE
GOVERNO?**

Monografia apresentada à Faculdade Damas da
Instrução Cristã como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Monteiro Crespo
de Almeida

Recife

2020

Ficha catalográfica
Elaborada pela biblioteca da Faculdade Damas da Instrução Cristã

C672i Coelho, Eduardo Ventura.
Indicação política dos conselheiros do Tribunal de Contas de Pernambuco: empecilho para seu funcionamento relativamente ao julgamento das prestações de contas de governo? / Eduardo Ventura Coelho. – Recife, 2020.
43 f.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Monteiro Crespo de Almeida.
Trabalho de conclusão de curso (Monografia – Bacharelado em Direito) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2020.
Inclui bibliografia.

1. Tribunal de Contas. 2. Influência. 3. Política. I. Almeida, Leonardo Monteiro Crespo de. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título.

34 CDU (22. ed.)

FADIC (2020.2-329)

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ

CURSO DE DIREITO

EDUARDO VENTURA COELHO

INDICAÇÃO POLÍTICA DOS CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DE
PERNAMBUCO: EMPECILHO PARA SEU FUNCIONAMENTO
RELATIVAMENTE AO JULGAMENTO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DE
GOVERNO?

Defesa Pública em Recife, _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Presidente:

Examinador(a)

Dedico este Trabalho a todos aqueles que presto meus agradecimentos, pois de uma forma ou outra, eles são parte essencial neste Trabalho, e sem o seu suporte, nada conseguiria ter feito.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por dar sentido a minha vida, por eternizar cada momento, concedendo-me assim, a plena felicidade.

Agradeço a minha namorada, Júlia, por todo incentivo durante a escrita do presente trabalho. Ela que sempre esteve ao meu lado e me ajudou de todas as formas possíveis, estabelecendo metas de escrita, sempre me fazendo olhar o lado positivo das coisas, e foi quem mais me auxiliou nos momentos difíceis de desmotivação que enfrentei. A ela, todo meu agradecimento e amor.

Agradeço a minha mãe, Ana Tereza, que sendo mestra em Direito informalmente atuou como minha coorientadora, sempre se colocando à disposição para revisar e melhorar o presente trabalho, com paciência e afeto.

Agradeço ao prof. Dr. André Felipe Canuto Coelho que me orientou com as primeiras ideias sobre o tema.

Agradeço ao meu orientador, o prof. Dr. Leonardo de Almeida, por toda paciência e dedicação. Conduziu cada encontro com maestria, sempre com um olhar incentivador e entendendo as dificuldades enfrentadas.

Agradeço também ao prof. Dr. Ricardo Silva, da disciplina de Orientação Monográfica I e II, pelo empenho em cada aula, que muito me ajudou a concluir este trabalho.

Agradeço aos meus familiares, em específico o meu pai, Fernando Antônio, minha irmã, Gabriela e a minha avó, Maria do Carmo, por manterem um ambiente familiar agradável e que diretamente influenciou na possibilidade de conclusão do presente trabalho.

Por fim, agradeço aos amigos mais próximos, que aqui cumprimento no nome de cinco deles: Pedro, Marianne, Maria Eduarda, Ana Beatriz e Mariana. A lista seria incontável, agradeço a todos por entenderem minha ausência em determinados momentos, e por mesmo assim, manterem os vínculos estreitos de amizade, rezando por mim e me animando a continuar a escrita.

“Nada te perturbe,
Nada te amedronte.
Tudo passa,
A paciência tudo alcança.” – Santa
Teresa D’Ávila

Faça pequenas coisas com grande
Amor.” – Santa Teresa de Calcutá

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar a influência política nos Tribunais de Contas, em específico no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Buscou-se restringir a pesquisa para as decisões relativas as prestações de contas de governo. A relevância deste trabalho se fundamenta no contexto em que a sociedade atual está inserida de combate a corrupção. Neste dito combate em que a sociedade trava com o Estado, os Tribunais de Contas surgem como auxiliares da população na busca de lhes garantir os direitos básicos através da fiscalização que exerce nos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Por causa dessa fiscalização é de suma importância que a Corte de Contas seja independente e autônoma dos entes por ela fiscalizados. No presente trabalho foi apresentado ao público a instituição e organização do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e também o contexto político local quando da sua formação atual. Percorreu-se como a influência política se dá nos Tribunais de Contas e qual a sua prejudicialidade para a população. Por fim, foram analisadas três decisões do Tribunal de Contas de Pernambuco, buscando nelas observar os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. Ao fim da pesquisa, conclui-se que, para os julgamentos de prestação de contas de governo não existe influência política.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Influência. Política.

ABSTRACT

The present work proposes to analyze the political influence in the Courts of Accounts, specifically in the Court of Accounts of the State of Pernambuco. We restricted this research to decisions regarding government accountability. The relevance of this work is based on the context in which today's society is inserted in the fight against corruption. In this said battle in which society fights with the State, the Courts of Accounts appears as assistants of the population in the search to guarantee their basic rights through the inspection that they exercise in the three powers: Executive, Legislative and Judiciary. Because of this inspection, it is of paramount importance that the Court of Auditors is independent and autonomous from the entities it inspects. In the present work, the institution and organization of the Court of Accounts of the State of Pernambuco was presented to the public, as well as the local political context at the time of its current formation. It went through how the political influence takes place in the Courts of Accounts and how harmful it is to the population. Finally, three decisions of the Court of Accounts of Pernambuco were analyzed, seeking to observe the principles of legality, legitimacy and economy. At the end of the research, it is concluded that, for government accountability judgments there is no political influence.

Key words: Court of Accounts. Influence. Political.

SUMÁRIO

| | | |
|-----|----------------------------------------------------------|----|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 7 |
| 2 | TRIBUNAL DE CONTAS: FUNÇÃO, ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO | 10 |
| 3 | POLÍTICA E TÉCNICA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS | 23 |
| 4 | DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO | 30 |
| 4.1 | Processo 15100188-1..... | 31 |
| 4.2 | Processo 17100080-8..... | 34 |
| 4.3 | Processo 18100784-8..... | 35 |
| 5 | CONCLUSÃO..... | 37 |
| | REFERÊNCIAS | 41 |

1 INTRODUÇÃO

O controle externo da Administração Pública merece atenção por ser muito importante para a efetividade da democracia. A sua relevância é visualizada na medida em que o exercício democrático baseia-se nos pilares da fiscalização e representação popular, que se correlacionam para a efetividade de ambos. É imprescindível uma sociedade em que cada cidadão tenha consciência disso e busque exercer essa fiscalização do Poder Público. No entanto, como a relação Estado-indivíduo é desregular, faz-se necessário a existência de um órgão desvinculado dos outros Poderes e que possa representar os cidadãos nessa atuação fiscal.

Então, buscar a melhoria da fiscalização é obter um aperfeiçoamento dos gastos e serviços públicos. O nosso aparato legislativo vem embasar essa evolução com o advento da Emenda Constitucional nº 19, que alterou o artigo 37 da CF/88 trazendo o instituto da **eficiência**. Outra base legal que busca essa eficiência é a Lei de Responsabilidade Fiscal. Todo este trabalho tem por objetivo o efetivo bem estar social e a análise da indicação política dos conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, pelo Governador e pela Assembleia Legislativa, será que isto é um empecilho para o efetivo funcionamento e exercício da fiscalização por este Tribunal?

A defesa da sociedade contra uma má gestão pública e consequente ineficiência do aparato estatal é o que se espera de uma Corte de Contas. Para este amparo ocorrer de forma plena não pode haver nenhuma influência do governo estatal sobre este órgão. Consequentemente, não pode haver indicação de conselheiros por agentes políticos, uma vez que isso sempre irá macular o funcionamento deste importante órgão fiscalizador.

Este controle externo é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas. Então, entender a estrutura do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, como ela é hoje, analisando suas atividades e constatando modificações que podem ser feitas para se obter um exitoso funcionamento e consequente melhoria do serviço público, bem como efetivo exercício da democracia, será de suma importância para todos os cidadãos, especialmente àqueles que dependem exclusivamente dos serviços públicos.

A presente pesquisa, na área do Direito Financeiro, tem como objeto de estudo tratar da influência política existente no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, e mostrar o quanto isso é prejudicial para o exercício da democracia.

Se os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, TCPE PE, são escolhidos pelo Governador e pela Assembleia Legislativa, será que essa indicação introduz uma racionalidade política, onde deveria haver uma racionalidade jurídica pautada na eficiência? E a racionalidade usada pelo TCE pode ser claramente identificada através de suas decisões. Esse questionamento é relevante quando se fala de uma harmonia entre os Poderes, onde um não pode existir único e soberano, mas se fala da coexistência dos três para um bem estar social. Esta coexistência é regrada através de *checks and balances*, são freios que um Poder pode e deve exercer no outro a fim de que não ocorra o autoritarismo de um deles.

A presente pesquisa mostra-se pertinente na medida em que se olha para o contexto social do Brasil nos dias de hoje, de um elevado combate à corrupção. É evidente a relação existente entre corrupção e a má gestão pública, pois os diversos escândalos de desvio de dinheiro refletem a precariedade do serviço público.

Decorrente disso, constatado o problema da indicação política dos conselheiros do Tribunal de Contas, pode-se partir para a sua solução, melhorando assim o controle da Administração Pública e tornando cada vez mais raros esses escândalos de corrupção. Pode-se observar também que um melhor controle gerará uma melhor prestação do serviço público, beneficiando assim toda a sociedade.

A importância de uma real desvinculação do Tribunal de Contas do Estado da influência política reflete num melhor exercício de sua fiscalização. É essa análise que passará a ser discutida objetivando resolver um obstáculo presente na fiscalização dos gastos públicos e conseqüentemente tornando mais eficiente a prestação dos serviços públicos para a sociedade, pois a prestação de contas perante o TCE serve para filtrar a alocação dos recursos públicos em seu devido lugar, tornando o Estado real provedor do bem estar social.

É certo que existe uma indicação política dos conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, isso está sedimentado na Constituição Estadual de Pernambuco em seu artigo 32, § 2º, ou seja, é procedimento legal que a escolha dos conselheiros seja feita pelos agentes políticos do Estado, a Assembleia Legislativa e o Governador.

O que se passa a analisar neste trabalho é se essa indicação exerce influência no exercício da fiscalização. É extremamente importante que isso não se materialize devido à relevância que este tema tem para o bem estar social.

Como objetivo geral deste trabalho busca-se confirmar, se há ou não, influência política no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco analisando a prejudicialidade desta influência para um efetivo controle dos gastos públicos.

No desenvolvimento do primeiro capítulo pretende-se explicar o que é o controle externo da Administração Pública e a sua importância para o exercício da democracia, descrever a estrutura do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, bem como o processo de indicação de seus conselheiros, vinculando isso ao contexto político do estado.

O segundo capítulo busca verificar se a influência política interfere no funcionamento do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e explicar como isso é prejudicial para a sociedade.

Ao chegar ao terceiro capítulo descobrir-se-á, caso confirmada a hipótese, se a mudança no modo de indicação dos conselheiros, para apenas concursados de carreira, retiraria a influência política sobre a escolha dos membros do TCE.

Foi abordada uma metodologia dedutiva, que descreve os fatos que acontecem na atual indicação dos conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, e através de pesquisa explicativa e bibliográfica, serão abordados estudos e conceitos de autores e sua aplicabilidade na atuação do Tribunal, bem como decisões da respectiva Corte. Este método, explica o entendimento, o motivo no qual serão aprofundados os conhecimentos existentes e sua aplicação e sucesso na prática.

2 TRIBUNAL DE CONTAS: FUNÇÃO, ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO

Antes de destrinchar-se o tema e aprofundar-se na questão do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), faz-se necessário abordar o instituto do controle externo, o que é e qual a sua importância para o estado democrático de direito.

Para a Administração Pública o controle externo tem o intuito e o objetivo de assegurar que os gestores públicos desempenhem de maneira correta a sua função de administrar o bem público, obedecendo às legislações e aos princípios existentes na Constituição e suas normas correlatas. Deve sempre estar pautado nos princípios constitucionais que regulamentam e orientam de como a Administração Pública deve agir, destacando não apenas os processos, como também os resultados a serem obtidos e que apresentem o melhor e mais eficiente modo de satisfazer os interesses do cidadão.

De acordo com a Constituição, nos artigos 70 e 71, o acompanhamento e a verificação das questões referentes à parte financeira, contábil e operacional dos órgãos e entidades públicas são realizados pelo controle interno do órgão e pelo controle externo, como por exemplo, o exercido pelos Tribunais de Contas.

Os sistemas de controle possuem atribuições e responsabilidades mútuas, mas com peculiaridades diferentes na sua atuação. Existem dois tipos de controle: o interno e o externo.

O controle interno é uma prática constante e ininterrupta feita por um setor interno de cada órgão da Administração Pública, que geralmente denominam de Controladoria ou Controle Interno. Apresenta a finalidade de assegurar que as normas estão sendo executadas de maneira correta, e caso existam possíveis falhas ou ameaças nas decisões a serem tomadas pelo gestor, elas sejam supervisionadas e corrigidas. Incube ao controle interno demonstrar que as ações das gestões públicas acontecem dentro das normas legais, como também de apreciar as soluções e deliberações realizadas pela gestão, relativamente à sua competência e capacidade de atuação e o êxito obtido nos resultados. No ensinamento de José Afonso da Silva:

Trata-se de controle de natureza administrativa, exercida sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e da aplicação de dinheiro público, por seus superiores hierárquicos [...] dentro das estruturas administrativas de qualquer dos Poderes, de sorte que não mais um controle só do Poder Executivo, [...] é coerente que também exija, [...] o exercício do

controle interno, que tem como uma de suas finalidades apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (SILVA, 2000, p. 725).

Assim, o controle interno exerce papel concomitante com o controle externo, vindo em seu auxílio. Nesse caso, o próprio órgão realiza a sua fiscalização e essa autofiscalização pode tornar mais célere o trabalho dos órgãos de controle externo.

Já quanto ao conceito de controle externo, tem-se:

[...] o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado e visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento (LIMA, 2011, p. 8).

Pode-se falar do controle externo que acontece através de auditorias e acompanhamentos executados por servidores dos Tribunais de Contas, nas áreas patrimonial, financeira e orçamentária do órgão público, de maneira a assegurar que a administração está atuando de acordo com as normas vigentes e dos princípios constitucionais.

Uma diferença que se pode verificar entre os dois sistemas de controle é que o controle interno tem uma peculiaridade opinativa, podendo mesmo com o seu desempenho não modificar o modo pelo qual a gestão vem atuando. Já o controle externo apresenta poder corretivo e possui o poder de impor penalidades nos fatos ilícitos e desproporcionais executados pela Administração Pública.

A externalidade que se configura aqui está relacionada ao órgão fiscalizador que deve ser distinto daquele fiscalizado. É necessário que isso ocorra para que haja uma verdadeira e eficaz fiscalização e que isso reflita no melhor aproveitamento dos gastos públicos.

O resultado deste controle externo pode ser a homologação das contas públicas, ou em caso de negativa, três caminhos podem ser seguidos: o impeditivo (gera a ineficácia do ato); o extintivo (gera a anulação do ato); ou o reparativo (gera sanção para os responsáveis pelo ato). A apreciação das contas públicas por parte dos Tribunais de Contas é constitucionalmente prevista no inc. I do artigo 71 da Constituição Federal.

Como visto, o controle externo é aquele exercido por órgão estranho ao fiscalizado. Em lato senso é isto mesmo, qualquer fiscalização de um órgão que vise

controlar determinado ato de outro órgão estranho a sua composição poderá ser classificado como sendo de controle externo. Para exemplificar a questão, a decisão judicial que dá provimento ao Mandado de Segurança gerando a anulação do ato administrativo impetrado pode ser classificada como sendo um controle externo.

Já em estrito senso controle externo é entendido pela fiscalização que o Poder Legislativo exerce sobre os demais Poderes. Este é o entendimento adotado pela Constituição Federal em seus artigos 31 e 70 ao 74, bem como outros textos infraconstitucionais têm este mesmo entendimento. Então, também se delimita que o objeto de estudo do presente trabalho é justamente o conceito estrito de controle externo.

É na busca de melhoria e efetividade na prestação do serviço público que se fala sobre o *accountability*. Este termo ainda é de difícil interpretação e definição no ordenamento jurídico brasileiro, parte da doutrina justifica isso dizendo que o Brasil não teria o suporte fático para entender o *accountability*. Esse é o entendimento de Anna Maria Campos que defende a falta do conceito de *accountability* no Brasil por causa do modo como os administrados se relacionam com a Administração (CAMPOS, 1990, p. 31).

Essa relação torna-se desequilibrada através de uma aceitação passiva por parte dos administrados. A Administração Pública é vista como uma “cuidadora” da população, e não sua servidora, que se coloca à inteira disposição da sociedade (CAMPOS, 1990, p. 31). Sabe-se que o Estado deve prover a vida digna para o seu povo. Mas não por uma bondade de um ente superior que se compadece da população, deve prover a dignidade porque é a sua obrigação e cada indivíduo é titular desse direito.

Assim, o *accountability* visa assegurar a responsabilização do agente público perante a sociedade quando haja a má prestação de seus serviços. Essa responsabilização decorre da relação de direito entre os administrados e a Administração. Seria uma responsabilidade objetiva, por sair da personalidade do agente, que por causa de sua função pública pode ser cobrado por outros indivíduos (CAMPOS, 1990, p. 33).

No entanto, a definição mais relevante acerca do *accountability* para o presente trabalho é de que ele seria uma responsabilização democrática dos agentes públicos (ROCHA, 2009, p. 3).

Essa responsabilização pode se dar de duas formas: vertical e horizontal. O *accountability* vertical seria a relação entre a Administração Pública e os seus administrados, que devem fiscalizar os gastos públicos e manifestar a sua satisfação quanto a eles, tal como, através do voto (O'DONNELL, 1998, p. 28). Isto é, existe um relacionamento de desigualdade sendo o *accountability* executado entre autoridade e seus subordinados, como por exemplo, Estado e cidadão no período de eleições, podendo o eleitor eleger ou não o respectivo governante.

Vale ressaltar que as eleições não esgotam o *accountability* vertical, sendo apenas uma de suas facetas. Não obstante seja um modo de fiscalizar e responsabilizar os agentes públicos através do voto, as eleições apenas ocorrem de tempos em tempos e mesmo assim não resta comprovada a eficácia dessa premiação ou retaliação pelo voto (O'DONNELL, 1998, p. 29). Pela necessidade de ser algo contumaz não se pode dizer que o *accountability* vertical é percebido apenas através do voto, mas não se pode esquecê-lo para melhor entender esse instituto.

O *accountability* horizontal seria a fiscalização dos gastos públicos mediante outros órgãos competentes para isso, através do *checks and balances*. Considera-se o horizontal, nos casos em que há um controle recíproco entre os entes, e de órgãos externos que também atuam na fiscalização desses entes (O'DONNELL, 1998, p. 40). Não existe uma diferença de nível de organização pública, e como exemplo pode-se citar o controle que cada Poder exerce sobre o outro: Legislativo, Executivo e Judiciário.

Percebe-se então, que a expressão *accountability* não tem uma translação própria para a língua portuguesa, mas sua interpretação faz com que seja utilizada como referência ao controle social, a fiscalização e a responsabilização do gestor público, tendo o cidadão um papel ativo em todo esse processo, formando uma democracia liberal e participativa (CAMPOS, 1990, p. 35).

Assim, o emprego do *accountability* na Administração Pública apresenta como finalidade a diminuição de riscos da centralização de poder assegurando ao cidadão que participe das deliberações da administração relacionada.

Pelo viés democrático de defesa da sociedade que se extrai do instituto do *accountability* é necessário que haja transparência nas tomadas de decisão dos agentes públicos (O'DONNELL, 1998, p. 47). Isto porque a autoridade destes agentes deriva de cada membro da sociedade, e quem está temporariamente na condição de poder deve agir visando o bem estar comum.

Por causa disso, para que todos tenham conhecimento e possam fiscalizar ativamente os atos dos governantes, estes precisam ser públicos – em seu duplo sentido – onde todos estão aptos a participar deles e todos têm o conhecimento do conteúdo desses atos (O'DONNELL, 1998, p. 46 - 47). Assim, é necessário que os agentes públicos sejam transparentes em seus atos para que se possa então ter uma fiscalização deles, seja na linha horizontal ou na linha vertical.

Logo, transparência para uma gestão pública é quando o órgão público torna acessível ao cidadão e de maneira clara, as informações sobre como sua administração está sendo realizada. A transparência manifesta-se como um poder-dever do agente público, que para garantir o exercício democrático, deve divulgar irrestrita e confiavelmente todas as informações pertinentes aos seus atos e dos atos das organizações públicas (ROCHA, 2009, p. 10). Quando se reporta a clareza, refere-se ao seu conteúdo, incluindo as causas, justificativas e as finalidades para que seja possível o cumprimento do controle dos atos públicos pela população.

A transparência também é classificada como uma prática de boa governança, e isso ganhou relevo internacional quando em 1992, o Banco Mundial produziu um documento estabelecendo a transparência como um dos pilares da boa governança. Ressalte-se que este documento foi editado como condição para os países que buscavam auxílio financeiro (WILLEMAN, 2016, p. 23).

Este princípio, que deve ser fundamentalmente obedecido pelo gestor público, está previsto na Constituição Federal nos artigos 37 e 216, como também regulamentado por Lei Federal nº 12.527/11 desde 2011.

A transparência é uma ferramenta que pode e deve ser utilizada pelo cidadão para acompanhar o desempenho e aplicação dos recursos públicos. Permite que a Administração Pública seja analisada e fiscalizada, e que preventivamente impossibilite o administrador público de utilizar mal a verba pública. Desse modo a transparência atua na efetivação do *accountability*, pois através dela a população tem o conhecimento

necessário para responsabilizar os agentes públicos pelos seus atos, como parte da doutrina chama de *answerability* (WILLEMAN, 2016, p. 47).

Assim, o controle externo faz-se importantíssimo no exercício da democracia, pois por causa dele os órgãos públicos têm cada vez mais que serem transparentes e comprovarem a eficácia de seus gastos como preleciona Lima:

O controle externo da Administração Pública [...] é exigência e condição do regime democrático, devendo, cada vez mais, capacitar-se tecnicamente e converter-se em eficaz instrumento da cidadania, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública (2011, p. 9).

Essa capacitação técnica de que fala Lima deve ser observada no âmbito do Tribunal de Contas, que é o órgão competente para auxiliar o Legislativo neste controle externo, buscando meios eficazes de instrumentalizar estas fiscalizações para o bem estar da sociedade.

Sabe-se que o controle externo deve ser exercido por órgão desvinculado ao Poder fiscalizado. Porém, deve ser observado como isso acontece na prática. A sistemática do controle externo pode ser entendida como:

[...] o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção dos atos. (JACOBY, 2005 apud LIMA, 2011, p. 10).

A estrutura adotada no Brasil é a do Tribunal de Contas, porém não é apenas essa que existe, havendo em outros países, tais quais Argentina, África do Sul, Austrália, Canadá, Estados Unidos, México, Reino Unido e Suécia. O órgão das Auditorias-Gerais, que embora tenha divergência sobre alguns aspectos, basicamente é a mesma coisa. A principal diferença entre estas entidades é que os Tribunais (ou Cortes) de Contas têm enfoque em analisar a legalidade dos gastos públicos, no passo em que as Auditorias-Gerais analisam o próprio desempenho e efetividade dos gastos (LIMA, 2011, p. 10).

No entanto essa diferença permanece na história, uma vez que os Tribunais de Contas modernos adotam técnicas que se preocupam com o desempenho dos gastos, mas obviamente, sem esquecer também a legalidade de tais atos (LIMA, 2011, p. 10).

Na realidade do Brasil, como já é sabido, adota-se o sistema dos Tribunais de Contas. Em linhas gerais, os Tribunais de Contas caracterizam-se por sua forma colegiada de tomar decisões e aplicar sanções.

Como mencionado anteriormente, o controle externo foi constitucionalmente delegado ao Poder Legislativo. No entanto quem procede a execução técnica desse controle é o Tribunal de Contas, que deve ser autônomo e independente dos três Poderes para concretizar a sua fiscalização (SOCACHEWSKY, 2010, p. 34).

Dentre as diversas possibilidades que podem externalizar essa independência, uma bem comum no mundo todo e que é adotada pelo Brasil é a da vitaliciedade de seus membros, os Conselheiros.

Para ilustrar, no Brasil os Conselheiros do Tribunal de Contas da União têm as mesmas prerrogativas que um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, conforme o artigos 73, § 3º, da Constituição Federal atual.

O Tribunal de Contas tem previsão constitucional na seção da fiscalização contábil, financeira e orçamentária. O artigo 71 desta mesma norma diz que ele atua em auxílio ao Poder Legislativo e delimita as suas competências. O artigo 73 estabelece a composição do Tribunal de Contas e a escolha de seus Conselheiros. E por fim, o artigo 75 assim dispõe:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros. (BRASIL, 1988).

A legislação relata que as normas gerais que regem o Tribunal de Contas da União podem ser aplicadas no regimento dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. No entanto, dá autonomia aos Estados, em suas próprias constituições

estabelecerem o regimento e composição dos seus respectivos Tribunais, apenas impondo que seja integrado por 7 (sete) membros.

Vencida essa visão geral e constitucional a respeito do Tribunal de Contas, será analisado agora o regimento e estrutura do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, cenário e objeto da presente pesquisa.

Como previsto na Constituição Federal, os Estados, por meio de suas respectivas Constituições, têm a autonomia para dispor sobre os Tribunais de Contas Estaduais. Assim sendo, em seu artigo 30, a Constituição Pernambucana basicamente repete o que está disposto na Carta Magna, apenas adaptando para o âmbito estadual como deverá ser composta a Corte de Contas.

Em Pernambuco, sua criação deu-se no ano de 1967, através da Lei Estadual nº 6.078. Os primeiros Ministros, como eram chamados, em número de 5 (cinco) apenas tomaram posse em outubro de 1968. Em 1970 foi editada uma Emenda Constitucional Estadual nº 02 e aumentou a quantidade de ministros para 7 (sete) membros, e que permaneceu até os dias de hoje. Em 1974 foi construída a primeira sede do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Sua primeira Lei Orgânica foi editada em 1991.

Compete a esta Corte de Contas averiguar através dos princípios constitucionais, a legalidade, a razoabilidade, bem como a legitimidade e economicidade dos atos e procedimentos da Administração Pública que derivam de receitas e despesas. Sua atuação e fiscalização ocorrem em todo o âmbito estadual incluindo os 184 municípios do estado de Pernambuco.

Porém, não apenas realiza o julgamento das contas dos jurisdicionados, também proporciona uma aproximação com o cidadão, como uma maneira eficaz de justificar a sua fiscalização perante os órgãos públicos.

Aqui se está diante das competências do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, não podendo este se desviar delas.

Os artigos 32 e 33 da Constituição Estadual abordam e dispõe a respeito de sua estrutura e como se compõe na parte de pessoal, trazendo os requisitos para ser Conselheiro do respectivo Tribunal. Percebe-se que, muito do que consta na Constituição Estadual é uma cópia adaptada da Constituição Federal, como por

exemplo, as prerrogativas dos Conselheiros que se equiparam aos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado (artigo 32, § 3º), lembre-se que no caso Federal os Conselheiros do TCU equiparam-se aos Ministros do STJ.

Porém, cabe pontuar que os artigos 32 e 33 retro mencionados não esgotam a questão acerca da estrutura do Tribunal de Contas de Pernambuco, pois o § 6º do artigo 32 estabelece que uma lei disporá sobre a sua organização.

Como mencionado acima, a instituição do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco ocorreu por meio da lei estadual nº 6.078/1967, apenas se efetivando no ano posterior de 1968. Atualmente a legislação específica que versa sobre o Tribunal de Contas é a lei estadual nº 12.600/2004. Assim, os pormenores da organização e procedimentos internos e externos de fiscalização, julgamento e homologação total ou parcial, ou até mesmo a rejeição das contas públicas, estarão todos detalhados nesta lei que é de importante leitura para se entender o tema.

Como o foco do presente trabalho é analisar a influência política existente no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, não caberia aqui um destrinchamento da lei, apenas trazendo seus aspectos mais relevantes para uma melhor compreensão do pleito acerca do tema.

Agora que já se conhece as bases mínimas e estruturais do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, passa-se a analisar a sua composição, buscando vinculá-la com o contexto da época.

Sobre a composição do Tribunal de Contas estabelece a Constituição Estadual, em seu artigo 32, §§ 1º e 2º, os critérios e o modo de escolha dos 07 (sete) Conselheiros que irão compor o quadro do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Após uma análise minuciosa do artigo percebe-se que preponderam critérios pessoais para essa importante escolha.

A redação do artigo abre espaço para que os Conselheiros sejam escolhidos de forma livre e – “mascaradamente” – motivada pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Assim, observa-se que a maioria dos Conselheiros é indicada pela Assembleia Legislativa, de forma irrestrita, sendo analisados apenas os requisitos pessoais do artigo 32 da Constituição do Estado de Pernambuco, sem levar em conta a

real capacidade técnica desta pessoa escolhida. O que tem valor neste caso é apenas a indicação do Poder Legislativo Estadual.

Não é coerente, muito menos não apresenta razoabilidade que a Administração Pública, através do seu controle externo, que desempenha a incumbência e atribuição junto a Constituição de fiscalizar os órgãos e entidades públicas, seja composta por membros que são escolhidos através de parâmetros e fundamentos políticos em desvantagem da experiência técnica e formação intelectual do servidor capacitado.

Para defender o posicionamento acima pode se conferir uma pesquisa realizada pelo Transparência Brasil, em 2015. Embora os números não sejam os mais atualizados possíveis, essa pesquisa retrata uma realidade que tem pouca tendência de mudança, por causa da vitaliciedade dos Conselheiros em cada Tribunal de Contas do país.

Na época, a pesquisa investigou a vida pregressa dos 233 Conselheiros que atuam nos 34 Tribunais de Contas existentes no Brasil. Assim, a pesquisa conclui que a indicação e nomeação dos Conselheiros para as Cortes de Contas não passa de um jogo político. Por causa disso, apenas 22% dos atuais conselheiros são auditores ou membros do Ministério Público especializado (PAIVA & SAKAI, 2016, p. 8). Diga-se de passagem, número baixíssimo.

O atual Conselho de Contas Estadual de Pernambuco é formado por 7 (sete) membros, sendo seis homens e uma mulher. Buscando fazer o relacionamento entre Tribunal de Contas e a política, através de pesquisa histórica da época de nomeação, foi constatado que dos atuais membros três foram nomeados durante o governo de Eduardo Campos (em 2007, 2011 e 2013); dois no governo de Jarbas Vasconcelos (em 2002 e 2005); um no governo de Carlos Wilson Campos (1990); e um no governo atual de Paulo Câmara (2019). Todos esses dados foram levantados do próprio sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Também é válido observar a vida pregressa de cada membro da Corte, na busca de perceber quantos eram auditores ou procuradores do Ministério Público de Contas e quantos tinham laços políticos prévios ao seu ingresso no Tribunal.

Assim, na atual composição de Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco pode-se perceber que 01 (um) membro é oriundo do Ministério Público de Contas; 01 (um) membro quando da sua nomeação para Conselheiro exercia cargo de secretário no Governo; 01 (um) membro quando da sua nomeação encontrava-se no cargo de Deputado Estadual e era da bancada do Governo; 01 (um) membro quando da sua nomeação encontrava-se no cargo de Deputado Estadual e era da oposição ao Governo; 01 (um) membro é oriundo de carreira de Auditor do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco; 01 (um) membro quando da sua nomeação não tinha registro de vida pública progressiva; e 01 (um) membro quando da sua nomeação era Chefe do Gabinete do Governador do Estado de Pernambuco.

Em resumo, conclui-se que dos 07 (sete) atuais Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco 02 (dois) são de carreira – sendo 01 (um) membro do Ministério Público de Contas e 01 (um) auditor substituto de conselheiro; 02 (dois) exerciam cargos no Governo que os nomeou; 02 (dois) eram Deputados Estaduais na época da nomeação, um era da bancada do Governo e o outro oposição; e por fim, 01 (um) não tinha histórico de vida pública progressiva.

Continuando na análise prática em relação à questão política, é nítida a percepção que o governador Paulo Câmara, que já está há 6 anos no comando do Estado de Pernambuco (de 2015 até a data atual), e é sucessor político do ex-governador Eduardo Campos, que governou de 2007 a 2014. Sendo assim, a composição do Conselho da Corte de Contas do Estado de Pernambuco tem sua maioria nomeada por indicação de um mesmo grupo político e possui maioria nas decisões finais quando das votações no Plenário. Assim é evidente que quanto mais tempo um grupo político se detém no poder, mais ele molda e exerce influência na composição dos Tribunais de Contas (SPECK, 2011 *apud* BRANDÃO, 2017, p. 60).

Além dessa homogeneidade atual, cabe destacar que o mais antigo dos conselheiros em atuação, foi nomeado pelo ex-governador Carlos Wilson, e este só assumiu o Governo pela renúncia do ex-governador Miguel Arraes. É notório que Miguel Arraes sendo avô de Eduardo Campos e grande nome do partido do atual governo no Estado, configurando assim mais uma indicação para o mesmo “eixo político”.

É preciso afirmar que a influência política não será analisada no âmbito apenas da prestação de contas do Governador “X”, mas se deve embasar essa pesquisa de forma mais ampla, analisando os poderes políticos existentes (coligações, partidos etc.) e que esta influência pode se fazer perceptível tanto em um aspecto “positivo” relativamente a homologação das contas do poder político vigente a época, quanto “negativo”, quando tratar da rejeição das contas da oposição (MACHADO, 2017, p. 48).

Segundo estudos na área, tem-se como verdadeira a afirmativa de que quanto mais técnico o Tribunal – ou seja, quanto mais membros de carreira estiverem investidos nos cargos de Conselheiros – haverá uma maior reprovação das Contas. Assim, as autoridades que exercem influência política buscam a aprovação de suas contas (BRANDÃO, 2017, p. 87-88).

Sabendo que a instituição política vai além dos partidos, pois em cada eleição são formadas alianças e coligações nas diversas cidades e regiões, é importante abranger a pesquisa para que também essas parcerias sejam contempladas e assim se chegue numa conclusão mais precisa de se há ou não influência política no Tribunal de Contas de Pernambuco.

É certo que, embora haja requisitos para a nomeação dos Conselheiros, no final, o que prevalece é o poder político, que é realizado através da escolha do nome em lista tríplice. Assim, quando se deixa a influência política prevalecer sobre o rigor técnico na hora da escolha dos membros do Tribunal de Contas, acaba se percebendo uma inclinação para que se escolham ex-agentes políticos (WILLEMANN, 2016, p. 210).

O artigo 71 da Constituição Federal estabelece as competências do Tribunal de Contas da União para auxiliar o controle externo da Administração Pública em âmbito federal. Quando se fala do Estado de Pernambuco, o artigo 30 da Constituição Estadual faz essa mesma previsão: estabelece as competências do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco para auxiliar no controle externo da Administração Pública no âmbito estadual.

Como pode ser observado, as competências do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco são quase idênticas às do Tribunal de Contas da União. O que a Constituição Estadual fez foi replicar as diretrizes da Constituição Federal adaptando

sua redação para o âmbito do Estado de Pernambuco. Como assim lhe permite o artigo 75 da Constituição Federal.

O controle externo é exercido por um ente que não integra a mesma estrutura organizacional do órgão fiscalizado. Este controle é feito, como visto acima, pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas.

Então, é necessário que o Tribunal de Contas não tenha nenhuma ligação, como também não receba influência do Poder Executivo, que é um órgão a ser fiscalizado pelo controle externo. Esse é o entendimento da INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions* – que defende a proteção a influências externas e independência em relação à entidade auditada, para que as Cortes de Contas possam exercer a fiscalização de forma objetiva e efetiva (WILLEMAN, 2016, p. 64).

Dentro dos pontos abordados, é sabido que um percurso para se combater a corrupção no país é que se tenha uma atuação composta por todos os órgãos e entidades da federação.

Então, neste viés, a participação do Tribunal de Contas deve ser a mais imparcial possível, sendo de suma importância que não haja ligação política do julgador versus o caso julgado.

O controle atual competente e eficiente incentiva aperfeiçoamento e melhorias na Administração Pública. Por fim, a indicação política tem se prestado a algumas extravagâncias e deformidades nos julgados desses órgãos.

3 POLÍTICA E TÉCNICA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Para este capítulo, faz-se necessária a boa compreensão do exposto no capítulo retro, quanto à composição do TCE e o contexto político do Estado de Pernambuco. É através da harmonia entre o contexto político e as decisões do Tribunal que se poderá vislumbrar se ocorre de fato a influência política na aprovação das contas.

O Estado democrático de direito necessita do exercício da cidadania para o seu regular funcionamento. A atuação política é um meio de se perseguir o exercício da democracia, e através dela nasce a oportunidade de cada indivíduo participar ativamente da construção de uma sociedade melhor que resguarde os princípios fundamentais para uma vida digna.

É certo que o conceito de política pode variar demasiadamente por causa de diversos fatores. Dentre eles o contexto territorial e histórico em que se encontra o indivíduo tende a influenciar bastante nesse aspecto, por isso, a proposta de Schmitter de classificar a política destrinchando-a em elementos básicos, visa aproximar o diálogo entre os diferentes conceitos, buscando assim um entendimento universal do que é política.

A política deve ser tida como o veículo pelo qual os indivíduos, através de seus respectivos sistemas políticos, irão agir na sociedade para garantir que o bem comum prevaleça ante interesses particulares (DUVERGER, 1964 *apud* SCHMITTER, 1984, p. 37). Nisso, conclui-se que originalmente a política é algo benéfico a sociedade, que deve gerar o engajamento social em todos os seus níveis.

Para Schmitter, a definição da política percorre elementos fundamentais: *instituições, recursos, processo e função*. As instituições seriam o meio-ambiente em que o agente político está inserido, como por exemplo o Governo do país. Os recursos são os meios utilizados pelo agente para o exercício da política. O processo se caracteriza na atividade principal exercida pelos agentes. E a função é o impacto que cada atitude do agente tem no meio social em que vive. (SCHMITTER, 1984, p. 33).

Não se pretende um “conceito supremo” acima dos outros conceitos, e que assim seria mais correto que estes. O que Schmitter pretende é justamente o oposto, ele

entende que todos os conceitos sobre política estão de certo modo corretos, pois levam em consideração o contexto histórico do território que estão inseridos. A partir disso, o conceito de Schmitter vem apresentar elementos básicos da política – que devem ser encontrados em qualquer conceito – permitindo assim um diálogo entre a pluralidade de conceituações existentes.

Entre os recursos que são utilizados na política, Schmitter destaca que estes são: *Poder, Autoridade e Influência*. É certo o pensamento deste nobre autor quando defende que os três institutos acima elencados não são sinônimos:

Infelizmente, essa maioria está longe de ser unânime na utilização desses termos; "poder" para alguns significa "influência" ou "autoridade" para outros. Não obstante, achamos possível distinguir entre três "escolas" ou "subescolas" - todas tomando meios ou recursos utilizados como foco principal da ciência política (SCHMITTER, 1984, p. 35).

Então, não se pode ter o Poder, a Autoridade e a Influência como sinônimos, uma vez que, como mostrado acima, são diferentes recursos utilizados na atividade política.

O Poder caracteriza-se no uso da força – seja ela física ou moral – que determinado grupo exerce sobre outro com a finalidade de preservar o seu status dominante (SCHMITTER, 1984, p. 35 - 36). Pode-se dizer então que o Poder é o meio que o indivíduo encontra para manter ou modificar a sua situação, no que lhe seja mais favorável.

A Autoridade decorre do cargo ou função exercidos e traz consigo muita admiração e respeito. Assim, as pessoas acabam tendo muito respeito por aqueles que detêm Autoridade e nessa esteira realizam coisas voluntariamente para os agradar (SCHMITTER, 1984, p. 38). Isto quer dizer que as pessoas sentem-se na obrigação de fazer determinadas ações para uma Autoridade, buscando agradá-las.

A Influência poderia ser caracterizada como os diversos meios que podem ser utilizados para se conseguir o resultado desejado nas negociações políticas, como por exemplo, iniciar ou vetar determinado ato de governo (SCHMITTER, 1984, p. 37). Influência, então, é justamente a coerção que o Poder e a Autoridade exercem na conduta dos indivíduos. Essa influência pode se dar de um modo negativo ou positivo.

O modo negativo seria realizar determinada conduta por medo de retaliação da Autoridade que detém o Poder. Já o modo positivo dá-se quando a realização da conduta é motivada por uma eventual troca de benefícios.

Com base nos estudos de Schmitter, pode-se inferir que dentre os institutos acima estudados o Poder é o mais importante, porque precede e embasa a Autoridade e a Influência. Ora, só é revestido de Autoridade aquele que detém Poder. Bem como, só exerce Influência aquele que está no Poder da situação. Com isto, constrói-se a base do agente político: é aquela pessoa que está no Poder, e que por causa de sua posição tem Autoridade sobre os demais exercendo Influência sobre os seus subordinados e sobre a população.

Como defendido alhures – no início deste capítulo – a política é um meio de exercício da democracia e por isso deve ser usada de forma lícita para governar a sociedade. Tendo em vista essa afirmação, a utilização dos recursos da política também deve ser exercida de forma justa e objetivando o bem estar social. Nessa medida é errôneo, de plano, analisar os institutos acima estudados de uma forma pejorativa, pois na sua origem conceitual Poder, Autoridade e Influência são recursos que perseguem a concretização da cidadania.

Não obstante os estudos desenvolvidos neste capítulo, o que se observa na teoria não é o que acontece na prática. Isso se dá, pois o plano do dever-ser – considerado aqui como um ideal – é contrafático, ou seja, jamais será plenamente apreendido pelo mundo dos fatos. É o que acontece com a política, onde se constata que o conhecimento da teoria diverge da prática.

Nessa esteira, o que se percebe no fático é uma busca incessante pelo poder. Os governantes, já não se preocupam com o bem estar da sociedade, mas apenas em se manter no poder, como formulado por Schmitter.

Buscando sair do genérico para o específico, para os objetivos do presente trabalho, pode-se entender o agente político acima descrito como o Poder Executivo do Estado de Pernambuco – quem será fiscalizado pelo Tribunal de Contas, também do Estado de Pernambuco – e se observa como ele se utiliza dos recursos políticos para interferir no funcionamento da Corte de Contas.

Como devidamente estruturado alhures o Governo tem forte influência na indicação dos Conselheiros do Tribunal de Contas. Assim, como todo agente político, os membros do Governo e das Prefeituras – ambos sob a fiscalização do Tribunal de Contas, utilizam-se de seus recursos políticos para benefício próprio. Como esta conduta, caso descoberta gera consequências indesejáveis, os recursos políticos também são empregados no processo de convencimento de seus fiscalizadores.

Por causa do fato de o Poder Executivo atuar em todos os âmbitos da sociedade, ele é fiscalizado por diversos órgãos – internos e externos, como vê-se anteriormente –, e no que tange às contas públicas, ao orçamento financeiro do Ente Público, esta fiscalização é exercida pelo Tribunal de Contas. Assim, o Poder Executivo pode tentar se utilizar de qualquer recurso para exercer influência sobre a sua fiscalização. Visto que a independência e autonomia dos Conselheiros tem relação com a natureza de sua indicação (WEITZ-SHAPIRO, MORAES, HINTHORN, 2015, p. 5). Nesta esteira, é mais suscetível que o Poder Executivo busque influenciar as decisões dos Tribunais de Contas quando a sua indicação é caracterizada como sendo política.

Ao analisar a formação da Corte de Contas de Pernambuco observando o contexto político à época das indicações, tendo como base os julgados de prestação de contas referentes ao Governo do Estado, bem como de alguns Municípios estratégicos. Essa análise busca constatar se: a) existe influência política nas decisões do Tribunal de Contas – irá se averiguar a prestação de contas –; b) se esta influência é prejudicial às decisões dessas Cortes de Contas; e c) como isso reflete na Administração Pública e consequentemente na sociedade.

Essa influência é um grande obstáculo ao bem estar social, uma vez que vincula as decisões do Tribunal de Contas com o interesse político. Sabe-se que o interesse político abrange também as várias perspectivas de como gerir os recursos públicos. Contudo, dentro deste interesse político, se encontra a definição defendida neste Trabalho, de que quando subvertido, este instituto se torna um empecilho para o funcionamento do Estado. É deste último conceito que se trata as considerações feitas no desenrolar do texto.

E assim não existe, na prática, uma verdadeira fiscalização. Sem essa fiscalização do Poder Executivo perde-se um instrumento essencial do exercício

democrático, que, frise-se, deve sempre buscar o bem estar social, com eficiência e justiça.

Nem sempre se mostram na íntegra da decisão (por exemplo: aprovar ou não aprovar as contas do Estado ou determinado Município), mas nos pormenores de cada decisão. É muito comum o Tribunal de Contas aprovar determinada conta com ressalvas, isso nos mostra que os próprios Conselheiros sabem que determinada conta não poderia ser aprovada, porém o fazem, pois se distanciam da preocupação com o bem-estar social e decidem objetivando as vantagens políticas de sua decisão.

Por essa razão que se deve buscar o desenvolvimento de desenhos institucionais que concedam uma maior autonomia aos órgãos fiscalizatórios, bem como a atividade interna de fiscalização, proporcionando um maior distanciamento dos entes fiscalizados e suas interferências.

Estabelece a Lei nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco) em seu Capítulo II, no artigo 2º, a competência do Tribunal de Contas, ou seja, quais as matérias e atos serão apreciados pelos Conselheiros deste respectivo Tribunal.

O artigo acima mencionado consta de 26 incisos, estabelecendo assim uma variada gama de julgamentos realizados pelo Corte de Contas. O presente trabalho irá se ater apenas aos dois primeiros incisos, que em suma, tratam da apreciação e do julgamento das contas do Poder Executivo – Governador do Estado e Prefeitos Municipais.

A fiscalização das contas não é meramente a análise de uma planilha de receitas e despesas e a subsunção disto a lei. É importante que essa fiscalização perpassse pelos aspectos financeiros, mas também se estenda aos aspectos operacionais, de legalidade, legitimidade e economicidade (WILLEMANN, 2016, p. 26).

Feito posto anteriormente, não basta encaixar os gastos públicos dentro do “molde” estabelecido pela Lei. Será necessário observar também a legitimidade dos dispêndios e receitas. Não basta cumprir o previsto em lei, o ato deve ser legítimo, ou seja, deve ser revertido em benefício da sociedade (LIMA, 2011, p. 31).

É certo de que todo ato ilegal será também ilegítimo. Porém, não se pode afirmar que todo ato ilegítimo será também ilegal. Pode existir no ordenamento jurídico

brasileiro um ato que embora observe o preceituado em lei, não será considerado legítimo, por não apresentar nenhum benefício à população (LIMA, 2011, p. 32).

Assim, o julgamento dessa prestação de contas será analisado no presente trabalho e a partir desse ponto poder-se-á discorrer sobre a realidade da influência política perante o Tribunal de Contas e como isso prejudica a função social destes Tribunais.

Ainda discorrendo sobre a prestação de contas, não basta verificar se o administrador observou o preceituado em lei e com isso atendeu à necessidade da população. Para que, de fato, uma conta seja aprovada é imprescindível que esteja presente o princípio da economicidade.

O princípio da economicidade não é sobre gastar menos, mas sim sobre gastar bem. Segundo este princípio, ser econômico é fazer mais com menos recursos. Não se pode confundir com sempre contratar o mais barato, isso seria considerado um desvio de finalidade de tal princípio (LIMA, 2011, p. 33). Ser econômico é, então, gastar o suficiente para se obter o resultado que se esperava, sem comprometer a sua qualidade (WILLEMAN, 2015, p. 270).

Vale lembrar que mesmo positivado, a economicidade é um critério de julgamento subjetivo, por levar em consideração alguns fatores que não podem ser objetivados. (FONSECA, 2015, p. 54).

Os inimigos da economicidade são aqueles atos que se afastam do exposto acima, desvencilhando-se de uma conduta econômica. Dentre eles Lima elenca que os mais comuns de acontecer são: o superfaturamento, quando se paga a mais do que aquele produto ou serviço realmente vale; a desnecessidade, quando se efetua despesas desnecessárias para a gestão; e a má gestão, quando ocorre a contratação a menor do que necessário ou a execução do serviço mostra-se incompleta. (LIMA, 2011, p. 33).

Para ilustrar um ato antieconômico por má gestão pode-se lembrar da obra para navegabilidade do rio Capibaribe, na cidade de Recife - PE. Tal obra foi contratada para ficar pronta até a realização da Copa do Mundo, em 2014, e custou R\$ 100.000.000,00 (cem milhões) de reais para os cofres públicos. O motivo desta obra estar inacabada é porque a drenagem que se fazia no rio estava afetando as palafitas, e se assim continuasse, as famílias que vivem nessa moradia precária perderiam as suas

casas. Isso mostra a falta de planejamento por parte da Administração Pública, visto que deveria ter sido verificado na época anterior à contratação da obra como ficariam estas residências, onde as pessoas seriam alocadas caso precisassem sair, bem como se com a drenagem seria suportada a permanência destas casas. Este problema apenas foi detectado no decorrer da obra, quando o dinheiro já tinha sido gasto, um “perfeito” exemplo de má gestão. Fonte dos dados: G1.

Assim, na análise da prestação de contas que se vai expor no presente trabalho, far-se-á o destrinchamento destes aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade. Pois, o gasto público, se observar esses três princípios atuará na concretização dos direitos humanos (SCLIAR, 2009, p. 270).

E então, a partir destes pressupostos se constatará se a prestação de contas se afastou de algum deles, dando resultado diverso do que deveria, por causa da influência política. O recorte acima mencionado é o mesmo proposto pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – LOTCEPE –, em seu artigo 12.

As contas dos órgãos públicos podem ser julgadas como regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. Serão tidas como regulares as contas que observarem estritamente os institutos da legalidade, legitimidade e economicidade. As contas regulares com ressalvas serão aquelas que, mesmo não sendo “perfeitas” como as regulares, não acarretam danos ao erário. E por fim, as contas serão consideradas irregulares quando causarem danos ao erário que decorra de ato ilegítimo ou antieconômico, se houver algum tipo de omissão no dever de prestar contas, e quando houver atos ilegais, como por exemplo, a corrupção e o desvio de dinheiro.

O definido no parágrafo acima encontra previsão legal na LOTCEPE, no artigo 59. Por sua vez, este artigo é a adaptação estadual do que está previsto na Lei nº 8.443/92, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – LOTCU – em seu artigo 16.

4 DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

No presente capítulo serão analisadas 03 (três) decisões de prestação de contas de governo julgadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Como dito alhures os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade são imprescindíveis nos atos administrativos ligados ao orçamento público. Sendo assim, o agente público responsável pelas contas não pode se desvincular desses pressupostos.

Neste ponto vale salientar a diferença do que vem a ser prestação de contas de governo e prestação de contas de gestão.

Contas de governo, consoante com as normas constitucionais vigentes, são as prestações das contas cuja responsabilidade é dos chefes do Poder Executivo e as mesmas deverão ser apreciadas pelas Cortes de Contas, que emitirão um parecer prévio sendo aprovado ou não pelo TCE, e para que seja posteriormente julgado pelo Poder Legislativo referente a cada ente federado. Neste tipo de contas serão analisados se o gestor público cumpriu as regras previstas na lei de responsabilidade fiscal. Sua previsão legal encontra-se no artigo 71, I combinado com o artigo 49, IX da Carta Magna.

Já as contas de gestão são as prestações de contas por meio da qual os ordenadores de despesas realizam a demonstração dos resultados dos atos de gestão patrimonial e financeira, efetuados durante o exercício financeiro em análise, para julgamento da Corte de Contas, visto a sua privativa competência. Sua previsão legal está derivada do artigo 71, II da Constituição Federal. Estes atos da administração são referentes à coordenação e ao controle dos recursos públicos desempenhados pelos chefes dos órgãos e entidades públicas. Será aqui averiguado se o administrador público praticou algum ato danoso as finanças públicas.

Com base nisso se buscará observar os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade em cada decisão, e a partir disso se constatar se o parecer foi correto ou deveria ter tomado um outro rumo. Caso sejam constatadas divergências poderá se falar se a causa dela foi mesmo a influência política exercida sobre o Tribunal de Contas ou outro fator.

Para o presente estudo foram selecionadas 03 (três) decisões de prestação de contas de governo. O processo 15100188-1 refere-se à prestação de contas do Governo do Estado de Pernambuco referente ao ano-exercício de 2014. O processo 17100080-8 refere-se à prestação de contas da Prefeitura da Cidade do Recife referente ao ano-exercício de 2016. E o processo 18100784-8 refere-se à prestação de contas da Prefeitura Municipal de Olinda referente ao ano-exercício de 2017.

Estrategicamente foram escolhidos 02 (dois) processos em que a parte interessada é da posição, e como visto foi este governo que nomeou a maioria dos conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, e 01 (um) da oposição, para se avaliar os dois lados da estrutura política do Estado.

O inteiro teor de cada decisão foi extraído da consulta pública eletrônica dos processos do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em seu próprio domínio na internet.

4.1 Processo 15100188-1

Neste processo realiza-se o julgamento das contas de governo do Governo do Estado de Pernambuco no ano-exercício de 2014.

Uma particularidade deste ano é que o Estado de Pernambuco foi governado por 02 (duas) pessoas diferentes. O Sr. Eduardo Henrique Accioly Campos – do período de 01/01/2014 até 04/04/2014; e o Sr. João Soares Lyra Neto – do período de 05/04/2014 até 31/12/2014.

A relatoria do processo foi realizada pela Conselheira Teresa Duere. No relatório consegue-se observar o vasto fundamento legal que embasa todo o documento. Sem excluir a importância do princípio da legalidade, o relatório também se preocupa em demonstrar o contexto econômico do Estado de Pernambuco, e assim relaciona o balanço comercial do Estado com as consequências que ele acarretou para a população.

No relatório existe uma análise de adequação legal do que o Governo planejou quando da elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e da Lei Orçamentária Anual (LOA), para verificar se o Executivo estava seguindo o estabelecido, dentro de seus limites legais.

A relatoria do processo esmiuçadamente se detém nas operações realizadas pelo Estado de Pernambuco no exercício de 2014 para averiguar se estão de acordo com o estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000 – e o disposto na Resolução nº 43/01 do Senado Federal – que versa sobre as operações de crédito internas e externas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Embora no aspecto da legalidade não se evidenciou nenhuma transgressão do Governo de Pernambuco, o relatório também mostra o aspecto econômico e o aumento da dívida do Estado.

É importante ressaltar que o relatório não se limita à perspectiva orçamentária da gestão do Governo. Ele vai além e retrata o contexto de cada área de gestão, buscando demonstrar o que de fato resultou na prática de todos os gastos despendidos pelo Governo.

Como por exemplo, ao discorrer sobre a educação, primeiramente o relatório aponta o desempenho de cada escola estadual, como taxa de aprovação e reprovação e a compara com as outras unidades federativas. Acrescenta ainda todo o aparato orçamentário, apontando as irregularidades cometidas pelo Estado quanto ao orçamento educacional, como por exemplo, a inclusão indevida de valores no fundo educacional.

Quando se fala da saúde, a relatoria segue o mesmo *modus operandi* descrito acima. Busca observar os gastos com a saúde efetuados pelo Governo do Estado de Pernambuco e verificar se estão de acordo com o preceituado na Constituição Federal, em seu artigo 198, § 2º, bem como no artigo 6º da Lei Complementar nº 141/12.

No entanto, embora o requisito da legalidade esteja contemplado pelo orçamento do Governo com a saúde, a auditoria atenta para um detalhe significativo. No exercício de 2014 o Estado de Pernambuco repassou mais dinheiro para os hospitais, UPAs e UPAsEs (Unidade Pernambucana de Atenção Especializada) que estão sob gerência de Organizações Sociais, do que para aquelas unidades de saúde de gestão direta do Governo.

Mesmo com o grande valor do orçamento despendido na rede estadual de saúde, o quociente de leitos para cada mil habitantes, embora tenha mostrado crescimento em relação ao ano anterior, ainda se encontra abaixo do quociente mínimo

estabelecido pela Portaria MS/GM 1.101/2002 que trata dos critérios e parâmetros para o planejamento e programação de ações e serviços de saúde no âmbito do sistema único de saúde - SUS .

Quanto a questão dos gastos realizados com publicidade pelo Governo do Estado de Pernambuco, cabe ressaltar que por se tratar de ano eleitoral, as regras a serem observadas são diversas daquelas de anos sem eleições. Feita essa ressalva, o relatório mostra que foram observados todos os parâmetros legais para o dispêndio com publicidade, os limites estabelecidos na Resolução TSE nº 23.404/2014 e na Lei Estadual nº 12.746/2005.

O relatório destaca que as despesas do Governo não necessariamente se configuram em ações diretas para a sociedade, mas podem ocorrer através de repasses. Assim, existem entidades privadas que recebem dinheiro público para prestar serviços à sociedade nas atividades ditas não-exclusivas, como por exemplo aquelas classificadas como Organizações Sociais.

É feita uma breve análise dos repasses para as Organizações Sociais do ano de 2010 até 2014 e percebe-se que o montante de dinheiro enviado a essas entidades quase quadruplicou.

No ano de 2014 o maior repasse para uma Organização Social foi feito ao IMIP (Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira) e a auditoria ressalta que essa Instituição não estava qualificada como Organização Social no presente ano.

O relatório também analisou o orçamento do Governo no tocante as Parcerias Público Privadas – PPP. O ponto mais relevante desse âmbito é a constatação de irregularidades na PPP da Arena Multiuso da Copa de 2014, gerando uma superestimação da Receita Operacional projetada, o que acarretou mais débitos para o Governo.

O voto da relatora pontuou as questões de legalidade do orçamento público e decidiu pela aprovação das contas do Governo. Além disso, fez várias recomendações ao Governo do Estado para melhorar a sua prestação de contas, embora essas observações não acarretem nenhum óbice à aprovação das contas. E por fim, a decisão ainda determinou a formalização de 04 (quatro) processos de Auditoria Especial quanto a pontos incongruentes da prestação de contas do Estado, que mais uma vez não se colocam como obstáculo para aprovação das contas.

Contudo, é importante mencionar que mesmo com o voto da relatora para aprovação das contas, a Conselheira Substituta Alda Magalhães, divergiu do voto e defendeu que as contas do Governo deveriam ter sido aprovadas com ressalvas.

4.2 Processo 17100080-8

Neste processo foram julgadas as contas de governo da Prefeitura do Recife no ano-exercício de 2016, no qual o Prefeito era o Sr. Geraldo Júlio. O relatório em questão foi realizado pelo Conselheiro Valdecir Pascoal. O julgamento foi realizado pela primeira Câmara.

O relatório mostra um quadro com os principais dispêndios da Prefeitura do Recife, e analisando a base legal dessas despesas verifica se a gestão em julgamento cumpriu ou não o princípio da legalidade.

Pode-se observar no referido quadro que a Prefeitura do Recife descumpriu o preceituado em Lei para os gastos com a saúde. Estes ficaram abaixo de 15% (quinze por cento), valor mínimo de investimento na área da saúde, estabelecido pelo artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012.

O voto do relator foi para que as contas da Prefeitura do Recife no ano-exercício de 2016 fossem aprovadas com ressalvas. A decisão foi unânime, pois os outros dois Conselheiros que compõem a primeira Câmara acompanharam o voto do relator.

Do relatório desta prestação de contas, se pode observar o cumprimento integral do Município do Recife dos preceitos estabelecidos em Lei no tocante ao orçamento público, exceto no percentual mínimo que deveria ter sido destinado à saúde por força do artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012.

No entanto, foi analisado que esse descumprimento foi referente a um erro de operação, pois parte do montante investido na educação não tinha sido movimentado pelo Fundo Municipal de Saúde – como prevê a legislação.

Também houve ferimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pois é necessário que o Governo atual possa arcar com todos os seus custos, ou deixar montante suficiente para que o Governo subsequente possa quitá-los. No entanto, não se pode observar apenas o valor cheio, pois muitos desses gastos são vinculados. O que deve-se fazer então é uma discriminação de todos os gastos, separados por setores e dentro de cada setor se deve deixar para o próximo Governo um montante capaz de fulminar a dívida.

Mesmo com esse erro, procedeu-se por unanimidade a aprovação com ressalvas das contas do Município de Recife no ano-exercício de 2016. O fundamento dessa decisão é o entendimento do próprio Tribunal de Contas, que em processos pretéritos já adotou o posicionamento de que quando a irregularidade é referente ao artigo 42 da LRF, isso não enseja a reprovação das contas. Assim, elas foram aprovadas, mas com ressalvas.

4.3 Processo 18100784-8

Este processo é referente a prestação de contas de governo do Município de Olinda no ano-exercício de 2017, no qual era prefeito o Sr. Lupércio, popularmente conhecido como Professor Lupércio. O processo foi julgado pela primeira Câmara do Tribunal e o seu relator foi o Conselheiro Ranilson Ramos.

O relatório mostra através de pontos objetivos aquilo que se constatou ser de maior relevância na auditoria quanto às contas apresentadas pelo Município de Olinda.

Do relatório pode-se observar que o Município de Olinda não cumpriu o estabelecido no artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000, que limita que as despesas totais com o pessoal não podem exceder a percentuais discriminados da receita corrente líquida. No caso, a Prefeitura extrapolou o limite legal do referido gasto.

Porém, mesmo com essa irregularidade no orçamento, foi decidido pela aprovação com ressalva das referidas contas. Essa decisão foi tomada com base em precedentes do próprio Tribunal de Contas que consideram que a extrapolação das

despesas com pessoal não é, por si só, uma irregularidade que enseje a reprovação das contas.

Desse modo, as contas da Prefeitura de Olinda no ano-exercício de 2017 foram aprovadas com ressalvas. O voto do Relator foi acompanhado por unanimidade pelos outros Conselheiros, membros da primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho propôs-se a adentrar na realidade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e analisar a influência política ali exercida. Tendo em vista que a função do Tribunal de Contas, como estabelecido no artigo 71 da Constituição Federal, bem como no artigo 30 da Constituição Estadual de Pernambuco, é a de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo dos três Poderes.

Como defendido durante o corpo do trabalho, por causa de sua função fiscalizatória, o Tribunal de Contas deve ser autônomo e independente dos órgãos que são por ele auditados. É essa desvinculação que promoverá um exercício efetivo da fiscalização.

Foi defendido também que a função exercida pelo Tribunal de Contas é de extrema importância para uma sociedade democrática, pois com uma efetiva fiscalização os cidadãos podem acompanhar e compreender melhor as gestões orçamentárias do Governo e assim cobrar dos governantes maior efetividade das políticas públicas.

Assim, o Tribunal de Contas atua como essa ponte entre a população e o Governo, buscando o pleno exercício da democracia por cada cidadão. Constatada a importância da função do Tribunal de Contas, reforça-se o defendido neste trabalho de que é necessário que não haja vinculação nem influência por parte dos órgãos fiscalizados perante a Corte de Contas.

Estabelece o artigo 32, § 2º, da Constituição Estadual, que os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco serão escolhidos 03 (três) pelo Governador e 04 (quatro) pela Assembleia Legislativa. Não cabe aqui entrar nos pormenores dessa indicação, ponto que já foi analisado no corpo deste trabalho. O pensamento que aqui se quer resgatar é o de que a indicação dos membros do Tribunal de Contas é política.

Sendo uma indicação política, o Tribunal então se torna mais suscetível a ser influenciado por aqueles órgãos a serem fiscalizados. E essa influência, se de fato ocorrer, pode gerar sérios prejuízos para a população, pois dessa forma o Tribunal não

exerceria sua competência como agente da sociedade, mas seria mero preposto do Governo, dando-lhe ainda mais liberdade e segurança para governar para si e não para o povo.

Após a explanação da importância da não vinculação do Tribunal de Contas com os órgãos por ele auditados buscou-se confirmar se no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco essa influência era exercida através da indicação política e se isto se mostraria como um empecilho para o funcionamento da Corte de Contas.

Para chegar a tal conclusão buscou-se a análise de 03 (três) decisões de julgamento de contas de governo realizadas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco. Estrategicamente foram escolhidos 02 (dois) processos nos quais o chefe do Poder Executivo é do mesmo partido que indicou a maioria dos Conselheiros que compõe a Corte e 01 (um) processo no qual o chefe do Poder Executivo é de partido da oposição ao que indicou a maioria dos Conselheiros que compõe a Corte de Contas.

Nas referidas decisões analisadas buscou-se perceber os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e publicidade. Esses princípios são de suma importância para a presente análise porque segundo a Lei nº 12.600/04 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – para uma conta ser considerada regular é necessário que nela estejam presentes os princípios supramencionados. Os três primeiros princípios são também lembrados na Lei nº 8.443/92 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, que baseia a legislação estadual.

É preciso informar também que o processo que trata das contas de governo do Governo do Estado de Pernambuco é decidido por sessão plenária, isto é, quando todos os membros da Corte de Contas estão reunidos para votação, enquanto a prestação de contas de governo dos Municípios é realizada pelas Câmaras, onde parte dos membros da Casa é que compõe o julgamento – e as duas prestações analisadas foram julgadas pela primeira Câmara do Tribunal.

As decisões foram retiradas do próprio site do Tribunal de Contas de Pernambuco, no mecanismo de consulta pública dos processos. Analisou-se o

documento do Inteiro Teor da Decisão – ITD – que apresenta o relatório do processo e os votos dos Conselheiros.

Cada processo teve um Conselheiro relator diferente, e assim a minuciosidade dos relatórios também muda. Por essa razão que existe divergência de profundidade entre as análises feitas. Aqueles relatórios mais detalhados capacitaram análises mais detalhadas e conseqüentemente onde se pôde enxergar mais claramente os princípios acima descritos.

Diante disso, a partir da análise de 03 (três) prestações de contas, sendo 02 (duas) do partido do Governo e a outra da oposição, não se conseguiu provar a hipótese de que a indicação dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, por ser feita pelos Poderes fiscalizados pelo Tribunal, teria influência política em suas decisões relativamente às prestações de contas de governo.

Das 03 (três) prestações de contas analisadas constatou-se uma verdadeira diligência por parte dos Conselheiros de buscarem seguir o que prega o artigo 59, I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, quanto ao julgamento das contas como regulares através dos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e publicidade.

Cada decisão também se mostrou atenta à jurisprudência criada pelo próprio Tribunal de Contas, utilizando-a como fundamentação para o julgamento.

No entanto, há que se observar que a conclusão de não existir influência política nas decisões das prestações de contas de governo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco diz respeito ao julgamento dos tipos dessas prestações de contas.

O que se quer dizer com isso é que a natureza deste tipo de contas é bastante técnica e seria necessário outro estudo para analisar se em processos que não sejam de prestação de contas de governo existe ou não a influência política no Tribunal de Contas.

Além disso, a não influência política também não quer dizer que o tipo de indicação que vigora no ordenamento jurídico do Estado de Pernambuco e até mesmo do Brasil, no caso do Tribunal de Contas da União, seja o mais acertado. Pode ser que

mudar o modo de indicação dos Conselheiros acarrete um melhoramento e uma maior eficiência nas funções realizadas pelos Tribunais de Contas.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Guilherme. **A quem prestam contas os Tribunais de Contas? Transparência, politização e governismo na *accountability***. 2017. Dissertação (mestrado) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 de jun. de 2020.

BRASIL. [Lei nº 8.443/1992]. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm. Acesso em: 09 de dez. de 2020.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, jun. 1990. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>. Acesso em: 16 de nov. de 2020.

FONSECA, Thiago do Nascimento. **Tribunal de Contas da União: regras institucionais e fatores políticos na explicação de seu desempenho**. 2015. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. Pós-graduação em Ciência Política, 2015.

G1. **Obras de navegabilidade do Rio Capibaribe estão abandonadas**. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2016/03/obras-de-navegabilidade-do-rio-capibaribe-estao-abandonadas.html>. Acesso em: 09 de dez. de 2020.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MACHADO, Audálio José Pontes. **Tribunais de Contas Estaduais: indicações, perfil dos conselheiros e autonomia das instituições**. 2017. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2017.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, Nº 44, 1998.

PAIVA, Natália. & SAKAI, Juliana. **Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas?** 2016. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016.pdf>. Acesso em: 19 de nov. de 2020.

PERNAMBUCO. [Constituição Estadual (1989)]. **Constituição do Estado de Pernambuco de 1989**. Recife, PE: Mesa Diretora. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4937&tipo=TEXTTOORIGINAL>. Acesso em: 03 de jun. de 2020.

PERNAMBUCO. [Lei nº 12.600/2004]. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**. Recife, PE: Governador do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://www.facepe.br/wp-content/uploads/2014/08/Lei-Org--nica-do-TCEPE.pdf>. Acesso em: 03 de jun. de 2020.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na Administração Pública: a atuação dos Tribunais de Contas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, XXXIII, São Paulo, 2009. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009. p. 1-16.

SAMPAIO, Inaldo. **50 anos do TCE-PE: 1968-2018: Cinquentenário do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**. Recife, 2018.

SCHMITTER, Philippe C. Reflexões sobre o conceito de Política. In: **Curso de Introdução à Ciência Política, Unidade I**. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 1984, p. 31-39.

SCLIAR, Wremyr. Controle externo brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**. a. 46, n. 181. Brasília, Senado Federal, jan./mar. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOCACHEWSKY, Carlos Michell. **Principais diferenças entre as atribuições dos órgãos de controle interno e externo do Estado de Santa Catarina**. 2010. Monografia (Ciências Contábeis) – Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Composição do Conselho**. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/composicao-do-conselho>. Acesso em: 09 de dez. de 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Processo 15100188-1**. Disponível em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/ConsultaExternaTCE/listView.seam?cprc=15100188&digito=1>. Acesso em: 09 de dez. de 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Processo 17100080-8**. Disponível em:

<https://etce.tce.pe.gov.br/epp/ConsultaExternaTCE/listView.seam?cprc=17100080&digi to=8>. Acesso em: 09 de dez. de 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Processo 18100784-8**.

Disponível em:

<https://etce.tce.pe.gov.br/epp/ConsultaExternaTCE/listView.seam?cprc=18100784&digi to=8>. Acesso em: 09 de dez. de 2020.

WEITZ-SHAPIRO, Rebecca; de MORAES, Camila; HINTHORN, Miriam. **Overseeing oversight: the logic of appointments to subnational audit courts**. Working paper, 2015, pp. 1-30. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2623788. Acesso em: 08 de dez. de 2020.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para tutela da *accountability* democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil**. 2016. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, Rio de Janeiro, 2016.