
Introdução

*Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário.
Se anjos governassem os homens, nenhum controle externo
ou interno sobre o governo seria necessário.*
(James Madison, 1788)¹

Imagine-se que James Madison estivesse incorreto. Fantasie-se, por um instante, que os governantes das sociedades humanas fossem anjos. Com figuras ideais de intelecto, caráter e virtude no governo, as decisões seriam tomadas sempre no melhor interesse dos governados, a assimetria de informação entre governo e cidadãos não seria fonte de preocupações, a corrupção seria impossível, as desconfianças não passariam de intrigas e seria algo sem sentido a institucionalização de controles sobre a atuação governamental.

Todavia, como o cenário imaginado não passa de devaneio e os governos, além de necessários, são exercidos por mulheres e homens com intelecto, caráter e virtude limitados, a desconfiança nutrida pelos cidadãos em relação aos que detêm o poder é plenamente justificável. Assim, com vistas a incentivar os governantes a agirem no interesse dos governados, diferentes sociedades paulatinamente desenvolveram instrumentos como a seleção dos líderes mediante eleições, a sua realização de forma periódica, com sufrágio e elegibilidade quase universais, a constitucionalização de direitos e garantias fundamentais e os mecanismos combinados da separação de poderes e dos *checks and balances*.

Nesse processo de transformação da organização das comunidades, com ampliação de sua escala e complexidade, mostrou-se inevitável a adoção da representação. Percebendo-se os riscos envolvidos na representação, nos Estados democráticos, passou-se a exigir, dos escolhidos para governar e representar a sociedade, a prestação de contas de suas ações e omissões, que se sujeitem à *accountability* tanto perante os cidadãos como ante instituições às quais for atribuído o poder ou a função de os controlar.

¹ MADISON, James. The Federalist, No. LI: The structure of government must furnish the proper checks and balances between the different departments. *In: The Constitution of the United States of America: and selected writings of the founding fathers.* New York: Barnes & Noble, 2012. p. 486 (tradução nossa).

•• *Contas dos governantes*

Como a atuação governamental envolve intensa atividade financeira, o controle sobre os governos deve se estender à imposição de tributos e ao endividamento público, à administração dos recursos auferidos, do patrimônio público e da dívida pública, bem como à realização das despesas públicas. Para possibilitar esse controle, nas democracias representativas contemporâneas, o poder financeiro é distribuído entre os governantes, titulares do Poder Executivo, e os parlamentares, membros do Poder Legislativo, de cuja aprovação depende a cobrança de tributos e a definição dos orçamentos.

Como, na distribuição do poder financeiro, o papel de executar o orçamento público é, primordialmente, do Executivo, a fiscalização dessa execução é tradicional incumbência do Legislativo, que atualmente a divide com órgãos governamentais especializados, criados precipuamente para essa finalidade. Assim, sujeitando-se à *accountability*, também, nessa área, os governantes devem prestar contas de sua atuação na obtenção, na guarda e na aplicação dos recursos utilizados pelo governo em suas atividades.

No Brasil, que adotou a forma federativa de Estado e o regime presidencialista de governo, os presidentes da República, os governadores de estado e do Distrito Federal (DF) e os prefeitos municipais governam, respectivamente, a União, os estados, o DF e os municípios. Em sua atuação, por força combinada dos artigos 70, 71, 75 e 31 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), sofrem fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, exercida mediante controle externo, em cada ente, pela respectiva casa legislativa, com o auxílio do tribunal de contas competente.

O sistema de *accountability* contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, instituído pela CRFB/1988, exige que tais governantes devam, anualmente, prestar contas referentes ao exercício anterior, conforme os artigos 84, inciso XXIV, 31, § 2º, e 75 da Constituição de 1988. Na sistemática constitucional de *accountability*, as contas prestadas por determinado chefe de Poder Executivo devem ser apreciadas pelo tribunal de contas competente e julgadas pelo respectivo Poder Legislativo, como estabelecem combinados os artigos 71, inciso I, 75, 31, § 2º, e 49, inciso IX, da CRFB/1988.

O objeto da pesquisa sobre a qual se disserta neste trabalho é, justamente, a apreciação, pelas cortes de controle externo do Brasil, das contas anualmente prestadas por presidentes da República, governadores de estado, governadores do Distrito Federal e prefeitos municipais. Trata-se do estudo sobre o conjunto de normas, constitucionais e infraconstitucionais, que determinam que, no Brasil, os chefes de Poder Executivo – enquanto governantes – prestem contas, prescrevem sua periodicidade, seu prazo, seu conteúdo e seus destinatários, estabelecem que elas sejam apreciadas pelos tribunais de contas e regulam como tal apreciação deve ser realizada.

O objetivo geral dessa pesquisa é esquadriñar a inter-relação entre as normas constitucionais que instituem o sistema de *accountability* contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, no que concerne aos governantes, e as normas de integração do sistema, previstas nas leis complementares federais, nas constituições estaduais, nas leis orgânicas municipais, nos regimentos internos das casas legislativas, nas leis orgânicas dos tribunais de contas e em seus atos normativos internos. Tendo em vista esse objetivo, fixa-se o problema da pesquisa, o qual pode ser apresentado na forma das seguintes questões, cujas respostas são as principais contribuições da pesquisa à ciência jurídica nacional:

1. Considerando o sistema de *accountability* contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, instituído pela CRFB/1988, como deve ser realizada a apreciação, pelos tribunais de contas do Brasil, das contas prestadas por presidentes da República, governadores de estado, governadores do Distrito Federal e prefeitos municipais?
2. A legislação infraconstitucional relacionada à apreciação das contas prestadas pelos chefes de Poder Executivo, incluindo leis complementares federais, constituições estaduais, leis orgânicas municipais, regimentos internos das casas legislativas, leis orgânicas dos tribunais de contas e seus atos normativos internos, atende normativamente ao exigido pelo sistema constitucional de *accountability* contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial?

Pressupondo que o direito financeiro deve partir da CRFB/1988 para a construção de seus fundamentos, o instituto da prestação de contas dos chefes de Poder Executivo – e sua apreciação pelas cortes de contas do Brasil – é analisado à luz da Constituição de 1988. A submissão dos governantes à *accountability* é essencial ao sucesso da sociedade, verdadeira condição necessária – em conjunto com outros institutos – para que as políticas públicas sejam implementadas com respeito aos fundamentos da República Federativa do Brasil, definidos no artigo 1º da CRFB/1988 – quais sejam, soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e pluralismo político –, tendo em vista os objetivos definidos como fundamentais de nossa República, conforme o artigo 3º da Constituição de 1988 – a saber, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que garanta o desenvolvimento nacional e erradique a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos, sem discriminação.

Além de ser a primeira competência enumerada nos incisos do artigo 71 da CRFB/1988, a apreciação das contas prestadas, anualmente, por presidentes da República, governadores e prefeitos, que se repete desde 1935², é reiteradamente qualificada

² Cf. BALEEIRO, Aliomar. O tribunal de contas e o controle da execução orçamentária. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 31, p. 10-22, 1953. p. 18-19; FERREIRA, Cláudio. O jul-

como a mais alta, nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída aos tribunais de contas do Brasil, o ponto alto de sua atuação³. O seu produto, qual seja, o parecer prévio, traz a informação, dentre as produzidas pelos tribunais de contas, mais frequentemente utilizada pelos entrevistados – entre eles, integrantes da sociedade civil, acadêmicos, membros dos ministérios públicos e dos poderes Legislativo e Judiciário – em pesquisa empreendida por Rogério Bastos Arantes, Fernando Luiz Abrucio e Marco Antonio Carvalho Teixeira⁴.

Contraditoriamente, os resultados desse processo ainda frustram expectativas. Segundo Weder de Oliveira, “[...] a apreciação da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, precedida de parecer prévio do Tribunal de Contas, tem sido um ritual de mínima relevância política; um ritual tardiamente finalizado e de nenhuma consequência prática”⁵.

O histórico de tramitação das contas presidenciais no Congresso Nacional corrobora tal percepção. Como mostra o Quadro 1 (p. 539), Apêndice A deste trabalho, considerando os trinta e um exercícios entre 1988 e 2018, vinte (65%) ainda têm contas pendentes de julgamento pelo Poder Legislativo, nove (29%) das quais sequer contam com parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Tal morosidade congressual, conforme se observa pelas datas de julgamento apresentadas no referido quadro, permitiu que os ex-presidentes da República Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff concorressem à reeleição sem que qualquer de suas contas tivessem sido julgadas.

gamento das contas públicas e o sistema de controle parlamentar do Governo na Constituição brasileira de 1988. 2011. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. f. 64; e MENEZES, Monique. La expansión del control externo en Brasil: el Tribunal de Cuentas de La Unión. **Desacatos**, Ciudad de México, n. 49, p. 64-81, 2015. p. 71.

- ³ Cf. SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 26, n. 102, p. 173-184, abr./jun. 1989. p. 176-177; PESSANHA, Charles. Controle externo: a função esquecida do legislativo no Brasil. In: SCHWARTZMAN, Luisa Farah; SCHWARTZMAN, Isabel Farah; SCHWARTZMAN, Felipe Farah; SCHWARTZMAN, Michel Lent (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009. p. 254-255; NARDES, João Augusto Ribeiro. Contas de governo de 2014 – Um marco nos 15 anos da LRF. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, a. 3, n. 1, p. 121-140, dez. 2016. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=246709>. Acesso em: 9 out. 2019. p. 9 (Versão digital); e BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do presidente da República**: exercício de 2018. Relator: Ministra Ana Arraes. Plenário, Brasília, 12 de junho de 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-do-governo/index.html>. Acesso em: 6 nov. 2019. p. 13.
- ⁴ ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 57-83, 2005. p. 62.
- ⁵ OLIVEIRA, Weder de. Precisamos falar sobre contas... uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). **Contas governamentais e responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 17-18.

Além disso, não se pode afirmar que a lentidão do parlamento federal em julgar tem possibilitado, em contrapartida, a ampliação e qualificação do debate a respeito das contas. Na verdade, de acordo com as informações apresentadas no Quadro 1 (p. 539), percebe-se que seis (75%) das contas prestadas pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso foram julgadas, amontoadas, na mesma data, na última quinzena de seu governo. Quatro (50%) das quais, foram julgadas sem parecer da CMO, mediante requerimento de urgência na tramitação.

É evidente o prejuízo à *accountability* causado pela demora retratada nos parágrafos anteriores. É que, como adverte Charles Pessanha, o julgamento das contas presidenciais, “[...] quando ocorre, se dá de forma descontextualizada, sem o devido debate por parte da opinião pública”⁶. O cenário apresentado, segundo Bruno Mitsuo Nagata⁷, demonstra que os membros do Congresso Nacional dão pouca importância à sua função de julgar as contas prestadas pelos governantes do país.

Por outro lado, no ano de 2015, a apreciação, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), das contas prestadas pela ex-presidente Dilma Vana Rousseff, referentes ao exercício de 2014, ganhou destaque inédito no país, como se observa nas veiculações da mídia⁸ e nas manifestações de membros da academia⁹, realizadas à época. Nesse

⁶ PESSANHA, Charles. Controle externo: a função esquecida do legislativo no Brasil. In: SCHWARTZMAN, Luisa Farah; SCHWARTZMAN, Isabel Farah; SCHWARTZMAN, Felipe Farah; SCHWARTZMAN, Michel Lent (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009. p. 257.

⁷ NAGATA, Bruno Mitsuo. **Fiscalização financeira quanto à legitimidade**. 2012. 237 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. f. 177.

⁸ Como exemplos, cf. AMORA, Dimmi; CRUZ, Valdo. Para relator do TCU, pedalada foi irregular. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 15 abr. 2015. Mercado, p. 3. Disponível em: <http://acervo.folha.uol.com.br>. Acesso em: 5 maio 2017; PEREIRA, Antonio Carlos. TCU põe governo contra a parede. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 abr. 2015. Caderno A, p. 3. Editorial. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br>. Acesso em: 5 maio 2017; GUANDALINI, Giuliano. Os feiteiros em apuros. **Revista Veja**, São Paulo, ed. 2.422, a. 48, n. 16, 22 abr. 2015. Disponível em: <https://acervo.veja.abril.com.br>. Acesso em: 5 maio 2017; e CARTA, Míno. Entenda o julgamento do TCU e as pedaladas fiscais. **Carta Capital**, São Paulo, 7 out. 2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/perguntas-e-respostas-pedaladas-fiscais-e-o-julgamento-do-tcu-5162.html>. Acesso em: 5 maio 2017.

⁹ Por exemplo, cf. KANAYAMA, Rodrigo Luís. TCU, ampla defesa e as contas da Presidente. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 25 jun. 2015. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/dinheiro-publico/tcu-ampla-defesa-e-as-contas-da-presidente/>. Acesso em: 10 out. 2019; CONTI, José Maurício. Julgamento das contas do governo precisa ser feito com rigor. 30 jun. 2015. In: **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua**. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1541>. Acesso em: 10 out. 2019. p. 329-333; ABRAHAM, Marcus. Para entender as pedaladas fiscais: transparência e gestão fiscal responsável justificam proibição do art. 36 da LRF. **Jota**, São Paulo, 6 ago. 2015. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/coluna-fiscal-para-entender-as-pedaladas-fiscais-06082015. Acesso em: 10 out. 2019; CONTI, José Maurício. Julgamento do TCU que reprovou as contas do governo entrou para a história do direito financeiro. 20 out. 2015. In: **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua**. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1541>. Acesso em: 10 out. 2019. p. 335-338.

contexto, pela primeira vez sob a égide da CRFB/1988¹⁰, o TCU se manifestou pela rejeição das contas de uma presidente da República¹¹. A recomendação pela rejeição das contas da presidente se repetiu no ano seguinte¹². Ademais, as informações contidas no parecer prévio emitido pelo TCU, a respeito das contas referentes ao exercício de 2015, tiveram papel central nas discussões realizadas durante o processo de *impeachment* que se seguiu.

O segundo plano ao qual foram relegados os pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas, até 2015, reflete em atraso no desenvolvimento metodológico da atividade de apreciação de contas dos chefes de Poder Executivo, quando comparada a outras funções exercidas pelos tribunais de contas. No exercício da função fiscalizadora, por exemplo, no qual auditorias de conformidade evidenciaram fraudes, superfaturamentos e outros desvios, auditorias operacionais demonstraram o baixo desempenho da Administração na execução de políticas públicas e diagnósticos nacionais levantaram as deficiências de governança do setor público brasileiro, a ação conjunta dos tribunais de contas, articulados por meio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e do Instituto Rui Barbosa (IRB), tem proporçio-

¹⁰ Para alguns autores, Getúlio Vargas, em 1937, às vésperas da implantação do Estado Novo, teria sido o primeiro – e único antes de Dilma Vana Rousseff – presidente da República da história a ver suas contas receberem parecer prévio do TCU pela rejeição, cf. BALEEIRO, Aliomar. O tribunal de contas e o controle da execução orçamentária. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 31, p. 10-22, 1953. p. 18-19; COSTA, Cláudio André Abreu; BARRETO, Davi Ferreira Gomes; GOMES, Marcelo Barros; PAULA, Virgínia de Ângelis Oliveira de. Contas de governo como instrumento de *accountability*, de melhoria da governança e de fomento à cidadania. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 43, n. 121, p. 20-27, maio/ago. 2011. p. 22; e COSTA, Marcos Bemquerer; BASTOS, Patrícia Reis Leitão. Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: histórico da atuação do Tribunal de Contas da União nos últimos dez anos. *In*: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). **Contas governamentais e responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 86. Weder de Oliveira, por outro lado, entende que, naquela oportunidade, na verdade, não houve um juízo geral pela rejeição das contas, mas o TCU teria decidido informar à Câmara dos Deputados que certas despesas não estavam em condições de serem aprovadas, cf. OLIVEIRA, Weder de. Precisamos falar sobre contas... uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União. *In*: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). **Contas governamentais e responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 56. De qualquer modo, já naquela época, pela sua importância, a manifestação da corte de contas mereceu destaque na imprensa, cf. DESRESPEITADAS as leis orçamentárias: o ministro Thompson Flores acusa fundamentadamente a Contadoria Central. **O Globo**, Rio de Janeiro, 27 abr. 1937. Matutina, Geral, p. 1. Disponível em: acervo.oglobo.globo.com. Acesso em: 5 maio 2017.

¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república**: exercício de 2014. Relator: Ministro Augusto Nardes. Plenário, Brasília, 7 de outubro de 2015. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html. Acesso em: 10 out. 2019.

¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república**: exercício de 2015. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 5 de outubro de 2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2015.htm>. Acesso em: 10 out. 2019.

nado a padronização de métodos, técnicas e procedimentos de auditoria e outros instrumentos de fiscalização, o intercâmbio constante de informações e de sistemas informatizados e a realização de fiscalizações conjuntas em âmbito nacional. Enquanto isso, na apreciação das contas de presidentes, governadores e, especialmente, prefeitos, cada corte de controle externo continua a trabalhar à sua maneira, divergindo, significativamente, não somente na metodologia, na dinâmica e nos prazos utilizados, como também no objeto e nos critérios apreciados.

Esse panorama reforça a importância da realização de pesquisas sobre a apreciação, pelos tribunais de contas do Brasil, das contas anualmente prestadas pelos presidentes da República, governadores de estado e do DF e prefeitos municipais.

Soma-se a isso o relativo desconhecimento a respeito das cortes de controle externo, enquanto instituições. Como evidência da desinformação a seu respeito, os tribunais de contas sequer são arrolados entre as vinte instituições objeto da pesquisa, realizada pelo Ibope, que procura medir a confiança da sociedade nas instituições brasileiras¹³. Outra pesquisa do Ibope, realizada a pedido da Confederação Nacional da Indústria e da Atricon, mostrou que 68% dos entrevistados não sabem, ou não quiseram responder, o que são os tribunais de contas, enquanto apenas 17% deles os definiram como órgãos de governo municipal, estadual ou federal ou como órgãos de controle¹⁴. Ademais, segundo Luiz Henrique Lima¹⁵, nenhuma das grades curriculares dos cinco melhores cursos de direito, administração, ciências econômicas e ciências contábeis do país, em 2014, possuía qualquer disciplina cuja ementa destacava o controle externo da Administração Pública e as funções dos tribunais de contas, o que contribuiu para a ignorância a seu respeito.

Somados, a falta de conhecimento sobre as cortes de contas e o papel secundário até recentemente reservado à emissão de seus pareceres prévios – apesar do conflitante discurso sobre a nobreza dessa competência – refletem na produção científica sobre o controle externo, que, como mostrou consulta a diversas bases bibliográficas de dados¹⁶,

¹³ IBOPE INTELIGÊNCIA. **Índice de Confiança Social (ICS)**: 2019. Rio de Janeiro: Ibope Inteligência, 2019. Disponível em: [http://177.47.5.246/arquivos/JOB%2019_0844_ICS_INDICE_CONFIANCA_SOCIAL_2019%20-%20Apresentação%20\(final\).pdf](http://177.47.5.246/arquivos/JOB%2019_0844_ICS_INDICE_CONFIANCA_SOCIAL_2019%20-%20Apresentação%20(final).pdf). Acesso em: 11 out. 2019.

¹⁴ IBOPE INTELIGÊNCIA. **Avaliação dos tribunais de contas**. Rio de Janeiro: Ibope Inteligência, 2016. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibopecni/>. Acesso em: 11 out. 2019.

¹⁵ LIMA, Luiz Henrique. O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os tribunais de contas em tempos de crise. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). **Contas governamentais e responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 110-111.

¹⁶ Entre novembro de 2014 e setembro de 2015, pesquisaram-se as seguintes bases bibliográficas de dados: BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Banco de teses**. Disponível em: <http://bancodeteses.capes.gov.br/>. Acesso em: 11 out. 2019; BRASIL. Ministério da Educação. **Portal Domínio Público**. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaPeriodicoForm.jsp>. Acesso em: 11 out. 2019; EDITORA FÓRUM. **Biblioteca digital Fórum**. Disponível

realizada no início da pesquisa sobre a qual agora se disserta, voltou-se mais ao exame de aspectos relacionados ao desenho institucional, ao debate de questões processuais e ao estudo de outras funções dos tribunais de contas do que à sua função consultiva, no exercício da qual apreciam contas prestadas por governantes e emitem parecer prévio a seu respeito. Nova consulta às bases bibliográficas de dados indicadas, realizada na reta final deste trabalho, não encontrou produções acadêmicas que se dignem a responder às questões apontadas, anteriormente nesta introdução, como problema desta pesquisa, o que demonstra a necessidade de realização da investigação que ora se apresenta.

Pelo exposto, entende-se que um trabalho monográfico que examine o conjunto de normas, no âmbito das três esferas federativas, relacionado à apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo – enquanto governantes –, pelos tribunais de contas, e investigue se as normas infraconstitucionais condizem com o sistema de *accountability* contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, instituído pela CRFB/1988, além de necessário, pelo ineditismo, é de grande interesse científico.

Para enfrentar as questões indicadas como problema desta pesquisa, cumprir o seu objetivo e contribuir com a ciência jurídica nacional, divide-se este trabalho em três capítulos.

No primeiro (p. 39), apresentam-se as razões pelas quais, nas democracias representativas contemporâneas, os governantes devem prestar contas aos cidadãos. Embora relevante parcela dos trabalhos monográficos, dentre os que tratam do controle externo da Administração Pública, fundamentem a necessidade de prestação de contas a partir dos conceitos de Estado, poder e, especialmente, da separação dos poderes do Estado¹⁷,

em: <http://www.bidforum.com.br/Default.aspx>. Acesso em: 11 out. 2019. ELSEVIER. **Mendeley Desktop**. Versão 1.14. Disponível em: <https://www.mendeley.com/>. Acesso em: 11 out. 2019; GOOGLE INC. **Google acadêmico**. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/>. Acesso em: 11 out. 2019; INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Biblioteca digital brasileira de teses e dissertações**. Disponível em: <http://bdt.d.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 11 out. 2019; **SCIENTIFIC Electronic Library Online**. Disponível em: <http://www.scielo.org/php/index.php>. Acesso em: 11 out. 2019; e UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Sistema Integrado de Bibliotecas (SIBi)**. Disponível em: <http://www.sibi.usp.br>. Acesso em: 11. out. 2019. Tais bases foram novamente consultadas em setembro e outubro de 2019.

¹⁷ Para exemplos, cf. FERREIRA, Cláudio. **O julgamento das contas públicas e o sistema de controle parlamentar do Governo na Constituição brasileira de 1988**. 2011. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011; FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. **O controle das contas municipais**. 2012. 273 f. Tese (Doutorado em Direito) – Departamento de Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012; PINTO JUNIOR, Luiz Fernando Rodrigues. **Fiscalização patrimonial da administração pública**. 2013. 303 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013; e COUTINHO, Doris T. P. C. de Miranda. **Prestação de contas de governo: relação entre o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e o julgamento das contas pelo Legislativo referente aos exercícios de 2013 a 2015**. 2019. 469 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Escola Superior da Magistratura Tocantinense, Palmas, 2019.

não é essa a abordagem adotada nesta pesquisa. De nenhuma maneira desejando discutir, mitigar ou afastar o mérito daqueles trabalhos, nesta pesquisa se enfatiza a relação entre a representação e a *accountability*.

Assim, explica-se a necessidade de prestar contas – na verdade, a necessidade de *accountability*, termo com significado mais amplo que a prestação de contas¹⁸ – como decorrente da adoção do instituto da representação pelas nações que se intitulam democráticas. Parte-se da interação entre o democratismo, o republicanismo e o liberalismo, para explicar como foi possível a adoção da representação e, em consequência, como a *accountability* se tornou exigível.

Não se pode negar que a *accountability*, como hoje é compreendida, é resultado de uma série de interações e lutas históricas, tendo sua evolução moldada, inclusive, pelas tensões entre os que exerceram parcela dos poderes do Estado. Mas, o foco do capítulo 1 (p. 39) deste trabalho está em entender como, racionalmente, a exigência de *accountability* se justifica no âmbito das democracias representativas contemporâneas, devendo, portanto, permanecer enquanto houver representação. Veja-se que, como não está fundada na separação dos poderes, a justificativa apresentada é válida enquanto houver representação, ainda que, hipotética e eventualmente, os poderes Executivo e Legislativo concentrem-se – totalmente ou em alguma medida – num só agente ou conjunto de representantes. Aliás, a justificativa permanecerá válida ainda que a função legislativa, de algum modo, seja exercida diretamente pelos cidadãos – quem sabe com o apoio da tecnologia da informação e comunicação –, enquanto for necessário escolher um agente para o exercício do governo¹⁹.

Desse modo, justifica-se por que, no Brasil, os agentes públicos, inclusive os chefes de Poder Executivo, sujeitam-se à *accountability* em todas as áreas de sua atuação e são obrigados, pelo conjunto normativo, a prestar contas de suas ações e omissões no exercício da função pública que lhes é confiada. Os conceitos abordados de forma multidisciplinar ao longo do primeiro capítulo, por meio dos quais se fundamenta a sujeição dos agentes públicos, em geral, e dos governantes, em particular, à *accountability*, baseiam, também, muitas das conclusões apresentadas nos capítulos seguintes.

Tendo como ponto de partida a obrigação geral de sujeição dos agentes públicos à *accountability*, em todas as áreas de sua atuação, o segundo capítulo (p. 71) deste

¹⁸ Nesta pesquisa, tem-se como premissa que o termo *accountability*, originário da língua inglesa, está suficientemente apropriado pela doutrina do direito público, em geral, e do direito financeiro, em particular. Desse modo, ele é utilizado frequente e indiscriminadamente neste trabalho, que não emprega esforços para obter uma tradução aceitável ao português. A respeito da busca pelo significado da *accountability* na língua portuguesa, cf. CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

¹⁹ A respeito dos motivos pelos quais é necessário escolher alguém para governar, cf. GINSBERG, Benjamin. **Presidential government**. Grand Rapids: Yale University Press, 2016. p. 1-14.

trabalho dedica-se a traçar as linhas gerais do sistema especializado de *accountability* contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial – ou, resumidamente, financeira e orçamentária²⁰ –, instituído pela CRFB/1988.

Nele, aborda-se como a Constituição de 1988 consagra a submissão da atuação dos agentes públicos na gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública à *accountability*. Neste ponto, é necessário destacar que o uso da expressão “gestão da Administração Pública”, neste trabalho, refere-se tanto às funções de gestão, propriamente dita, quanto às funções de governança da atuação estatal²¹.

No capítulo 2 (p. 71), trata-se da amplitude desse controle, mediante análise dos tipos de fiscalização que podem ser exercidos e dos aspectos a serem controlados na gestão da Administração Pública. Examina-se o sistema de controle financeiro e orçamentário adotado pelo constituinte e os agentes de *accountability* nessa área, posicionando-os entre controle interno e externo, de acordo com a sua atuação. O capítulo aborda, também, as relações de *accountability*, no âmbito da fiscalização financeira e orçamentária da Administração Pública, formadas entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo e entre este e os tribunais de contas. Trata, ainda, da relação e da interação entre os parlamentos e as cortes de controle externo.

Como demonstra o capítulo, o Poder Judiciário não foi eleito pelo constituinte entre os agentes de *accountability* financeira e orçamentária da Administração Pública. Desse modo, não é objeto de análise, neste trabalho, qualquer tipo de ação que, eventualmente, possa ser proposta no âmbito desse Poder, ainda que tenha como objetivo, no caso concreto, resguardar a regularidade financeira e orçamentária da administração pública.

Com o intuito de situar e bem entender o contexto da competência de apreciação das contas anualmente prestadas pelos chefes de Poder Executivo, encerra-se o capítulo 2 (p. 71) deste trabalho com a apresentação das demais competências e funções atribuídas aos tribunais de contas diretamente pela CRFB/1988. Essa etapa é importante porque, como fica patente no capítulo 3 (p. 165), o contato entre as diversas funções, inclusive a função consultiva, é intenso e contínuo.

²⁰ Doravante, neste trabalho, utiliza-se a expressão “financeira e orçamentária” como forma resumida de representar o conjunto “contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”. Desse modo, ao se escrever administração, gestão, fiscalização, *accountability* e etc. financeira e orçamentária, na verdade, se refere a administração, gestão, fiscalização, *accountability* e etc. contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

²¹ “Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas”, cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. p. 32.

Observe-se que a pesquisa se limita às competências diretamente atribuídas – ainda que por paralelismo constitucional – às cortes de controle externo pela Constituição da República. Logo, diante da existência de outras competências, outorgadas não por meio da CRFB/1988, mas por meio de constituições estaduais ou leis orgânicas municipais ou distrital, sejam a todos, sejam apenas a determinadas cortes de contas, elas não são objeto desta pesquisa.

Ao tratar do sistema de *accountability* financeira e orçamentária da Administração Pública no Brasil, tal como instituído pela CRFB/1988, o capítulo 2 (p. 71) deste trabalho funciona como um elo de ligação entre seu primeiro (p. 39) – no qual se justifica a sujeição de todos os agentes públicos à *accountability*, em todas as áreas de sua atuação – e seu terceiro (p. 165) – onde se examina a aplicação do sistema constitucional de *accountability* financeira e orçamentária, especificamente, aos chefes de Poder Executivo – capítulos.

Inicia-se, então, o capítulo 3 (p. 165) deste trabalho com perquirição a respeito da chefia do Poder Executivo, nas três esferas federativas. O conhecimento sobre sua figura, posição e atribuições é essencial para compreender as escolhas constitucionais a respeito da competência para o julgamento de suas contas.

Em seguida, aborda-se a prestação de contas dos governantes, a responsabilidade pela sua elaboração e apresentação, a competência para recebê-la, a sua periodicidade e os prazos nos quais deve ser apresentada, além das informações que deve conter. Trata-se, também, da hipótese de omissão em sua apresentação.

O capítulo segue com a investigação sobre a abrangência da competência dos tribunais de contas para apreciar e emitir parecer prévio sobre contas, fixada no artigo 71, inciso I, da CRFB/1988. Nesse ponto, discutem-se as divergências a respeito da competência para julgamento de contas dos chefes de Poder Executivo que ordenem despesas, de contas referentes a recursos oriundos de outros entes federativos, de contas dos chefes dos demais poderes e dos órgãos independentes, inclusive tribunais de contas, e das contas prestadas por interventores.

É no terceiro capítulo que se cuida da apreciação, propriamente dita, das contas anualmente prestadas por presidentes da República, governadores de estado e do DF e prefeitos municipais, pelos tribunais de contas. Esquadrinha-se o objeto, o objetivo e os critérios de apreciação das contas dos governantes, o prazo e a dinâmica de apreciação nas cortes de controle externo, o parecer prévio e a possibilidade de sua impugnação perante as cortes de contas. Finaliza-se o capítulo e o desenvolvimento do trabalho com a investigação dos efeitos jurídicos da emissão dos pareceres prévios pelas cortes de contas.

A pesquisa sobre a qual se disserta neste trabalho envolveu a realização de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

Construiu-se o capítulo 1 (p. 39) mediante pesquisa multidisciplinar à bibliografia nacional e estrangeira, especialmente a respeito dos temas referentes à democracia, à representação e à *accountability*.

Para decifrar o sistema de *accountability* financeira e orçamentária da Administração Pública, instituído pela CRFB/1988, e apresentá-lo no capítulo 2 (p. 71) deste trabalho, a pesquisa bibliográfica voltou-se à doutrina de direito financeiro, especialmente aos principais livros, dissertações, teses, revistas científicas e artigos a respeito da fiscalização financeira e orçamentária da Administração Pública. Com igual propósito, a pesquisa documental destacou o próprio texto constitucional e as leis que veiculam normas gerais de direito financeiro, como a Lei Complementar (LC) n. 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, além de pontuais decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e outros tribunais superiores que interpretam as competências atribuídas às cortes de contas.

Para apurar como deve ser realizada a apreciação, pelos tribunais de contas do Brasil, das contas prestadas por chefes de Poder Executivo e concluir se a legislação infraconstitucional, relacionada a tal apreciação, atende normativamente ao exigido pelo sistema de *accountability* financeira e orçamentária, instituído pela CRFB/1988, como exigem o objetivo e o problema desta pesquisa, não seria possível restringir a investigação à legislação federal, nem sequer à legislação nacional. Mostrou-se imprescindível, além do aprofundamento, com foco na apresentação e apreciação das contas dos governantes, das pesquisas bibliográfica e documental descritas no parágrafo anterior, empreender pesquisa documental, sistemática e empírica²², nas constituições estaduais, leis orgânicas municipais, regimentos internos das casas legislativas, leis orgânicas dos tribunais de contas e em seus atos normativos internos.

Desse modo, no âmbito federal, a pesquisa envolveu, principalmente, a CRFB/1988, as leis que veiculam normas gerais de direito financeiro, como a LRF e a Lei n. 4.320/1964, o regimento interno do Congresso Nacional, e o de suas casas, a Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992, que é a Lei Orgânica do TCU, bem como seu regimento e outros atos normativos internos, relacionados com a apreciação das contas presidenciais. Do Distrito Federal, foram objetos de exame a Lei Orgânica do DF, o regimento

²² Segundo Lee Epstein e Gary King, é empírica a pesquisa que seja baseada em observação da legislação. Como ensinam, “O que faz uma pesquisa ser empírica é que seja baseada em observações do mundo – em outras palavras, dados, o que é apenas um termo para designar fatos sobre o mundo. Esses fatos podem ser históricos ou contemporâneos, ou baseados em legislação ou jurisprudência, ou ser o resultado de entrevistas ou pesquisas, ou os resultados de pesquisas auxiliares arquivísticas ou de coletas de dados primários”, cf. EPSTEIN, Lee. KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito**: as regras de inferência. Vários tradutores. São Paulo: Direito GV, 2013. p. 11-12; e EPSTEIN, Lee. KING, Gary. The rules of inference. **The University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 69, n. 1, p. 1-133, 2002. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol69/iss1/1>. Acesso em: 14 out. 2019. p. 2-3.

interno da Câmara Legislativa, a LC n. 1, de 9 de maio de 1994, que instituiu a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF), e seu regimento e outros atos normativos internos referentes à apreciação das contas do governador distrital.

No âmbito estadual, a pesquisa abrangeu as constituições dos vinte e seis estados brasileiros, os regimentos internos de suas assembleias legislativas, as leis orgânicas dos vinte e nove tribunais de contas estaduais – vinte e seis tribunais de contas do estado (TCE) e três tribunais de contas dos municípios do estado (TCM) –, seus regimentos internos e outros atos normativos internos que tratam da apreciação de contas prestadas anualmente por governadores de estado ou prefeitos municipais.

Considerando que são cinco mil, quinhentos e setenta os municípios brasileiros²³, seria impossível, nesta pesquisa, examinar a legislação de todos eles. Então, tendo em conta o intuito de concluir se a legislação infraconstitucional, relacionada à apreciação, realizada pelas cortes de controle externo, das contas prestadas pelos prefeitos municipais, atende normativamente ao exigido pelo sistema constitucional de *accountability* financeira e orçamentária, selecionou-se uma amostra probabilística representativa dos municípios brasileiros, de forma que os resultados obtidos mediante pesquisa à sua legislação pudessem ser extrapolados para todo o conjunto de municípios.

Como minuciosamente descrito no Apêndice B (p. 541) deste trabalho, estabeleceu-se um nível de confiança mínimo de 90%, com margem de erro tolerada²⁴ de até 10%, e, pelo procedimento da amostragem aleatória simples, obteve-se uma amostra probabilística representativa dos municípios brasileiros formada por sessenta e oito elementos. Os municípios selecionados para tal amostra, cujas leis orgânicas e regimentos internos de suas câmaras foram objetos de pesquisa direta, são aqueles indicados como aproveitados ou substitutos no Quadro 2 (p. 543) do referido apêndice.

No âmbito municipal, a pesquisa se estendeu, ainda, sobre as leis orgânicas dos dois tribunais de contas de municípios, a saber, Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RIO) e Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SPO), bem como sobre seus regimentos internos e outros atos normativos que tratam da apreciação de contas prestadas anualmente pelos prefeitos.

Pelo exposto, percebe-se que a pesquisa envolveu o exame: da CRFB/1988; da LRF, da Lei n. 4.320/1964 e outras leis nacionais e federais de algum modo relaciona-

²³ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019. **Agência IBGE**, Brasília, 28 ago. 2019. Notícias, Estatísticas sociais. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>. Acesso em: 14 out. 2019.

²⁴ Neste trabalho, para cada ponto da pesquisa às leis orgânicas dos municípios e aos regimentos internos de suas câmaras municipais, expõem-se os percentuais obtidos no exame à legislação calculados com o uso da margem de erro efetiva – não a máxima tolerada –, obtida na forma apresentada no Apêndice C (p. 549).

das com a apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo; dos regimentos do Congresso e de suas casas; de vinte e seis constituições estaduais e regimentos das assembleias; das leis orgânicas e regimentos internos das casas legislativas do DF e de sessenta e oito municípios; das leis orgânicas dos trinta e três tribunais de contas do Brasil; dos seus trinta e três regimentos internos; e de outros atos normativos internos específicos, que tratam da apresentação das contas pelos governantes e da sua apreciação nas cortes de contas.

É necessário destacar que a tese de doutorado que deu origem a este livro contém, em seu Apêndice D, vinte e um quadros que demonstram as classificações efetuadas a partir do exame dos documentos indicados no parágrafo anterior, além de apresentar os textos dos dispositivos que as suportam²⁵. Todavia, considerando que tal versão acadêmica está integralmente disponível na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP²⁶, para evitar ampliar a aridez e a extensão desta versão comercial, expurgou-se dela tais quadros, com a opção de registrar, sempre que cabível, a referência completa da tese defendida.

No capítulo 3 (p. 165), utiliza-se a jurisprudência dos tribunais judiciais superiores que interpretam as competências previstas nos incisos I e II do artigo 71 da CRFB/1988, principalmente, na seção 3.3 (p. 222), ao tratar das controvérsias sobre a competência para o julgamento de contas. Especificamente na subseção 3.3.1.1 (p. 227), realiza-se uma análise da evolução da jurisprudência do STF, do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sob a vigência da CRFB/1988.

Mediante exame do objetivo geral e das questões que traduzem o problema desta pesquisa, fica evidente que se trata de uma pesquisa normativa, cujo objeto é o conjunto de normas relacionado à apreciação, pelas cortes de controle externo, das contas dos presidentes da República, dos governadores de estado e do DF e dos prefeitos municipais. Envolve o estudo do sistema de *accountability* financeira e orçamentária a que se sujeitam esses agentes, tal como ele é desenhado na CRFB/1988, e das normas infra-constitucionais que o completam, como elas são e como deveriam ser.

Portanto, não é objeto deste trabalho investigar se as cortes de contas, na prática diária de apreciação das contas dos governantes, cumprem o que estabelece o conjunto normativo. Embora esse seja um objeto sobre o qual é importante que sejam empreendidas pesquisas científicas, ele está fora dos limites do recorte definido para a realiza-

²⁵ MOUTINHO, Donato Volkens. **Contas dos presidentes da República, governadores de estado e do DF e prefeitos municipais**: apreciação pelos tribunais de contas do Brasil. 2020. 793 p. Tese (Doutorado em Direito) – Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. p. 583-793. Além de constar da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP, o referido Apêndice D encontra-se disponível online no site da Editora Blucher, como suplemento a este livro.

²⁶ UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Biblioteca Digital de Teses e Dissertações**. Disponível em: <http://www.teses.usp.br>. Acesso em: 13 maio 2020.

ção deste trabalho²⁷. Em consequência, pouco se utiliza, nesta pesquisa, da jurisprudência dos tribunais de contas.

Acredita-se que a pesquisa sobre a qual ora se disserta tem potencial para aperfeiçoar o conjunto normativo e, com isso, melhorar também a apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo na prática. Além disso, ela pode ser útil a futuras pesquisas que, eventualmente, tenham como objeto perquirir como os tribunais de contas efetivamente apreciam as contas prestadas por presidentes, governadores e prefeitos, e se eles cumprem as normas que regulam essa atividade.

Do mesmo modo, considerando que o objeto específico desta pesquisa é a apreciação das contas dos governantes pelas cortes de controle externo, este trabalho não trata do fluxo dos pareceres prévios após serem encaminhados às casas legislativas. Não aborda, portanto, o processamento das contas nos parlamentos, nem seu julgamento²⁸. Por igual razão, não se analisa a possibilidade de impugnação dos pareceres prévios no âmbito do Poder Judiciário.

²⁷ Para exemplos de pesquisas que investigaram como determinados tribunais de contas realizam, na prática, a apreciação das contas prestadas por chefes de Poder Executivo, cf. ROCHA, Arlindo Carvalho. **Realização do potencial de *accountability* dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. 2011. 336 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011; PEREIRA, Jeronimo Rosário Tanan; CORDEIRO FILHO, José Bernardo. Rejeições de prestação de contas de governos municipais: o que está acontecendo? **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 33-43, 2012. Disponível em: <https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/393/pdf>. Acesso em: 20 out. 2017; ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 901-926, jul./ago. 2013; ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de; OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de. A *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado do Paraná: possíveis consequências para o desenvolvimento local. **RBPD – Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 43-57, jul./dez. 2013; VELTEN, Simone Reinholz. **Determinantes da rejeição das prestações de contas anuais dos municípios capixabas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**. 2015. 98 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças, Vitória, 2015; e MENESES, Anelise Florencio de; MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha. Parecer prévio das contas anuais do governador: um estudo na evidencição pelos tribunais de contas estaduais. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 108-125, 2016. DOI: 10.32586/rcda.v14i1.317.

²⁸ Para exemplos de pesquisas que investigam o julgamento das contas prestadas por chefes de Poder Executivo pelo Poder Legislativo, cf. FERREIRA, Cláudio. **O julgamento das contas públicas e o sistema de controle parlamentar do Governo na Constituição brasileira de 1988**. 2011. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011; FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. **O controle das contas municipais**. 2012. 273 f. Tese (Doutorado em Direito) – Departamento de Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012; e COUTINHO, Doris T. P. C. de Miranda. **Prestação de contas de governo: relação entre o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e o julgamento das contas pelo Legislativo referente aos exercícios de 2013 a 2015**. 2019. 469 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Escola Superior da Magistratura Tocantinense, Palmas, 2019.

•• *Contas dos governantes*

Não está no escopo deste trabalho a pesquisa historiográfica sobre a *accountability* financeira e orçamentária, em geral, e sobre a apreciação das contas do chefe do Poder Executivo, em particular. Logo, este trabalho não se detém em apresentações históricas, limitando-se a apresentar, em determinados pontos, algumas indicações bibliográficas às quais o leitor interessado possa recorrer.

Semelhantemente, não está no escopo deste trabalho a pesquisa comparativa sobre a *accountability* financeira e orçamentária, em geral, e sobre a apreciação das contas dos governantes, em particular. Logo, os ordenamentos estrangeiros não são analisados e limita-se a apontar, em alguns tópicos, referências que possam ser exploradas pelo leitor curioso.