

Cynthia Magalhães Pinto Godoi Quintão

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO  
INSTRUMENTO APLICADA AO CASO DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2013

Cynthia Magalhães Pinto Godoi Quintão

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO  
INSTRUMENTO APLICADA AO CASO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Escola de Governo “Professor Paulo Neves de Carvalho” da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2013

Q79t Quintão, Cynthia Magalhães Pinto Godoi  
Tomada de contas especial: análise da efetividade do instrumento aplicada ao caso de Minas Gerais / Cynthia Magalhães Pinto Godoi Quintão – Belo Horizonte, 2013.  
121 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.  
Orientador: Ricardo Carneiro  
Referência: f.109-121

1. Prestação de Contas. 2. *Accountability*. 3. Tribunal de Contas – Minas Gerais. 4. Controle I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 351.94(815.1)

Cynthia Magalhães Pinto Godoi Quintão

Tomada de Contas Especial: análise da efetividade do instrumento aplicada ao caso de Minas Gerais

Banca Examinadora

---

Professor Doutor Ricardo Carneiro – Orientador

---

Professor Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Fundação João Pinheiro

---

Professora Doutora Heloísa Helena Nascimento Rocha

---

Professor(a)Doutor(a)  
Coordenador(a) do Curso de Mestrado em Administração Pública

Belo Horizonte, 18 de abril de 2013.

À minha mãe, pelo exemplo de amor e  
força,

Ao meu pai, pelo apoio,

Aos meus irmãos, pela paciência.

## AGRADECIMENTOS

Para a realização deste trabalho, devo agradecer, primeiramente, a Deus, fonte de força e determinação.

À minha mãe Eliane, exemplo de amor, e inspiração para continuidade do trabalho, mesmo diante dos obstáculos vividos no período.

Ao meu pai Eustáquio, exemplo de trabalho e profissionalismo.

Aos meus irmãos, especialmente, à minha irmã, Cynara, pela presença constante.

À minha Vó Cler, exemplo de vida e fé, e às minhas Madrinhas Lídia e Zinha.

Às pessoas sem as quais não seria possível chegar ao final desta etapa, com eterna gratidão, especialmente:

Ao meu querido Professor Ricardo Carneiro, pela paciência, compreensão, seriedade e valiosos ensinamentos a mim transmitidos.

Aos professores integrantes da banca examinadora, pela participação e relevantes considerações apresentadas ao trabalho.

Aos professores da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, em especial, Bruno Lazzarotti, Eduardo Batitucci, Vera Lúcia Westin, Marcus Vinícius G. da Cruz e Luciana Raso Sardinha, pelo incentivo e, aos servidores, pelo acolhimento e amizade, notadamente à Rosália, Cristina e ao Âgnez.

Aos colegas do curso, pelos ensinamentos compartilhados e pela graciosa convivência, e, de maneira carinhosa, à Luciana, Ana Carolina e Silvana.

Aos dirigentes e servidores da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, pela compreensão e confiança.

Aos colegas de trabalho da Secretaria de Estado de Saúde, pelo apoio e incentivo à iniciação no curso, principalmente à Danielle, Lucimara e Marta.

À Controladoria-Geral do Estado e ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, pelas informações prestadas, essenciais à pesquisa.

À Amirelle, Mercês, Sérgio e Rosana pela força e auxílio na elaboração de planilhas e gráficos.

À Anelise, Ana Lúcia, Caroline, Luiza, Maria Júlia e Tatiana, pelo incentivo e amizade, não obstante as reiteradas ausências.

## RESUMO

No contexto da (atual) administração pública, o Estado deve assumir um papel cada vez mais legítimo, transparente, eficiente e *accountable*, com a adoção de controles institucionalizados constantemente aprimorados, servindo, ao mesmo tempo, como limitação à atuação dos agentes e como termômetro da democracia em dada sociedade, por constituir verdadeiro escudo à corrupção e à improbidade, tendo o dever constitucional de prestar contas como uma das principais obrigações a que está sujeito o agente público. Destacam-se os Tribunais de Contas (TC) com a competência constitucional de fiscalização administrativo-financeira das ações governamentais (MORAES, 2008), competindo-lhes, inclusive, fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelos correspondentes entes, mediante convênio, e aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas, as sanções previstas em lei. Ademais, o aspecto federativo, proposto pela Constituição de 1988, estruturou um sistema de repartição de competências, por uma série de atividades deslocadas para o nível local, com o propósito de dar mais eficiência ao gasto público e para ensejar mais responsividade e *accountability* (NÓBREGA, 2011), ampliando-se a capacidade de gastos pelos municípios (PRADO, 2003a) e as transferências intergovernamentais de recursos como importante arranjo para sua distribuição equânime, com base em determinações constitucionais, legais ou voluntárias. Considerando que o texto constitucional refere-se ao controle sobre as transferências voluntárias, os Tribunais de Contas da União e dos Estados, que têm a competência de fiscalizar os municípios, por força dos artigos 75 e 31, ambos da Carta Magna, assumem esse papel utilizando-se de mecanismos de controle, dentre os quais, um pouco conhecido, é a tomada de contas especial (tce), com o objetivo de resguardar o erário e responsabilizar os agentes malversadores de recursos públicos. Sob o aspecto do controle e responsabilização de atos de gestores públicos frente ao seu dever de prestar contas de recursos repassados por transferências voluntárias (convênios), pretende-se com o estudo sobre tce, estruturado em seis seções, verificar se é um instrumento de controle efetivo de responsabilização de agentes públicos causadores de dano ao erário, no âmbito de Minas Gerais, quanto às irregularidades em prestação de contas de convênios celebrados com municípios, e suas consequências nas esferas administrativa, civil, penal e eleitoral. Por meio de pesquisa bibliográfica, documental e exploratória, foi possível verificar a demora na adoção do instrumento de tce pelo Executivo Mineiro e a morosidade do seu processamento no Tribunal de Contas (TCEMG), fragilizando a *accountability* objetivada pelo instrumento, o que aponta para a pouco ou nenhuma efetividade quanto à responsabilização dos agentes públicos com dever de prestar contas em convênios. Não obstante, o trabalho salienta a importância do instrumento e a necessidade de torná-lo mais célere como mecanismo excepcional de controle.

Palavras-chave: *Accountability*, democracia, controle, responsabilização, federalismo fiscal, descentralização, transferências intergovernamentais de recursos, convênios, prestação de contas, tomada de contas especial, Tribunal de Contas. Processo.

## ABSTRACT

In the context of the (current) administration, the State must assume an ever more legitimate, transparent, efficient and accountable, with the adoption of institutionalized controls constantly improved, serving at the same time as limiting the activities of agents and as a thermometer of democracy in a given society, be true shield corruption and misconduct, with a constitutional duty to be accountable as a major obligations that are imposed on the public officer. Noteworthy are the Courts of Auditors (TC) with the constitutional authority of administrative and financial oversight of government actions (MORAES, 2008), competing them, including monitoring the application of any funds transferred by the corresponding entities by agreement and apply those responsible in case of illegality or irregularity expense accounts, the penalties provided by law. Moreover, the federal aspect, proposed by the 1988 Constitution, has structured a system of division of powers, through a series of activities shifted to the local level, in order to provide more efficient public spending and give rise to more responsiveness and accountability (NÓBREGA, 2011), extending the capability of spending by municipalities (PRADO, 2003a) and intergovernmental transfers of funds as an important arrangement for their equitable distribution, based on constitutional provisions, statutory or voluntary. Whereas the Constitution refers to the control of voluntary transfers, the Court of Accounts of the Union and the States, who have the competence to supervise the municipalities, under Articles 75 and 31, both of the Magna Carta, assume this role using control mechanisms, among which, a little known, is taking special accounts (tce), with the goal of protecting the public treasury and the agents responsible embezzlers of public funds. Under the aspect of control and accountability for acts of public officials against his duty to account for funds transferred by voluntary transfers (covenants), it is intended to study tce, structured in six chapters, check whether it is an instrument of control effective accountability of public agents causing damage to the treasury, within Minas Gerais, as irregularities in accountability agreements signed with municipalities, and their consequences in administrative, civil, criminal and electoral. Through literature, documentary and exploratory, it was possible to delay the adoption of the instrument by tce Executive Mining and processing delays at the Court of Auditors (TCEMG), weakening accountability objectified by the instrument, which points to little or no effectiveness as the accountability of public officials with the duty of responsibility in covenants. Nevertheless, the work highlights the importance of the instrument and the need to make it faster as exceptional mechanism of control.

**Keywords:** Accountability, democracy, Control, Fiscal Federalism, Decentralization, Intergovernmental Transfers of Resources, Partnerships, Making Special Accounts, The Court of Auditors. Procedure.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGE-MG –	Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais
CGE-MG –	Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais
CGU –	Controladoria-Geral da União
DCTE –	Diretoria Central de Coordenação de Tomadas de Contas Especiais
DER-MG –	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais
DN –	Decisão Normativa
FJP –	Fundação João Pinheiro
IN –	Instrução Normativa
MPC –	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
SCAT –	Superintendência Central de Auditorias e Tomadas de Contas Especiais
SEDESE-MG –	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais
SEE-MG –	Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
SEGOV-MG –	Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais
SES-MG –	Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais
SETOP-MG –	Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas de Minas Gerais
SIAFI-MG –	Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais
SIGCON-MG –	Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais
TC –	Tribunal de Contas
TCE –	Tomada de Contas Especial
TCEMG –	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU –	Tribunal de Contas da União

## LISTA DE FIGURAS

### GRÁFICOS

- GRÁFICO 1 – Quantitativo de convênios celebrados com municípios e entidades, em Minas Gerais, por órgão, entre 2007 a 2011 ..... 78
- GRÁFICO 2 – Quantidade e tipos de decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) nos processos de Tomada de Contas Especial (TCE), quanto a convênios com municípios, autuados entre 2002 a 2011, com decisões preferidas entre 2004 a 2012 ..... 92

### MAPAS

- MAPA 1 – Quantitativo de convênios celebrados pelo estado de Minas Gerais com os municípios mineiros – 2007 a 2011 ..... 77
- MAPA 2 – Tomadas de Contas Especiais quanto a convênios celebrados pelo estado de Minas Gerais com municípios, distribuídos no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) – 2002 a 2011 ..... 88

### QUADRO

- QUADRO 1 – Tipo de Controle x Controlador ..... 31
- QUADRO 2 – Dimensões de *accountability* ..... 32
- QUADRO 3 – Quadro de forças da descentralização no Brasil ..... 38
- QUADRO 4 – Competências partilhadas pelos três entes ..... 40
- QUADRO 5 – Decisões específicas dos processos de Tomada de Contas Especial ..... 57
- QUADRO 6 – Outras decisões possíveis, em qualquer processo sob julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) ..... 58

QUADRO 7–	Classificação das decisões dos processos sujeitos a julgamento ou apreciação pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) .....	60
QUADRO 8 –	Prazos definidos no Regimento Interno Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) .....	65
QUADRO 9 –	Informações sobre decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) de regularidade, com ressalvas, de processos de Tomada de Contas Especial (TCE), quanto a convênios celebrados, pelo estado de Minas Gerais, com municípios, no período 2004-2007 .....	93
QUADRO 10 –	Informações sobre decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) pela regularidade das contas de processos de Tomada de Contas Especial (TCE), quanto a convênios celebrados entre o estado de Minas Gerais e municípios, no período 2005, 2006, 2008 .....	96
QUADRO 11 –	Informações sobre decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) pela aplicação de prescrição da pretensão punitiva em processos de Tomada de Contas Especial (TCE) quanto a convênios celebrados entre o estado de Minas Gerais e municípios, 2010 – 2012 .....	97
QUADRO 12 –	Informações sobre decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) pela irregularidade das contas em processos de Tomada de Contas Especial (TCE), quanto a convênios celebrados entre o estado de Minas Gerais e municípios, 2006, 2007 e 2011 .....	99
QUADRO 13 –	Informações sobre decisão do Tribunal do Estado de Minas Gerais (TCEMG) pela aplicação de multa ao responsável, em processos em trâmite de Tomada de Contas Especial (TCE), quanto a convênio celebrado entre o estado de Minas Gerais e município, em 2012 .....	102

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Fatos Motivadores da Instauração de Tomada de Contas Especial, no Brasil, de 2002 a 2012*, na Controladoria-Geral da União .....	70
TABELA 2 – Total de processos de Tomadas de Contas Especiais analisados pela Controladoria-Geral da União, no Brasil, compreendendo as diligências ao órgão de origem e as certificações ao Tribunal de Contas da União, de 2002 a 2012 .....	71
TABELA 3 – Total de processos de Tomada de Contas Especial (TCE) autuados e examinados, pelo Tribunal de Contas do Estado (TCEMG), e o potencial retorno, em valores correntes e em reais, em Minas Gerais, 2002 – 2012 .....	73
TABELA 4 – Convênios celebrados pelo estado de Minas Gerais, com municípios e entidades, em valores correntes e em reais, no período de 2007 a 2011 ....	75
TABELA 5 – Convênios celebrados pelo estado de Minas Gerais, com municípios, em valores correntes e em reais, no período de 2007 a 2011 .....	76
TABELA 6 – Total de Tomadas de Contas Especiais instauradas pelo Executivo do estado de Minas Gerais, quanto a convênios com entidades e municípios, protocoladas e distribuídas no período de 2002 a 2011, e deliberadas no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), entre 2004 a 2012, por exercício .....	81
TABELA 7 – Tempos médio, máximo e mínimo incorridos entre a celebração dos convênios e os atos de instaurações de tomadas de contas especiais, entre a instauração e o protocolo do processo no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), e entre o ano de celebração do convênio e a distribuição do processo no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), referentes a entidades e municípios, no período de 2001 – 2011 .....	86
TABELA 8 – Tempos médio, máximo e mínimo incorridos entre a celebração do convênio e a distribuição do processo de Tomada de Contas Especial (TCE) tramitado, da tramitação do processo no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e entre a celebração do convênio e a decisão do processo, referentes a entidades e municípios, no período de 2001 – 2011 .....	87

TABELA 9 – Tempos médio, máximo e mínimo incorridos entre a celebração dos convênios e os atos de instaurações de tomadas de contas especiais, entre a instauração e o protocolo do processo no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), e entre o ano de celebração do convênio e a distribuição do processo no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), referentes a municípios, no período de 2002 – 2012 ..... 89

TABELA 10 - Tempos médio, máximo e mínimo incorridos entre a celebração do convênio e a distribuição do processo de Tomada de Contas Especial (TCE), da distribuição no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e a decisão, e entre a celebração do convênio e a decisão do processo, no período de 2002 – 2012 ..... 91

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>2 ACCOUNTABILITY: CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	22
<b>2.1 Accountability e democracia</b> .....	23
<b>2.2 Controle</b> .....	26
<b>2.3 Responsabilidade e responsabilização</b> .....	27
<b>2.4 O controle e responsabilização pelos Tribunais de Contas</b> .....	32
<b>3 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS</b> .....	35
<b>3.1 Descentralização brasileira pós Constituição Federal de 1988</b> .....	37
<b>3.2 As transferências intergovernamentais de recursos</b> .....	43
<b>4 A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL</b> .....	50
<b>4.1 Conceito e características</b> .....	51
<b>4.2 Motivos ensejadores de instauração e Cabimento da Tomada de     Contas Especial (TCE)</b> .....	53
<b>4.3 Procedimento e Processo de Tomada de Contas Especial (TCE): fases     de apuração</b> .....	55
<b>4.4 Princípios Processuais Constitucionais aplicáveis ao processo de     Tomada de Contas Especial (TCE)</b> .....	61
<b>4.5 Trâmite do processo de Tomada de Contas Especial (TCE) no     Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG)</b> .....	64
<b>4.6 O dever de prestar contas e as consequências de um processo de     Tomada de Contas Especial (TCE)</b> .....	66

<b>5 AS TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS QUANTO A CONVÊNIOS NO ÂMBITO DO EXECUTIVO ESTADUAL</b> .....	70
<b>5.1 Dados sobre convênios celebrados pelo Estado de Minas Gerais</b> .....	74
<b>5.2 Dados sobre Tomada de Contas do Especial (TCE) no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG)</b> .....	79
<b>5.3 Dados de Tomada de Contas Especial (TCE) quanto a convênios com municípios</b> .....	88
<b>5.3.1 Análise das decisões proferidas em Tomada de Contas Especial (TCE) quanto a convênios com Municípios</b> .....	91
<b>5.3.2 Alcance das decisões quanto à inelegibilidade</b> .....	104
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	107
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	109

## 1 INTRODUÇÃO

A (atual) administração pública não pode agir de forma arbitrária ou desarrazoada, submetendo-se, também, aos princípios constitucionais e regras jurídicas, os quais são os limites à atuação de seus agentes (FREITAS, 2004), sendo necessários arranjos democráticos para fortalecimento institucional do Estado, por meio de uma atuação cada vez mais legítima, transparente, eficiente e *accountable*.

Para tanto, a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas ações e do Estado, de modo geral, implicam em maior controle e grau de responsabilização dos mesmos como “dimensão crucial de uma ordem democrática, envolvendo diferentes níveis e arranjos institucionais de representação política e de delegação de funções e poderes” (ARANTES *et al*, 2010, p. 109).

Os controles institucionalizados devem ser constantemente aprimorados, servindo, ao mesmo tempo, como limitação à atuação dos agentes e como termômetro da democracia em dada sociedade, por constituir verdadeiro escudo à corrupção, à improbidade, à falta de ética e de justiça nas relações estatais, para garantia do interesse público e da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito.

No contexto brasileiro, dentre as submissões a que está sujeito o agente público, tem-se o dever constitucional de prestar contas, bem como de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, nos termos do disposto no parágrafo único do artigo 70 da Carta Magna<sup>1</sup>, sendo, também, um princípio fundamental da ordem constitucional brasileira, por força da previsão contida no artigo 34, VII, “d”, da Constituição Federal (SILVA, 2005).

Com vistas ao controle e responsabilização daquele que descumpre essa obrigação, destacam-se os Tribunais de Contas (TC), notadamente o da União (TCU), com a competência constitucional de fiscalização administrativo-financeira das ações governamentais (MORAES, 2008), competindo-lhe, dentre outras coisas: a) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2012.

outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; b) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; e c) aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei.

Os arranjos democráticos também estão relacionados às formas de Estado, dado que o nível de poder decisório dos Governos central e subnacionais (grau de centralização) mostra-se capaz de interferir no funcionamento da democracia, com aumento do controle social e implicações relevantes na execução de prestação de serviços públicos aos cidadãos (ARRETCHE, 2012). Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, além das inovações quanto aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, e dos direitos e garantias fundamentais, inovou, também, quanto ao aspecto federativo, estruturando um sistema de repartição de competências, visando o equilíbrio das relações entre poder central e os poderes estaduais e municipais (SILVA, 2005), por uma série de atividades deslocadas para o nível local, com o propósito de dar mais eficiência ao gasto público e para ensejar mais responsividade e *accountability* (NÓBREGA, 2011).

Com o processo de municipalização, foi necessária a ampliação da capacidade de gastos e recursos pelos municípios (PRADO, 2003a), destacando-se as transferências intergovernamentais como importante arranjo no contexto da descentralização para a efetivação de políticas públicas e instrumento mais equânime de distribuição de recursos, para atingimento de maior equilíbrio regional na prestação de serviços. Tais transferências constituem repasses de recursos financeiros, com base em determinações constitucionais, legais ou voluntárias.

As transferências constitucionais e legais são de caráter automático e obrigatório, ao passo que as transferências voluntárias são caracterizadas por decisões discricionárias, para propósitos específicos. Tal discricionariedade põe em relevo a necessidade de controle sobre a forma dos repasses e de fiscalização permanentes sobre a aplicação dos recursos repassados, cujo maior exemplo é o convênio.

Considerando que o texto constitucional refere-se ao controle sobre as transferências voluntárias, os Tribunais de Contas da União e dos Estados, que têm a competência de fiscalizar os municípios, por força dos artigos 75 e 31, da Carta Magna, assumem esse papel utilizando-se de mecanismos de controle, dentre os quais, a tomada de

contas especial (tce), com o objetivo de resguardar o erário e responsabilizar os agentes malversadores de recursos públicos.

A tce é um instrumento de controle adotado pelo TCU e pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) nos casos em que há repasse de recursos públicos pela administração pública direta ou indireta da União, Estados e Municípios e quando o agente, com dever de prestar contas, não o realiza de forma total ou parcialmente, vindo a ensejar dano ao erário e a obrigatoriedade de instauração de tce para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

Sua instauração pressupõe a ocorrência de dano ao erário e ilegalidade, e visa a dois objetivos principais: o ressarcimento e a responsabilização do agente que agiu em descumprimento à lei ou deixou de atender ao interesse público<sup>2</sup>, lesando os cofres públicos. É, pois, um instrumento de controle sobre o agente com dever de prestar contas.

Embora seja um processo de caráter administrativo, a tce pode acarretar penalidades ao mau gestor da coisa pública, resultando em consequências na esfera civil, se a decisão do TC determinar o ressarcimento ao erário, ou, caso configurado ato de improbidade administrativa, na esfera penal, quando existentes indícios de crime; e, na eleitoral, com a inabilitação para o exercício de cargo ou função pública e inclusão na lista de inelegíveis, nos termos da Lei Complementar n. 135, de 04/06/2010 (Lei da Ficha Limpa).

Segundo Fernandes (2009), pelo fato de as decisões dos Tribunais corresponderem a títulos executivos, os resultados nestes processos são mais céleres e, por isso, uma boa alternativa para reduzir as demandas judiciais.

Com o viés de apurar as responsabilidades do agente público nos casos de omissão ou irregularidade no dever de prestar contas, a normatização da tce permite à Administração Pública, com a participação do controle externo, julgar as condutas lesivas ao patrimônio público e lograr êxito na obtenção de ressarcimento de débitos.

Diante do aspecto do controle e responsabilização de atos de gestores públicos frente ao seu dever de prestar contas de recursos repassados por transferências intergovernamentais voluntárias (convênios), cuja transferência integra o processo de

---

<sup>2</sup> BRASIL. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Manual de instruções sobre tomada de contas especial**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/Arquivos/TomadaContasEspecial/ManualTCE.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2012. 2008a.

descentralização preconizado pela Constituição de 1988, o estudo sobre a tce como instrumento de controle mostra-se relevante, considerando, ainda, que:

*a)* comumente é noticiada a malversação de recursos públicos em municípios brasileiros, com desvios de recursos da finalidade pública para a qual foram destinados;

*b)* os municípios, como entes federativos autônomos e responsáveis por ações de políticas públicas locais, assumem esse papel, muitas vezes, com recursos repassados pelos Estados;

*c)* a tce é um instrumento de controle a ser adotado pelos órgãos repassadores de recursos por transferências intergovernamentais voluntárias por meio de convênios, quando não se cumpre o dever de prestar contas; e,

*d)* a tce é um instrumento inserido na teoria da *accountability* horizontal<sup>3</sup>, da qual decorre o dever de prestar contas pelos agentes, a responsabilização dos mesmos por suas ações, a fim de fortalecer a democracia.

O estudo desenvolvido pretende verificar a adoção de tce em Minas Gerais como instrumento intrinsecamente ligado aos repasses de recursos por meio de convênios, a fim de analisar sua efetividade quanto à responsabilização dos agentes públicos com dever de prestar contas, ou seja, se ela é um instrumento de controle efetivo de responsabilização de agentes públicos causadores de dano ao erário, no âmbito do estado, quanto às irregularidades em prestação de contas de convênios celebrados com municípios, e suas consequências nas esferas administrativa, civil, penal e eleitoral.

Para fins de delimitação do tema, a pesquisa é focada nas imputações aos gestores públicos municipais, quais sejam, os prefeitos e ocupantes de cargos públicos não-eleitos, decorrentes da instauração de tce por omissão ou irregularidades na prestação de contas de convênios, em Minas Gerais, a partir de 2002, pois, é com a Instrução Normativa n. 01/2002, de 9/10/2002, do TCEMG, que a mesma foi regulamentada, de fato, no âmbito estadual. Registra-se que não será objeto do presente trabalho o estudo do alcance da tce sob o aspecto de ressarcimento ao erário e efetividade quanto ao retorno aos cofres públicos.

---

<sup>3</sup> Conceito de *accountability* horizontal de O'Donnell (1998), segundo o qual, para sua efetividade, deve haver instrumentos externos aos poderes legislativo, executivo e judiciário, como agências estatais, com independência e autonomia para controle e punição.

Cumpra informar que, recentemente, o estado de Minas Gerais, a fim de ampliar suas atividades de controle interno, expandiu as atribuições da Controladoria-Geral do Estado, por meio do Decreto n. 45 536/2011 (MINAS GERAIS, 2011c), criando a Superintendência Central de Auditorias e Tomadas de Contas Especiais (SCAT), e sua respectiva unidade, a Diretoria Central de Coordenação de Tomadas de Contas Especiais (DCTE), com a finalidade de coordenar, orientar e controlar as Tomadas de Contas Especiais no âmbito do Poder Executivo estadual, demonstrando preocupação com o instrumento e destacando a sua relevância como mecanismo de controle.

O presente trabalho é dividido em quatro seções, além dessa introdução e da conclusão (primeira e sexta seções, respectivamente).

A segunda seção apresenta uma revisão da literatura que, sob o enfoque dos conceitos de *accountability* e sua relação com a democracia, bem como os conceitos de controle, responsabilidade e responsabilização, com destaque para os Tribunais de Contas, procura mostrar que a atuação do poder público deve ser, cada vez mais, transparente, responsiva e *accountable*. Nesse sentido, Groisman e Lerner (2000) salientam que uma *accountability* efetiva requer a existência, na gestão pública, de transparência, publicidade, marco normativo para responsabilização, em todos os níveis da administração, e independência das instituições com papel de apurar as responsabilidades dos agentes. Assim, o exame das questões sobre a responsabilidade dos agentes públicos e a tce perpassa pela análise conceitual de democracia, de *accountability*, especialmente a horizontal, e de formas de controle, de responsabilização dos agentes e do papel dos Tribunais de Contas.

A terceira seção faz uma abordagem do conceito de federalismo, com ênfase no federalismo fiscal, por meio de revisão de literatura. Ressalta a descentralização brasileira pós Constituição Federal de 1988 e as relações entre as distintas unidades de governo, com o fortalecimento dos entes locais e aumento das transferências intergovernamentais, com destaque para as voluntárias, especialmente os convênios, cuja flexibilidade pode “direcionar politicamente os recursos, principalmente nos anos que antecedem os pleitos eleitorais” (MARTINS, 2010, p. 7), mas, que, não obstante, são relevantes para a provisão de bens e serviços públicos, especialmente no âmbito das competências compartilhadas (saúde, educação, assistência social, saneamento e infraestrutura).

A quarta seção aborda os fundamentos teóricos e normativos do instrumento de tce, seu conceito e características, motivos ensejadores de instauração e cabimento, fases

de apuração, princípios processuais constitucionais aplicáveis ao processo de tce, seu trâmite no TCEMG e as consequências aos gestores com dever de prestar contas, por meio de revisão da literatura e análise documental.

Na quinta seção, em pesquisa empírica, são analisados dados sobre as tce's no âmbito do Executivo estadual, autuadas no TCEMG no período entre 2002 e 2011, com destaque para os convênios celebrados com os municípios. Para tanto, foram utilizados dados de convênios celebrados pelo estado de Minas Gerais registrados no Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais (SIGCON-MG) – Módulo Saída, e repassados pela Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais (SEGOV-MG), cobrindo o período de 2007 a 2011.

Especificamente sobre as tce's, a quinta seção examina informações do TCEMG, para investigar a tempestividade das apurações, as decisões mais frequentes e as principais consequências aos gestores públicos municipais, com o fito de apontar a efetividade (ou não) do instrumento no tocante à responsabilização de agentes públicos (prefeitos e burocratas não eleitos), com dever de prestar contas de recursos repassados por meio de convênios.

Cabe registrar a natureza ainda incompleta da base de dados do TCEMG, o que implicou dificuldades em reunir todas as informações compiladas para a pesquisa, obrigando a busca em mais de um *link* no próprio sítio eletrônico do Tribunal e, não obstante, por diversas vezes, sem o correspondente êxito na obtenção do dado pretendido.

Ressalta-se que maiores considerações ou detalhamentos de natureza metodológica serão feitas, quando necessário, ao longo do desenvolvimento do trabalho.

## 2 **ACCOUNTABILITY: CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

No intuito de sedimentar a democracia e de legitimar, cada vez mais, a atuação do Estado no mundo, aliado ao movimento de reforma gerencial na Administração Pública, foram sendo estudados mecanismos institucionais para maior transparência e maior aproximação entre governo e cidadãos, pela responsabilização social, e aprimoramento dos controles “burocráticos clássicos” – normas procedimentais, auditorias, a supervisão direta e a revisão parlamentar (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 278) –, ressaltando a necessidade de instrumentos voltados ao controle, não só *a priori* dos processos, mas, principalmente, ao controle *a posteriori* dos resultados (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

Nesse contexto, instrumentos de controle, tanto de processos como de resultados, são necessários e imprescindíveis à responsabilização dos agentes, sejam eles políticos ou burocratas, para a garantia da *accountability*, tanto através de “agências de responsabilização” (PRZEWORSKI, 2006, p. 67) quanto pelo desempenho dos administradores, mensurando-a para impedir aos governantes de escolher seus contratantes e funcionários baseados em “critério de favorecimento político ou de apadrinhamento” (KETTTL, 2006, p. 118).

Kettl (2006, p. 85), porém, traz o questionamento de “como conciliar as metas de eficiência impostas pelo mercado com a necessidade das autoridades eleitas de cobrar responsabilidade legal por resultados àqueles a quem delegam poderes?” Ademais, o autor também questiona como conciliar controle de processos com a análise da eficiência sob a ótica do controle por resultado (KETTTL, 2006, p. 85). No mesmo sentido, Longo (2003, p. 5) afirma tratar-se de um conflito entre “la naturaleza de los mecanismos burocráticos de control y en su difícil compatibilidad con la discrecionalidad requerida por la responsabilización basada en el rendimiento”.

Ariznabarreta (2003) ressalta que o aumento da discricionariedade dos gerentes, com vistas ao aumento da eficiência e eficácia na gestão, para uma maior responsabilização gerencial, implica em controle de resultados, o qual, por sua vez, não pode substituir ou afastar o controle de procedimento/processos. Ambos, segundo o autor, devem existir de forma equilibrada e sem superposição, não sendo correto o entendimento de que um controle deve ser adotado em detrimento do outro.

Groisman e Lerner (2000), no mesmo sentido, afirmam que os controles modernos não substituem os controles clássicos, pois aqueles servem para melhorar ou complementar estes. A responsabilização, ainda que recentemente se discuta mais sob enfoque do controle de resultados, nos termos propugnados pelo novo modelo de gestão pública, não implica em afastar o controle de processos, não sendo um resultado (jogo) de soma zero.

Assim, os mecanismos de controle essencialmente burocráticos e procedimentais não podem ser ignorados em prol da análise meramente de resultados, sendo a tce um exemplo de controle formal, por essência, implicando, necessariamente, no controle de procedimentos.

Nesse contexto, o fortalecimento de instituições encarregadas do controle de agentes públicos, seja pelo controle formal e *a priori*, seja pelo controle *a posteriori* dos resultados, inclusive com o aumento da participação popular nas decisões, por meio das informações à disposição dos cidadãos para garantia da *accountability*, a despeito dos já existentes, deve ser permanentemente aprimorado<sup>4</sup>.

## 2.1 *Accountability* e democracia

Partindo-se da análise conceitual pertinente ao presente trabalho, pretende-se realizar, nesta seção, a revisão bibliográfica sobre democracia, *accountability*, controle, responsabilidade, responsabilização e tribunais de contas para, do ponto de vista de seus conceitos, relacioná-los à pesquisa, sem a pretensão, no entanto, de esgotar os mencionados temas, os quais, dada sua relevância, possuem extensa literatura e diversos pontos de análise.

---

<sup>4</sup> Clad (2000, p. 2): “En un primer momento histórico, se utilizaron controles parlamentarios y procedimentales como forma de evitar la tiranía y la corrupción de los gobernantes. Más recientemente, con la crisis del Estado y la necesidad de mejorar su desempeño, se crearon también mecanismos para fiscalizar la elaboración y los resultados de las políticas públicas, mediante instrumentos provenientes de la nueva gerencia pública. Y, finalmente, ha aumentado el número de formas de participación social en términos de control y de cogestión de los servicios públicos. Todos estos mecanismos de responsabilización son fundamentales para que la gerencia pública latinoamericana cumpla con el desafío de mejorar su desempeño, y al mismo tiempo, de relegitimar la acción gubernamental frente a la sociedad. Esto debido a que, en lo esencial, el valor de La responsabilización tiene por objeto republicanizar el sistema político, actuando contra los antiguos patrones clientelistas y patrimonialistas que han marcado la historia política de la región, los cuales constituyen obstáculos tanto para el incremento de la eficiencia estatal como para la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad”.

O conceito de democracia, segundo Silva (2005, p. 125 e 131) é um conceito político dinâmico, em constante transformação, decorrente de “um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”, não sendo, pois, “um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais [...]”, com fundamento nos princípios da “soberania popular” e da “participação, direta ou indireta, do povo no poder” e pautado nos valores da liberdade e igualdade.

O’Donnell (2011, p. 13 e 251) destaca o olhar que se deve ter sobre o regime democrático, no sentido de que a “unidade individual não é o eleitor e sim o (a) cidadão (dã)” e que estes são a “fonte e a justificação” da autoridade política e “dos poderes que dela emanam”, sendo preferível a democracia em relação a qualquer outro sistema político.

A literatura traz a definição, dentre outras, de democracia formal e substancial, quanto ao grau e natureza das instituições democráticas, sendo a primeira “um Governo do povo”, e a segunda “mais um Governo para o povo” (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2004, p. 328).

Certo é que, sob a égide do Estado Democrático de Direito, não é permitido atuação de uma Administração Pública arbitrária e autoritária, que não preze a democracia com o cumprimento e efetivação dos direitos fundamentais (ROCHA, 1997) e, quanto mais sólidos os arranjos democráticos, maior será a substancialidade da democracia, e, assim, maiores os níveis de igualdade, liberdade, acesso às garantias e direitos pelos cidadãos e mais responsivo e *accountable* será o Estado. Nesse sentido, Campos (1990, p. 4) afirma que a democracia e a *accountability* estão estritamente ligadas, no sentido de que “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*”, acompanhando os “valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade”.

A discussão de democracia perpassa, pois, pelo conceito de *accountability*<sup>5</sup>, o qual, conforme Abrucio e Loureiro (2005, p. 81), desde o pós-guerra, apresenta três princípios orientadores, quais sejam, o de que o governo deve emanar da vontade popular, que se torna a

---

<sup>5</sup> Clad (2000, p. 10): “El concepto de accountability (responsabilización) se origina en las naciones anglosajonas, tornándose central en la historia política de los Estados Unidos. Significa, precisamente, que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor (o meta-valor) político depende de dos factores. Primero, de la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de su sociedad, ya que una fuerte apatía de la población respecto a la política hace inviable el proceso de accountability. En segundo lugar, es necesario construir mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, no sólo mediante las elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes”.

principal fonte da soberania, o de que os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se perante ele, pelos atos ou omissões cometidos no exercício do poder e, o último, o de que o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos. Diniz (2004, p. 41), por sua vez, resume *accountability* como “procedimentos de responsabilização pública dos governantes”, através de “mecanismos de cobrança e prestação de contas”.

Para se efetivar como meio democrático de responsabilização dos atos dos agentes frente aos cidadãos, a *accountability* possui caráter bidimensional, conforme afirma Carneiro (2004, p. 2), citando Andréas Schedler, pelo fato de envolver “capacidade de resposta e capacidade de punição (*answerability* e *enforcement*)”. Disso advém a necessidade de intervenções na estrutura do Estado, por exemplo, pelo “estabelecimento de formas de cobrança da responsabilidade objetiva dos administradores públicos –*accountability*”, de extrema importância para a emergência de formas de competição política mais democráticas (COSTA, 2010, p. 22). As duas dimensões ou perspectivas da *accountability*, quais sejam, a *answerability* e *enforcement* são, pois, indissociáveis e de alta relevância para o cumprimento de seu amplo papel de fortalecimento da democracia.

Para tanto, há formas de atuação da sociedade e de mecanismos institucionais diversos para percorrer o caminho rumo àquelas citadas dimensões de *accountability*, como a vertical e horizontal, as quais O’Donnell (1998, p. 2 e 10) distingue muito bem:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de "*accountability* vertical". São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.

[...]

Posso, agora, definir o que entendo por *accountability* horizontal: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Tal distinção é relevante ao presente estudo, pois, pelo conceito de O’Donnell, pode-se incluir a tce como instrumento de *accountability* horizontal. Não obstante, poderia também servir como instrumento de *accountability* vertical, caso houvesse a divulgação, tanto

dos políticos suspeitos de conduta irregular na gestão de recursos públicos em processo de tce quanto dos seus respectivos julgamentos, o que poderia afetar as escolhas dos eleitores no exercício do voto.

A *accountability*, assim, independentemente de sua feição vertical ou horizontal, é um atributo da democracia que implica o controle dos governantes pelos governados, seja pela relação entre cidadãos e seus representantes, seja pela relação entre poderes constituídos, por meio do sistema de *checks and balances* (ANASTASIA e MELO, 2002), sendo necessários, de qualquer modo, instituições e instrumentos democráticos para fiscalizar e controlar a atuação dos agentes com dever de prestar contas de seus atos perante a lei e a sociedade.

## 2.2 Controle

Primeiramente, cumpre apresentar a distinção entre controle e *accountability*. Pó e Abrucio (2006, p. 686) afirmam que controle tem a ver com “a capacidade de um ator em fazer que outro atenda às demandas daquele, pela imposição de restrições, penalidades e incentivos”. A *accountability*, por sua vez, seria um conceito mais amplo, incluindo “a existência de condições para os cidadãos participarem da definição e avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo os responsáveis (CLAD, 2000)”, abrangendo, pois, o controle. Isto requer a necessária disponibilização “de informações sobre a atuação dos governos e seus resultados, bem como a existência de instituições que permitam contestar as ações do poder público” (PÓ e ABRUCIO, 2006, p. 686). E concluem que controle e *accountability*, embora não sejam sinônimos, estão indissociavelmente ligados, estando o primeiro inserido no segundo, não havendo “efetivação da *accountability* sem a utilização de instrumentos institucionais de controle”.

Nesse contexto, há mecanismos provenientes do sistema dos *checks and balances*, com uma diversidade de arranjos institucionais destinados a promover controles recíprocos e de assegurar maior responsabilização dos políticos e administradores. O controle constitui, então, uma parte do processo de “*accountability* ou responsabilização política dos governantes para garantir (ou tentar garantir) que eles atuem, de fato, como representantes do povo” (ARANTES *et al*, 2010, p. 113).

O controle objetiva limitar o poder, impondo limites aos governantes, para o uso equilibrado dos recursos públicos disponíveis (Castro, 2008), devendo os atos e atividades da Administração Pública e de seus agentes ser fiscalizados para verificar se estão conforme as prescrições normativas, nos termos do controle clássico, baseado em procedimentos, os quais devem ser respeitados, sob pena de responsabilização (GROISMAN e LERNER, 2000).

Os controles clássicos, por sua vez, são classificados em: a) controle administrativo (caracterizado pela sujeição às normas da administração pública, notadamente ao princípio da legalidade, tendo o controle interno função de garantir a regularidade das ações); b) controle parlamentar; c) controle judicial; d) controle dos tribunais de contas e auditorias - controle externo (GROISMAN e LERNER, 2000).

Groisman e Lerner (2000) trazem, ainda, a distinção entre controle preventivo, concomitante e posterior. O primeiro pode ser administrativo, judicial ou legislativo, adotado antes da emissão ou da execução do ato. O segundo caracteriza-se pelo controle hierárquico, próprio da administração burocrática, enquanto o terceiro liga-se à ideia de recurso, de impugnação, exercido *ex post* pelos organismos de controle.

Os controles clássicos correspondem aos mecanismos internos, por meio de agentes da própria administração, e mecanismos externos, realizado pelos Tribunais de Contas, poder judiciário e controle social, ou seja, por órgãos ou instituições não integrantes da estrutura interna da Administração Pública, e a tce pode, nesse contexto, estar inserida tanto no controle interno como no controle externo, a depender de sua fase (interna ou externa), conforme será tratado na quarta seção.

### **2.3 Responsabilidade e responsabilização**

Para contextualizar os temas tratados neste trabalho, é importante trazer os conceitos de responsabilidade e responsabilização, que, embora sejam termos indissociáveis, não podem ser considerados como sinônimos e como equivalentes ao termo *accountability*.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Para Oszlak (2003, p. 2), *accountability* “connota la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de um tercero para exigirla”.

*Accountability*, assim como em relação ao termo controle, possui um sentido mais amplo em relação aos conceitos de responsabilidade e responsabilização, abrangendo estes (e não o contrário). É que, para a efetivação da *accountability*,<sup>7</sup> é necessário haver a responsabilidade dos agentes, por meio de instrumentos e mecanismos de controle e responsabilização dos mesmos, a fim que a sociedade e a própria administração pública, através de suas instituições e normas, possam cobrar e buscar a atuação dos agentes conforme a lei e o fim público.

A responsabilidade pressupõe a existência de controle hierárquico entre o agente e o principal<sup>8 9</sup>, e de normas regulamentando o dever de cumprir o papel conforme estabelecido em lei<sup>10</sup>. A responsabilização, segundo Groisman e Lerner (2000), agrega obrigação e compromisso permanentes do agente, sendo resultado da responsabilidade.

Para Oszlak (2003, p. 2)<sup>11</sup>, a responsabilidade traz a ideia de “ação e objeto de responder”, sujeitando-se o agente à responsabilização, a qual pressupõe um terceiro legitimado, um principal, a exigir de seu agente o cumprimento de obrigações pactuadas explicitamente ou implicitamente, tendo, como consequência, sua punição decorrente da responsabilidade assumida.

---

<sup>7</sup> Ariznabarreta (2003, p. 1): “La expresión rendición de cuentas constituye una traducción más literal, pero con ella se pierde buena parte del marco relacional en el que se inscribe la idea de *accountability*. Los canadienses la traducen al francés como *imputabilité* (ver Morin, 1992), pero la palabra equivalente en castellano está fuertemente asociada a la idea de culpa, que constituye una versión muy restrictiva y sesgada de la misma. Hemos optado por sumarnos a la expresión adoptada por el CLAD (2000), que aunque de gran amplitud, recoge con mayor fidelidad la carga semántica de la expresión inglesa y empieza a estar acunada en castellano.”

<sup>8</sup> “Quando faltam alguns mercados e os indivíduos têm acesso a diferentes informações, estabelecem-se entre as classes de atores relações do tipo *agent x principal*, regidas por contratos explícitos ou implícitos. Os *agents* dispõem de certas informações que os *principals* não observam diretamente: os *agents* sabem o que os motiva, têm conhecimento privilegiado sobre suas capacidades, e podem ter a chance de observar coisas que os *principals* não podem ver. Executam inclusive algumas ações que, pelo menos em parte, são feitas sem o conhecimento do principal” (PRZEWORSKI, 2006, p. 45).

<sup>9</sup> Segundo Przeworski (2006, p. 39), há “três tipos de relação entre *principals* e *agents*: entre governos e agentes econômicos privados (regulação), entre políticos e burocratas (supervisão/ acompanhamento), e entre cidadãos e governos (responsabilização)”, sendo considerada na presente seção a relação entre políticos e burocratas.

<sup>10</sup> Para Groisman e Lerner (2000, p. 3) responsabilidade é: “definido como el deber de informar o rendir cuenta a una autoridad más elevada respecto a recursos manejados o trabajo ejecutado.” [...] E, “Responsabilidad ante el cometido asignado, rendición de cuentas sobre la responsabilidad conferida, y respuesta ante dicha responsabilidad, originada tanto por voluntad propia o como resultado de una exigencia normativa de responder por las acciones propias”.

<sup>11</sup> Segundo Oszlak (2003, p. 2): “[...] con el término “responsabilización” se alude a una relación donde un sujeto es sometido por otro (u otros) a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión (v.g., logro de ciertos objetivos o metas, resultantes de la aplicación de recursos). En cambio, *accountability* connota la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla. Esta distinción es crucial, por cuanto implica que la obligación forma parte, en primer lugar, de los valores (y, por extensión, de la cultura) del sujeto y no depende de que la misma resulte exigible por otros.”

Ariznabarreta (2003) entende que a responsabilização está implicitamente ligada a uma forma de hierarquia, a qual traz como consequência a atribuição de responsabilidade, com prêmios ou sanções<sup>12</sup>.

Nesse sentido, a responsabilização pressupõe a responsabilidade assumida por um agente, decorrente de uma obrigação, o qual, ao desvirtuar sua conduta de padrões normativos pré-definidos, estará sujeito à sanção, afetando, pois, segundo Ariznabarreta (2003), o comportamento e a justificativa do agente, pela necessidade de agir corretamente e dentro dos padrões normativos aplicáveis.

É possível afirmar que a responsabilidade é assumida pelo agente em relação ao seu superior hierárquico (o principal), sofrendo a responsabilização em decorrência de um comportamento irregular, com repercussões em distintas esferas - civil, administrativa, penal-, as quais são, em regra, autônomas e independentes entre si (CARVALHO FILHO, 2005).

Quanto aos agentes públicos, a responsabilidade, no âmbito do direito administrativo, decorre da atuação de suas atribuições de forma irregular, com dolo ou culpa do agente, por ação ou omissão, acarretando diferentes tipos de responsabilidade, devendo o Estado, para a respectiva reparação de danos, atuar de forma rigorosa e exemplar na apuração de responsabilidade (GROISMAN e LERNER, 2000).

No contexto da administração pública, deve-se definir quem está sujeito à responsabilidade pelos atos de gestão pública e, também, definir o conceito de agentes públicos.

Agente público “é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta” (DI PIETRO, 2012, p. 580-581). De acordo com o texto

---

<sup>12</sup> Ariznabarreta (2003, p. 4) define: “La responsabilización es inseparable de la responsabilidad. Solo en un marco de atribución de autoridad ordenado por expectativas externas sobre su utilización puede tener cabida la responsabilización. La responsabilidad supone la conformación de un agente con una capacidad de actuación de la que se derivan consecuencias. La responsabilización es la rendición de cuentas del agente ante el principal, que verifica si el ejercicio es conforme a sus expectativas y administra premios o castigos en consecuencia. [...] La responsabilización constituye un proceso inserto en una relación de dependencia de carácter vertical. En otras palabras, en la idea de responsabilización hay implícita una forma de jerarquía que permite la atribución de responsabilidad y la adjudicación de premios o sanciones”.

constitucional, os agentes públicos dividem-se em quatro categorias: a) Agentes políticos<sup>13 14</sup>; b) Servidores públicos; c) Militares; e d) Particulares em colaboração com o Poder Público.

O presente estudo, no entanto, prescinde-se da distinção entre qualquer dos quatro tipos de agentes públicos e, para sua compreensão e abordagem, o conceito de agente público será considerado em seu sentido amplo<sup>15</sup>), compreendendo os políticos e os burocratas (administradores públicos).

Os agentes públicos, por sua vez, devem obediência a essa sistemática, recaindo sobre si a responsabilidade pelos seus atos, em distintos tipos de responsabilidade: a política; a administrativa; a civil e a penal (DI PIETRO, 2012; CARVALHO FILHO, 2005). Groisman e Lerner (2000) esclarecem que a responsabilidade administrativa refere-se à fiel observância às normas, instituições, ordens de serviço ou deveres éticos; a civil diz respeito à obrigação de reparar o dano causado por uma ação que desrespeita a ordem jurídica; a penal impõe-se quando da ocorrência de delito, tipificado como crime, com implicações sobre a inabilitação para exercer cargos públicos; e a responsabilidade política refere-se ao desempenho do mandato.

A responsabilização pode ser exercida por meio de quatro controles: controle parlamentar, controle clássico (ou controle de procedimentos) - exercido pelos TC-, controle social e controle por resultados (CLAD, 2000), os quais se relacionam aos seus respectivos controladores, conforme Quadro 1.

<sup>13</sup> Segundo Di Pietro (2012, p. 582), a conceituação preferível de agente político é a proposta por Celso Antônio Bandeira de Mello (1975a, p.7 e 2008, p. 245): “Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é de formadores da vontade superior do Estado.” Para ele, são agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos auxiliares imediatos (Ministro e Secretários das diversas pastas), os Senadores, os Deputados e os Vereadores.”

<sup>14</sup> Para elucidar a abrangência do conceito de agentes políticos, em relação aos cargos municipais, destaca-se teor da Consulta nº 811.245, Rel. Cons. Adriene Andrade, 24.02.10, do TCEMG, segundo a qual: “Registrou que, no âmbito municipal, são agentes políticos o prefeito, o vice-prefeito, os vereadores e os secretários municipais, não se enquadrando nessa categoria os chefes de gabinete, os procuradores e os controladores do Município, pois não exercem função de Estado, não representam a “vontade superior do Estado” e não participam das decisões políticas do governo, sendo escolhidos por sua aptidão técnica profissional.” (Consulta nº 811.245, Rel. Cons. Adriene Andrade, 24.02.10).

<sup>15</sup> A Lei nº 8 429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional (Lei de Improbidade Administrativa) apresenta o amplo conceito de agente público: “Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

QUADRO 1 – Tipo de controle x controlador

Tipo de Responsabilização				
Controladores	Controle			
	Parlamentar	Procedimentos	Social	Resultados
Políticos	X			X
Burocratas		X		X
Sociedade			X	X

Fonte: Abrucio e Sano (2003, p. 4).

O controle clássico ou de procedimentos está relacionado apenas a um só tipo de controlador, qual seja, os burocratas, não estando relacionado diretamente ao controle pela sociedade, o que pode torná-lo pouco efetivo sob o aspecto da *accountability*.

Analisando o caso brasileiro, Campos (1990, p. 16) tece as seguintes críticas acerca dos controles burocráticos (ou clássicos):

Entre as principais deficiências dos controles burocráticos no Brasil, três devem ser mencionadas. Primeiro, os controles são altamente formalistas e têm sido de absoluta ineficiência, no que diz respeito à *accountability*. Segundo, mostram forte orientação no sentido dos meios e completo desinteresse pela 'consecução dos fins, resultados e consequências dos programas públicos. Terceiro, preocupam-se indevidamente com a uniformidade, ou seja, não consideram as diferenças entre os órgãos públicos, a diversidade de missão desses órgãos, no que isso representa em termos de diferentes processos de controle e avaliação.

Em seguida, o Quadro 2, reproduzido de Abrucio e Sano (2003, p. 5), relaciona a responsabilização e as dimensões de *accountability*.

QUADRO 2 – Dimensões de *accountability*

Tipo de Responsabilização				
DIMENSÃO	Controle			
	Parlamentar	Procedimentos	Social	Resultados
Horizontal	X	X	–	X
Vertical	–	–	X	X

Fonte: Abrucio e Sano (2003, p. 5).

Pelo exposto, vê-se que o conceito de *accountability*, notadamente a horizontal, no qual está implícita a ideia de sanção e, também, a de responsabilidade de agentes, é um importante referencial teórico para o estudo das tce's, como instrumento de controle administrativo vinculado ao TC, essencialmente formal e burocrático, caracterizado pela responsabilização por controle clássico *ex post*.

#### 2.4 O controle e responsabilização pelos Tribunais de Contas

A necessidade de criação de meios de controle da atividade estatal como forma de verificar sua legitimidade decorre do Estado Democrático de Direito (GARCIA e ALVES, 2010). Para tanto, são necessárias instituições para controlar e fiscalizar a legalidade na aplicação dos recursos públicos, destacando-se, nesse papel, os Tribunais de Contas, com o objetivo de desempenhar a “*accountability* na área das finanças públicas” com vistas a limitar o poder e “evitar desperdícios ou desvios”, por meio de atividades fiscalizatórias (*ex ante*) e pelo controle *a posteriori* (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005, p. 95).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, conforme disposições dos artigos 70<sup>16</sup> a 75, estabeleceu um sistema de fiscalização das finanças públicas, a cargo dos

<sup>16</sup> “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

Tribunais de Contas<sup>17</sup>, cuja atividade é de natureza administrativa, em controle *a priori* ou *a posteriori* dos atos dos agentes públicos (GARCIA e ALVES, 2010), atuando, segundo Britto (2001, p. 10-11), como corolário do princípio republicano, notadamente sob o prisma do dever de prestar contas:

Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim do prisma da decisão como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a *res publica* e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional.

É essa responsabilidade jurídica pessoal (verdadeiro elemento conceitual da República enquanto forma de governo) que demanda ou que exige, assim, todo um aparato orgânico-funcional de controle externo. E participando desse aparato como peça-chave, os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da *desadministração*.

Segundo Abrucio e Loureiro (2005, p. 96), não obstante terem os TC *status* constitucional no Brasil desde a era republicana, a Constituição Federal de 1988 eliminou os traços autoritários herdados da ditadura militar que cerceavam as ações do TCU, aumentando as suas atribuições e incluindo novos critérios de controle.

Os TC foram, pois, criados com a função de controle, com competência constitucional de fiscalização administrativo-financeira das ações governamentais (MORAES, 2008), sendo possível afirmar que sua importância reside em seu poder sancionador, nos casos de condutas desviantes de agentes públicos quanto à utilização de recursos que estão sob sua guarda e responsabilidade<sup>18</sup> (PEREIRA JUNIOR e DOTTI, 2010). No entanto, Campos (1990, p. 15-16) critica a forma institucionalizada do TCU (e, por extensão, aos demais TC):

---

<sup>17</sup> Sobre o regime constitucional dos Tribunais de Contas, vale trazer a afirmação de Britto (2001, p. 2), de que “[...] começo por dizer que o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, litteris: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (negrito à parte). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada.”

<sup>18</sup> Cumpre destacar que o âmbito de atuação do TCU não se confunde com o âmbito de competência dos TC, cabendo aquele a fiscalização somente nos casos de repasses de recursos federais, enquanto aos tribunais de contas estaduais ou municipais, quando houver, cabe o controle dos recursos estaduais e municipais.

[...] enquanto a Corte se limitar a aspectos contábeis e orçamentários, a burocracia não se moverá no sentido da *accountability*. No exercício de seu papel constitucional o Tribunal pode, no máximo, verificar a probidade formal dos administradores públicos no uso do dinheiro dos contribuintes (35). Do controle exercido pelo TCU, pouco se pode concluir quanto a: a) eficiência com que uma organização empregou recursos públicos; b) eficácia no atingimento das metas; c) efetividade dos órgãos públicos no atendimento às necessidades das clientelas; d) justiça social e política, na distribuição de custos e benefícios.

Assim, a fragilidade do controle que o Tribunal tem exercido sobre a burocracia vem somar-se à fragilidade da malha institucional da sociedade civil, contribuindo para que a burocracia oficial permaneça imune à *accountability*.

A atuação eficiente e célere dos TC é essencial para o grau de efetividade quanto à responsabilização dos agentes com dever de prestar contas, dado o caráter essencialmente burocrático e *ex post* de sua atuação no tocante ao exercício de controle eminentemente procedimental, tendo papel relevante, também, sob o prisma de que a “responsabilização do poder público é condição *sine qua non* à modernização administrativa” (ABRUCIO, 2005 p. 409).

Vale lembrar que, no âmbito do estado de Minas Gerais, a Constituição Estadual, em seu artigo 76, estabeleceu as diretrizes que norteiam as competências do TCEMG, as quais foram consolidadas pela Lei Orgânica do Tribunal - a Lei Complementar n. 102/2008, publicada em 18 de janeiro de 2008, em simetria às funções determinadas ao TCU pelo texto da Carta Magna de 1988.

### **3 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS**

A distribuição territorial de poder, em unidades com autonomia político-constitucional, ligadas por uma relação de independência e de autoridade própria, constitui a forma de Estado denominada federalismo. Para Almeida (1996, p. 14):

Segundo a literatura especializada, o federalismo é um sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal forma que os governos nacional e subnacionais sejam independentes na sua esfera própria de ação.

A característica principal desta forma de Estado é a divisão de poder entre governos nacional e subnacionais, distinguindo-se do Estado unitário, o qual se constitui por um único centro de poder, dotado de autonomia sobre o território, população e entes subnacionais, organizando-se de forma centralizada ou descentralizada, sem que isso o descaracterize (SILVA, 2005, p. 99), cuja escolha dos governantes se dá pelo voto direto, assim como no Estado federal (ARRETCHE, 2012, p. 28).

Os arranjos federativos podem ser classificados em: a) federalismo dual, caracterizado pela atuação independente e não coincidente dos Governos centrais e subnacionais; b) federalismo centralizado, marcado pela sobreposição decisória e de recursos do Governo federal em relação aos governos estaduais e locais; e, c) federalismo cooperativo, o qual, respeitando a autonomia dos entes federados, permite a atuação conjunta dos mesmos, por meio de competências comuns, ao lado do estabelecimento de graus de poder decisório à instância central (ALMEIDA, 1996, p. 14-15).

O estudo do federalismo ganhou força no contexto da crise mundial, a partir da década de 1970, com a ruptura do ciclo de prosperidade e estabilidade iniciado no pós-guerra, resultando em desaquecimento do comércio e aumento do déficit público. O neoliberalismo substituiu o então keynesianismo, que fundamentava o papel intervencionista do Estado, que passa a ser bastante questionado.

Desse modo, o arranjo institucional da descentralização foi defendido (no contexto da *public choice*<sup>19</sup>) para - ao transferir a responsabilidade sobre políticas e a execução das mesmas aos governos locais -, aproximar os eleitores dos gestores públicos, favorecendo a fiscalização e controle sobre os mesmos e a provisão de serviços públicos, com vistas a reduzir a “probabilidade da ocorrência de corrupção e uso predatório ou não produtivo dos recursos públicos, levando a governos menores e ao melhor funcionamento dos mercados” (CARNEIRO e BRASIL, 2012, p. 7-8).

Para a vertente interpretativa da *public choice*, a importância do Estado federal é ressaltada, notadamente do ponto de vista da descentralização, dada a capacidade de promover, por meio de disputa entre os entes federativos e com a restrição da centralização do controle dos recursos pelo governo central<sup>20</sup>, uma maior eficiência na alocação de recursos ao nível local, reduzindo os gastos públicos e atendendo, quanto à demanda por bens e serviços, as preferências dos consumidores/eleitores, os quais, por meio do mercado político local, podem exercer, mais concretamente, a *accountability* vertical (VARGAS, 2006).

No caso brasileiro, cuja adoção pelo federalismo remonta à Constituição de 1891<sup>21</sup>- diferentemente da concepção de federalismo competitivo<sup>22</sup> - adotada pelos Estados Unidos -, as inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 foram resultantes da crise fiscal originária no período militar<sup>23</sup> e do processo de democratização, culminado na adoção de modelo singular e radical em comparação ao modelo praticado em outros países, pela inclusão dos municípios como entes federados – triplo federalismo –, mediante funções compartilhadas, nos moldes do federalismo cooperativo (ALMEIDA, 2001).

---

<sup>19</sup> Segundo Oliveira (2010, p. 131-132), a Teoria da Escolha Pública argumenta que as “falhas” do Estado decorrem do egoísmo, racionalidade e maximização de utilidades do trabalho do homem, aplicados aos burocratas e políticos que, ao buscarem satisfazer seus interesses particulares, provocam desperdício e fazem o Estado incorrer em mais falhas que o mercado, “o que justificaria sua retirada do cenário ou sua redução a uma condição “mínima” (Estado mínimo)”. Assim, surge a necessidade de estabelecimento de regras e limites “para o comportamento dos políticos e da burocracia estatal, visando recuperar a confiança do povo nas instituições políticas tradicionais”.

<sup>20</sup> Para Arretche (2002, p. 25), “Também em países com democracias estáveis, a descentralização aparecia como uma alternativa às estruturas decisórias centralizadas instituídas durante a construção dos Estados de Bem-Estar Social, de inspiração keynesiana”.

<sup>21</sup> Segundo Brose (2002, p. 8), “Como muitas outras, a primeira Constituição Federal brasileira de 1891 foi baseada na Constituição dos EUA, datada de 1787, que não trata dos municípios (JORDAN, 2001; Elliot e Ali, 1995), acabando por limitar o raio de ação do governo local na República”.

<sup>22</sup> Alicerçado, modernamente, nos fundamentos econômicos da *public choice*.

<sup>23</sup> Segundo Almeida (1996, p. 17): “[...] no contexto de luta contra o regime militar, a descentralização tornou-se para os opositores, sinônimo de democracia e de devolução à cidadania da autonomia usurpada pelos governos militares. [...] no tocante às políticas sociais, a descentralização foi vista como instrumento de universalização do acesso e do aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços sociais”.

Aos estados e municípios foram transferidos recursos, funções, e responsabilidades na gestão de políticas, com primazia aos governos locais (BROSE, 2002), tendo sido aumentado e fortalecido o sistema de transferências intergovernamentais, inaugurando uma nova etapa do federalismo fiscal<sup>24</sup> brasileiro, ainda, no entanto, inacabada, devido ao descompasso entre a (atendida) descentralização de receitas e a necessária e pendente “descentralização das responsabilidades públicas” (REZENDE, 2012, p. 333).

Cumprir destacar que os arranjos federativos preconizados pela Constituição Federal de 1988 passaram a ser mais associados às medidas descentralizadoras do que propriamente à “ordem política e constitucional com especificidades próprias” (SOUZA, 2005, p. 106), revelando a necessidade de ressaltar a diferença entre ambos, como aponta Arretche (2002, p. 27):

A simultaneidade histórica dos dois processos tem deixado a falsa impressão de que estes são a mesma coisa, quando não o são. Embora originários do mesmo processo histórico no Brasil – a negação do autoritarismo e da centralização –, federalismo e descentralização não implicam engenharias políticas gêmeas.

A fim de melhor elucidar seus conceitos e dimensões, tratar-se-á da descentralização e das transferências intergovernamentais, notadamente as transferências voluntárias, em tópicos específicos, a fim de destacar os convênios como forma de repasse de recursos para a execução indireta de políticas públicas, com forte viés descentralizante.

### **3.1 Descentralização brasileira pós Constituição Federal de 1988**

Enquanto no contexto mundial a descentralização resultou das mudanças institucionais decorrentes da crise do Estado, a partir da segunda metade do século XX, surgindo no contexto do modelo gerencial de administração pública, “orientada para o cidadão e para obtenção de resultados”, com vistas a uma maior eficiência na alocação de recursos, controle dos gestores públicos, redução dos gastos públicos e busca da satisfação ao

---

<sup>24</sup> Adota-se, neste trabalho, o conceito de Federalismo Fiscal apresentado por Prado (2006, p. 15): “o conjunto de problemas, métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de forma tal que viabilizem o bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a ele atribuídos. Isto remete para as relações entre atribuições de impostos, distribuição governamental do gasto público e, principalmente, transferências intergovernamentais”.

cidadão (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 28-30), no Brasil, a descentralização caracterizou-se pelo aspecto político, ligado ao processo de redemocratização, seguindo tendência dos países latino-americanos (CARNEIRO e BRASIL, 2012, p. 3).

O Quadro 3 mostra as forças e circunstâncias da descentralização no Brasil:

### QUADRO 3 – Forças da descentralização no Brasil

---

Democratização do país	Descentralização desorganizada gerando incertezas
Participação popular	Falta de controle social
Controle sobre os governantes	Reação das elites locais e novas formas de cooptação
+ Eficiência e eficácia das políticas públicas	
=====→	←=====
Desenvolvimento sustentável	Descontinuidade nas políticas públicas
Criação de novos espaços públicos	Incompetência dos conselhos municipais
Formação de novas lideranças	Repasse de responsabilidade e não de <i>know how</i>
Riscos da descentralização são menores	Recursos não são transferidos no montante exigido
Regulação da economia	Setorialização das políticas
	Menor eficácia do Estado

---

Fonte: Brose (2002, p. 5).

Para além dos motivos que fundamentaram a adoção da descentralização no Brasil, cumpre trazer as diferentes dimensões da descentralização, as quais são necessárias para a compreensão analítica da distribuição de autoridade nos estados nacionais, dado que o nível de centralidade do governo federal se justifica mais pela “coordenação nacional de políticas públicas”, do que, propriamente, pela “distinção binária entre estados federativos e unitários”, a partir da distinção entre *policy decision-making* - quem regula, e *policy-making*, quem executa (ARRETICHE, 2012, p. 145-147).

Assim, segundo Arretche (2012, p. 147), as distinções conceituais de descentralização são:

1) descentralização política (relativa à possibilidade de que os governos locais sejam eleitos diretamente e tenham um mandato próprio, e, portanto, irrevogável pelos níveis superiores de governo); 2) descentralização fiscal (relativa à participação das receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado); e 3) descentralização de competências (relativa à responsabilidade pela execução de políticas públicas) é usual e frequentemente adotada pela literatura.

A autonomia política dos municípios adveio do texto constitucional de 1988, ressaltando a concepção federal e a ideia de que a aproximação entre os eleitores e seus gestores públicos facilita a fiscalização e cobrança por resultados (*accountability*). Essa autonomia independe do nível de restrição ao poder de decisão (ARRETCHE, 2012) e não pode ser alterada por comandos de entes federativos superiores.

A descentralização fiscal implicou em ampliação das receitas dos municípios, com aumento de “alíquotas de seus impostos” e ampliação das “transferências constitucionais automáticas (fundos de participação de estados e municípios) e negociadas, do nível central para os níveis locais de governos” (MÉDICI e MACIEL, 1996, p. 44), com vistas a assegurar uma melhor equalização no financiamento do gasto (CARNEIRO e BRASIL, 2012).

Argumenta-se que a descentralização das políticas públicas não acompanhou o ritmo da descentralização do gasto social (ARRETCHE, 2002; REZENDE, 2012) e que as transferências intergovernamentais não são hábeis a promover equilíbrio regional e redução das desigualdades entre os governos locais, como almejado.

No mesmo sentido, Rezende e Oliveira (2003, p. 21) ressaltam que o sistema de repartição de receitas entre as esferas da Federação é inconsistente para o atingimento da eficiência e equidade e, por conseguinte, à “implementação de políticas fundamentais para o desenvolvimento econômico”. Rezende (2003, p. 38) defende, ainda, que o federalismo fiscal deve ser revisto e reformulado, a fim de “estabelecer mecanismos eficazes para a cooperação intergovernamental” e “instituir novas regras para a redução das desigualdades regionais”.

A descentralização de competências<sup>25</sup> traz relevante discussão sobre o efetivo papel dos municípios nas políticas sociais no Brasil, seja do ponto de vista da execução descentralizada de serviços públicos, seja do ponto de vista da autonomia decisória, considerando a capacidade administrativa e operacional dos mesmos e o “*trade-off* entre centralização de autoridade e desigualdade de resultados” (ARRETCHE, 2012, p. 21).

---

<sup>25</sup> Também conceituada como “designação formal de responsabilidades de governo” (ARRETCHE, 2012, p. 146).

A definição de funções compartilhadas entre os três esferas de governo, sem a clareza sobre o papel a ser executado por cada um, é uma das críticas apresentadas neste tipo de arranjo da descentralização, que pode inviabilizar a decisão pela execução de políticas públicas, não obstante a transferência de receitas aos estados e municípios, fomentando o “conflito entre os níveis de governo”, com “efeitos paralisantes sobre a construção de uma forma de federalismo cooperativo” (ALMEIDA, 1996 p. 19).

A Constituição de 1988 fixou as competências comuns entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dispostas, resumidamente, no Quadro 4.

#### QUADRO 4 – Competências partilhadas pelos três entes

SERVIÇO/ATIVIDADE
Saúde e assistência pública
Assistência aos portadores de deficiência
Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos
Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais
Cultura, educação e ciência
Preservação das florestas, da fauna e da flora
Agropecuária e abastecimento alimentar
Habitação e saneamento
Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social
Exploração das atividades hídricas e minerais
Segurança do trânsito
Políticas para pequenas empresas
Turismo e lazer

Fonte: Adaptado de Souza (2005, p. 112).

Pelo texto constitucional, as políticas públicas nas áreas de saúde, educação, habitação e saneamento, combate à pobreza, atividades hídricas e minerais e em turismo e lazer, dentre outras, foram definidas como comuns aos três entes, pondo em relevo o papel das transferências intergovernamentais de recursos como importante arranjo na provisão de bens e serviços no contexto da descentralização.

Ocorre, porém que, dada a definição de competências compartilhadas, a ausência de atribuições específicas aos entes pode desestimular a iniciativa, tanto pela

formulação quanto pela execução de serviços públicos, e, assim, ao invés de favorecer a realização de políticas pelos três níveis de governo, de forma cooperativa, paradoxalmente, fomenta a competitividade do sistema (SOUZA, 2005, p. 112).

No mesmo sentido, Oliveira (2007, p. 28) afirma que a descentralização sofre várias críticas, notadamente sobre a necessidade “de regras claras e de mecanismos de coordenação e cooperação entre as esferas governamentais para garantir a oferta de políticas públicas”, com vistas à eficiência, controle e austeridade na provisão de serviços públicos.

Sob o prisma da capacidade administrativa e operacional dos entes locais em executar políticas, Carneiro e Brasil (2012, p. 3) ressaltam a necessidade de “profissionalização da administração pública, com o intuito de melhorar a entrega de serviços à população”. A capacidade de formular e executar políticas de forma descentralizada, voltadas às necessidades reais da população, com planejamento, qualidade e adequada utilização dos recursos disponíveis, está, segundo os autores, diretamente relacionada à existência de um corpo burocrático fundado nos preceitos meritocráticos<sup>26</sup> “do modelo weberiano”. Nos municípios brasileiros, notadamente nos de pequeno porte, os quais são em grande número no Brasil<sup>27</sup> (CARNEIRO E BRASIL, 2012, p. 10 e 19), há um déficit de capacidade administrativa e gerencial evidenciado pela faixa sem escolaridade dos funcionários, que, aliado aos apontamentos da literatura sobre os altos níveis de cargos de confiança, em detrimento dos cargos preenchidos por concurso, e da rotatividade de pessoal nas administrações municipais, prejudica a qualidade no desempenho das atividades de nível local e desfavorece a continuidade das políticas, assim como salienta Brose (2002, p. 24):

Persiste ainda em nossa sociedade a ideia de que ocupar estes cargos no governo local não exige qualquer tipo de qualificação específica. Citando um slogan de venda de eletrodoméstico: ‘não requer prática nem habilidade, toda criança é capaz’. Esta ideia está presente em todos os campos políticos, e assim que um partido assume uma prefeitura assiste-se a uma troca generalizada dos ocupantes dos cargos não-concursados. Funcionários concursados que são identificados como pertencentes à oposição são transferidos e relegados ao ostracismo em postos de trabalho afastados. Este procedimento é danoso em vários aspectos: impede-se o aprendizado organizacional; não há gestão do conhecimento; a continuidade das políticas públicas torna-se praticamente impossível e grande parte dos quatro anos de uma gestão são gastos para ‘aprender o serviço’ em experimentos sem acompanhamento e sem consistência. O alto grau de amadorismo e a falta de continuidade na gestão

<sup>26</sup> Para Campos (1990, p. 14), “Nos níveis municipal e estadual, a troca de votos pelos cargos públicos tem sido prática corrente, independentemente da existência de vagas. Após duas eleições para governadores, as burocracias estaduais e municipais tinham tal excesso de pessoal que a maior parte de seus orçamentos estava comprometida com salários”.

<sup>27</sup> Carneiro e Brasil (2012, p. 15-16) explicam que: “De 4 122 municípios existentes no período imediatamente anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, o país saltou para 5 565 municípios em 2009, dos quais 22,6% do total têm menos de 5 mil habitantes e outros 23,2% do total situam-se entre 5 mil e 10 mil habitantes”.

pública já era registrada como problema estrutural pela *US Operations Mission to Brazil* nos anos 50 (FRIEDMANN, 1960).

Neves (2003, p. 577) também ressalta um dos problemas que atinge a maioria dos municípios é a “falta de mínimo de infra-estrutura para seu funcionamento conforme a Constituição.”<sup>28</sup>

Aliada à falta de infraestrutura e de capacidade técnica - que resultam em baixa capacidade de gestão -, Arretche (2012, p. 15-16) salienta a desconfiança de compromisso com os cidadãos, pelos políticos locais, motivando a restrição do poder decisório dos municípios, ao lado da ampliação do mesmo ao ente central.

Ademais, no tocante ao grau de descentralização de competência pelos municípios, Arretche (2012) afirma ser mais desejável e salutar a centralidade do poder decisório na esfera federal, para o desempenho (institucionalmente forte) da regulação, coordenação e indução de políticas sociais nacionais aos níveis estaduais e municipais, dada a heterogeneidade na prestação de serviços públicos e consequentes desigualdades regionais.

Nesse sentido, a execução de políticas públicas pelos entes subnacionais seria resultado da limitação de sua autonomia decisória e de mecanismos de indução promovidos pelo governo central, mostrando ser possível, conforme salienta Arretche (2012, p. 147), a combinação entre “execução descentralizada de serviços públicos” e “centralização da autoridade sobre as regras da execução”, pela atuação normativa e financeira da União no contexto da descentralização, a partir da Constituição de 1988.

Verifica-se que a literatura especializada aponta críticas ao arranjo da descentralização no Brasil, sendo convergente o entendimento sobre seus impactos negativos às instituições federativas, notadamente aos municípios, comprometendo a capacidade da execução de suas responsabilidades governamentais (*policy-making*) e o grau de sua autonomia decisória (*policy decision-making*), citando, resumidamente, dentre outras: a) a necessidade de esclarecimento sobre o papel a ser executado por cada ente nas funções compartilhadas; b) ausência de profissionalização da administração pública municipal; e c) desigualdades regionais, favorecendo a heterogeneidade na prestação de serviços públicos.

---

<sup>28</sup> Para Neves (2003, p. 577), “a grande maioria dos Municípios convive estruturalmente à margem da Constituição não só no que diz respeito à generalização de inconstitucionalidades e ilegalidades da administração e política patrimonial, financeira e de pessoal, mas também pela falta de mínimo de infraestrutura para seu funcionamento conforme a Constituição”.

Não obstante as dificuldades e críticas à descentralização, seu objetivo é promover eficiência na prestação de serviços públicos e a maior distribuição destes ao nível local, por meio das transferências intergovernamentais (da redução do gasto público, da *accountability* vertical), sendo um dos caminhos (mas não o único), para maior aproximação ao ideal democrático de governo para o povo.

### **3.2 As transferências intergovernamentais de recursos**

Lima (2003, p. 127) salienta que “O estudo das transferências intergovernamentais é muito importante para a compreensão do tipo de federalismo fiscal existente em um país”, cujas justificativas são: a “internalização de externalidades a outras jurisdições”; “melhoria do sistema tributário como um todo”; “correção de ineficiências na oferta de equilíbrio de bens públicos locais” e “equalização fiscal entre jurisdições”.

Inseridas no arranjo do Estado federal e da descentralização, as transferências intergovernamentais de recursos foram fortalecidas e aumentadas pela Constituição Federal de 1988, dada a necessidade de promover a transferência da competência para executar políticas públicas aos entes subnacionais, notadamente aos entes locais, tendo em vista sua elevação a ente federado.

No contexto do federalismo brasileiro, as transferências intergovernamentais podem ser efetuadas do nível central para os níveis subnacionais de governo, ou seja, verticalmente e também, por meio de transferências horizontais, realizadas entre entes de um mesmo nível de governo (PRADO, 2003b, p. 281), constituindo repasses de recursos financeiros, com base em determinações constitucionais, legais ou voluntárias. As duas primeiras caracterizam-se pela obrigatoriedade do repasse, decorrente de repartição de receitas tributárias originárias, “correspondendo a parcelas arrecadadas pelo governo central e repassadas aos demais entes da Federação”, ou por força de lei, visando “ampliar a capacidade geral de gasto dos GSN, aparecendo como receita virtualmente livre em seu orçamento” (PRADO, 2003a, p. 47), como exemplos dessas transferências, têm-se:

- a) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
- b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM);

- c) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- d) a arrecadação decorrente do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF);
- e) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR);
- f) transferência obrigatória de 50% do produto da arrecadação do IPVA dos Estados aos Municípios correspondentes.

As transferências legais<sup>29</sup> são as definidas por lei, de caráter automático e obrigatório.

As transferências voluntárias, por sua vez, segundo Lima (2003, p. 130-131), podem ser divididas em: incondicionais e condicionais, sendo as primeiras caracterizadas pela aplicação em qualquer finalidade, objetivando a “equalização fiscal entre jurisdições”, não obstante seu caráter discricionário, e as segundas, condicionadas ao atingimento de imposições do ente repassador e pela exclusiva aplicação do recurso em objeto determinado, podendo ser exigida contrapartida, ou seja, uma aplicação de recurso por parte do ente receptor, como requisito para a efetivação da transferência.

As transferências intergovernamentais voluntárias são caracterizadas por decisões discricionárias, para propósitos específicos (a realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado)<sup>30</sup>, com vinculação do recurso ao objeto pactuado, com vistas ao atendimento “de programas constantes do orçamento central” (GOMES, 2011, p. 812), cuja definição legal encontra-se no disposto no artigo 25 da Lei Complementar n. 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>31</sup>:

Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Unico de Saúde.

<sup>29</sup> Prado (2003a, p. 47) trata de forma indistinta as transferências legais e constitucionais, englobando as duas no conceito de transferências legais, as quais o autor define sendo aquelas cuja origem e montante dos recursos “a serem distribuídos para cada governo estão especificados em lei ou na Constituição”.

<sup>30</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Convênios e outros repasses. 2. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2008. 74 p. Disponível em: <[http://municipios.bdmg.mg.gov.br/cartilhas/Documents/Convenios\\_e\\_outros\\_repasses\\_2a\\_Edicao.pdf](http://municipios.bdmg.mg.gov.br/cartilhas/Documents/Convenios_e_outros_repasses_2a_Edicao.pdf)>. Acesso em: 09 dez. 2011. 2008b.

<sup>31</sup> BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2012.

Segundo Martins (2010), uma das formas de tornar as transferências voluntárias mais eficientes, para atuar como instrumento mais equânime de distribuição de recursos, seria sua utilização baseada em critérios técnicos e objetivos. Ao lado desse argumento, tem-se o de Prado (2003a, p. 47), de que as transferências voluntárias prestam-se ao “ajustamento emergencial e de curto prazo”, pelo caráter “suplementar” ao papel redistributivo das transferências legais:

Transferências legais são aquelas cujos critérios que definem a origem dos recursos e os montantes a serem distribuídos para cada governo estão especificados em lei ou na Constituição e as transferências discricionárias ou voluntárias são, no essencial, resultado do processo orçamentário anual dos governos de nível superior – federal e estadual - sem qualquer correlação com os fluxos das transferências legais, resultando de negociações no Parlamento.

Sua utilização, em tese, deveria ser de caráter complementar e auxiliar as transferências legais ou “estruturais”, por apresentarem maior flexibilidade para lidar com situações excepcionais de curto prazo, em que há pressão sobre a estrutura de financiamento tal como definida pelas receitas próprias acrescidas das transferências legais. O nosso modelo supõe, de modo coerente com a maioria dos casos reais, que a função de redistribuição de recursos em geral é operada com transferências legais. Isso implica que, no esquema proposto, as transferências discricionárias assumem um papel suplementar e de ajustamento emergencial e de curto prazo.

Gomes (2011, p. 812) afirma que as transferências voluntárias podem, de forma indireta, “promover a correção de externalidades e manutenção de padrões mínimos de serviços públicos”. Significa dizer que, também sob este ponto de vista, elas apresentam caráter subsidiário ou indireto aos objetivos propostos pelo federalismo fiscal e pela descentralização, como a já citada “correção de ineficiências na oferta de equilíbrio de bens públicos locais” (LIMA, 2003, p. 127).

Tais apontamentos levam ao questionamento sobre o papel das transferências voluntárias para o efetivo fortalecimento do federalismo fiscal, mais especificamente, ao princípio da equidade,<sup>32</sup> notadamente pela condicionalidade deste tipo de repasse. Nesse sentido, afirma-se que as transferências voluntárias não têm o viés de “reduzir desequilíbrio fiscal vertical”, nem o efetivo caráter redistributivo das transferências intergovernamentais, e,

---

<sup>32</sup> Segundo Baracho (2000, p. 12), “A equidade tem a ver com a possibilidade de acesso aos serviços públicos dos grupos sociais menos favorecidos (regiões pobres, pessoas pobres, minorias, terceira idade, indigentes, etc.) em comparação com as mesmas possibilidades da média do país. Trata de assegurar a igualdade de utilização dos recursos entre os que têm direito a eles. Procura-se medir o nível de distribuição equitativa dos serviços públicos”.

assim, é possível afirmar que não são capazes de “suprir as deficiências de recursos do ente receptor”, conforme Gomes (2011, p. 813).

Ademais, o caráter político muitas vezes impingido às transferências voluntárias também é mais um argumento contrário ao seu papel de fomento à eficiência de serviços públicos e de equilíbrio regional, objetivados pelo federalismo fiscal.

Verificam-se, pois, disparidades entre as finalidades das transferências obrigatórias e das voluntárias, tendo as últimas um caráter secundário em relação aos efeitos das transferências obrigatórias, as quais possuem maior relevância em termos de redistributividade e equidade, não obstante seus problemas também de efetividade<sup>33</sup>. Isso, todavia, não retira a importância das transferências voluntárias como fomento à execução de políticas públicas, sendo necessários, na opinião de Lima (2003, p. 148), maiores estudos sobre as mesmas, a fim de elucidar seus critérios (se políticos ou técnicos) e quais regras informais de condutas, hábitos, costumes e práticas, próprias da arena política (FLEURY, 2009, p. 12) induzem sua prática voltada para diretrizes alheias ao federalismo fiscal e às políticas de descentralização.

Ademais, segundo Baracho (2000, p. 5-6),

o processo de descentralização dos serviços públicos iniciado desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 *vis a vis* a participação do estado na condução deste processo, sob a premissa de que a municipalização dos encargos não deve ter como objetivo a mera transferência de gastos. O objetivo último deve ser a melhoria das condições de atendimento às demandas da população, o que pressupõe capacitar o município a receber o encargo. É claro que existem muitos governos locais ainda não capacitados para este desafio, o que pressupõe a cooperação técnica e financeira do Estado e do Governo Federal com essas prefeituras. Em síntese, a coordenação, compatibilização e integração do planejamento da ação do setor público nas suas três esferas é importante no processo de descentralização.

As transferências voluntárias podem ser realizadas por contrato de repasse, termo de parceria ou por convênios,<sup>34</sup> instrumento mais comumente utilizado, os quais, por sua vez, constituem forma de ajuste entre o Poder Público e entidades/municípios para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração, atendendo às

<sup>33</sup> Arretche (2004, p. 18) afirma que: “No sistema atual, a arrecadação tributária é bastante concentrada: os cinco principais impostos são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, sendo quatro deles arrecadados pela União”. [...] “A arrecadação de tributos é extremamente desigual no plano horizontal, isto é, entre os governos subnacionais”.

<sup>34</sup> Brasil (2005a) e MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; Auditoria-Geral do Estado. Manual de orientações para aplicação de recursos e prestação de contas de convênios. Jun. 2009.

cláusulas e ao plano de trabalho pré-definidos.<sup>35</sup> O convênio é, pois, um instrumento da descentralização administrativa, consagrado no artigo 10 do Decreto-Lei 200/67 (ALMEIDA, 2008). O regramento desse tipo de repasse obriga a que o conveniente observe a legislação pertinente e siga as normas impostas pelos órgãos repassadores, devendo o recurso ser aplicado estritamente na finalidade pactuada (§ 2º do art. 25, LRF).

Com efeito, tem-se o dispositivo constitucional 241, segundo o qual:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998).

O critério caracterizador das transferências voluntárias é a discricionariedade, não obstante os requisitos legais a serem cumpridos para o seu repasse, por meio de convênios<sup>36</sup>, por exemplo. Tal discricionariedade se justifica pelo fato de que os recursos disponíveis no Orçamento da União e do Estado são limitados, daí não ser possível contemplar todos os interessados com o repasse de recursos por transferências voluntárias (BRASIL, 2008b). Ademais, por serem decisões discricionárias, não apresentam, claramente, seus critérios de escolha para justificar o repasse a determinados entes em detrimento de outros, o que leva à conclusão de que são pautadas mais em “acordo com conveniências momentâneas”, atendendo “a pressões e acordos políticos, do que a regras

---

<sup>35</sup> BRASIL. Lei n. 8 666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2012.

<sup>36</sup> BRASIL. Senado Federal. Manual: obtenção de recurso Federal pelos Municípios. Brasília, 2005b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/psimon/livros/livro030.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2011. “Sob pena de ficarem impedidos de receber recursos federais por meio de transferências voluntárias, os Municípios devem satisfazer uma série de requisitos e exigências”. Conforme determina a IN 01/2004-STN, a celebração de convênio para transferência voluntária deverá atender ao disposto:

I – na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000);

II – na lei de diretrizes orçamentárias relativa ao exercício, ou exercícios, em que se derem a formalização do convênio e a utilização dos recursos;

III – na IN 1/97-STN com as alterações ulteriores; e

IV – demais diplomas legais aplicáveis."

estáveis”, conforme afirma Lima (2003, p. 131-132), possuindo, assim, forte viés político.<sup>37</sup>

Segundo Martins (2010, p. 7), a flexibilidade deste tipo de transferência intergovernamental pode “direcionar politicamente os recursos, principalmente nos anos que antecedem os pleitos eleitorais”. No mesmo sentido, Fernandes (2012, p. 658) afirma:

Efetivamente, como o convênio é ato de colaboração entre as partes, deve ser reconhecida razoável ou enorme margem de discricionariedade. A imprensa, sempre vigilante, tem apontado indícios de favorecimento para Estados geridos por partidos do Governo Federal, ou ainda, a maciça liberação de recursos em períodos pré-eleitorais. Por dever de justiça e a bem da verdade, tais acusações não se referem a um ou outro governo, parecendo ser mesmo uma constante.

Cumprido destacar que a discricionariedade, própria das transferências voluntárias, traz, como consequência, a necessidade de maior controle e fiscalização quanto à correta aplicação dos recursos repassados por meio de convênios.

O regramento desse tipo de repasse possui quatro fases: a proposição, a celebração, a execução e a prestação de contas, fase esta em que o gestor deve demonstrar de forma clara e indubitável a correta e regular aplicação dos recursos, não sendo bastante a comprovação da execução do objeto. Deve, também, provar que o realizou com os recursos destinados para tal e com obediência às normas legais aplicáveis à matéria, sendo necessária a comprovação da ligação entre o recurso repassado, o que foi gasto e a concretização do objeto (MINAS GERAIS, 2011d). Do contrário, estará sujeito ao bloqueio financeiro no Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (SIAFI-MG), ficando o ente impedido de receber novos recursos públicos até a completa regularização e, também, sujeito à instauração de tce<sup>38</sup>, para apurar os fatos, quantificar o dano e apontar responsáveis.

---

<sup>37</sup> Lima (2003, p. 147-148), através de dados de transferências voluntárias da União para estados e da União para municípios no ano de 2000, chegou às seguintes conclusões: “Critérios de tamanho da população, do PIB, da renda per capita municipal e mesmo o fato de o prefeito pertencer ou não à base de sustentação não se revelaram capazes de explicar as transferências da União para os municípios.” [...] “As transferências para estados não originários de repartição de receitas são bem explicadas pelo critério populacional e pelo critério político, este medido pelo fato de o governador pertencer ou não à base de sustentação do governo federal. Já as transferências para os municípios revelaram-se mais complexas. Nem o critério populacional, nem o simples fato de o prefeito pertencer ou não a partido da base de sustentação do governo federal foram capazes de explicar as transferências da União. Certamente, o critério político é importante, mas há que se aprofundar a forma de medir esse critério”. [...] “Para tanto, há necessidade de pesquisas adicionais que analisem mais detidamente o comportamento dos parlamentares federais e suas relações com as prefeituras e o governo federal para uma melhor explicitação do que determina as transferências da União para os municípios”.

<sup>38</sup> Conforme determina o art. 30 do Decreto Estadual n. 43 635/2003.

Sobre a aplicação dos recursos de convênio, bem como sua execução, Di Pietro (2002, p. 191-194) ressalta que o valor repassado fica adstrito ao objeto pactuado,

durante toda a sua execução, razão pela qual o executor deverá demonstrar que o referido valor está sendo utilizado em consonância com os objetivos estipulados. Como não há comutatividade de valores, não basta demonstrar o resultado final obtido; é necessário demonstrar que todo o valor repassado foi utilizado na consecução daquele resultado. Vale dizer que o dinheiro assim repassado não muda sua natureza por força do convênio; ele é transferido e utilizado pelo executor do convenio, mantida sua natureza de dinheiro público (no sentido de que está destinado a fim público).

Assim, todo gestor público tem a obrigação de apresentar a documentação relativa à prestação de contas, de forma organizada e tempestiva e, por meio dela, demonstrar ao órgão concedente a correta aplicação dos recursos recebidos e a conclusão do objeto pactuado, sendo seu este ônus.

Para tanto, os órgãos concedentes devem implementar mecanismos adequados para o controle das transferências de recursos por meio de convênios, desde a fase da proposição até a da prestação de contas, de modo a evitar o uso indevido e a malversação de recursos públicos (RIBEIRO, 2006), fazendo o controle, inclusive pela instauração de tce, caso o órgão concedente não logre êxito na regularização da prestação de contas, a fim de, tempestivamente, identificar eventuais prejuízos na guarda e aplicação de recursos públicos com vistas ao ressarcimento do erário<sup>39</sup>.

Dá a relação entre federalismo fiscal, descentralização, execução de políticas públicas e as transferências intergovernamentais, com destaque para as transferências voluntárias, sendo necessário, nesse contexto, estudar o controle dos repasses pelos órgãos concedentes, sob o aspecto da tce, por ser essa um instrumento final de controle do processo de transferência de recursos públicos por meio de convênios, no âmbito administrativo.

---

<sup>39</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Análise e Instrução de TCE**. Brasília. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/TCE/Curso%20de%20Tomada%20de%20Contas%20Especial%20\(Fabiano\).pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/TCE/Curso%20de%20Tomada%20de%20Contas%20Especial%20(Fabiano).pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2012.

#### 4 A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

O dever de prestar contas é obrigação constitucional de todo administrador público, bem como de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, nos termos do disposto no parágrafo único do artigo 70 da Constituição da República,<sup>40</sup> e, também, conforme determina a Constituição do Estado de Minas Gerais, no seu artigo 74, §2º<sup>41</sup>.

O Decreto-Lei n. 200/67 (que dispõe sobre a organização da Administração Federal, e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa) determina: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego, na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.

O Decreto n. 93 872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, prescreve:

Art. 66. Quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados.

As Constituições de 1934 e de 1946 já determinavam a competência do Tribunal de Contas de julgar as contas daqueles que receberem recurso público (FERNANDES, 2012), sendo o dever de prestar contas uma obrigação do agente público muitos antes de 1988 (embora tenha vindo expresso no texto da Carta Magna de 1988).

A verificação da regularidade na guarda e aplicação dos recursos, decorrente do dever constitucional de prestar contas, pode se dar por meio de um mecanismo de controle denominado tomada de contas especial (tce), normatizado pelo TCU e pelos TC estaduais<sup>42</sup>, visando à apuração e responsabilização de agentes que, supostamente, tenham lesionado o

---

<sup>40</sup> Art. 70, parágrafo único com a redação dada pela EC n. 19/98.

<sup>41</sup> MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Ed. 14. Belo Horizonte. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2011. 2011a.

<sup>42</sup> Conforme Instrução Normativa n. 01/2002 do TCEMG, e, também, a Instrução Normativa n. 03/2005 do mesmo Tribunal.

erário, por descumprimento à lei ou por inobservância do interesse público (BRASIL, 2008a), sendo, por isso, importante instrumento de função fiscalizadora *a posteriori*.

#### 4.1 Conceito e características

A tce é um instrumento de função fiscalizadora, caracterizado por ser um processo de caráter excepcional de controle, de natureza administrativa, destinado a verificar a regularidade na guarda e aplicação dos recursos públicos, através da apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano (FERNANDES, 2009).

A tce, que não foi prevista no texto constitucional (GUERRA, 2005), constou no art. 8º da Lei n. 8 443/92b, Lei Orgânica do TCU, cuja normatização e conceitos foram seguidos pelo TCEMG.

Cumprido ressaltar que o instrumento de “*tomada de contas*”, sem a designação “*especial*”, relaciona-se à prestação de contas e controle, em normas legais, desde 1922, referenciando a tomada de contas como procedimento para averiguação daqueles com dever de prestar contas<sup>43</sup> na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, em seu art. 59 e, posteriormente, na Lei n. 830, de 23 de setembro de 1949,<sup>44</sup> que reorganiza o TCU, e na Lei n. 4 320, de 17 de março de 1964<sup>45</sup>. Constou, com esse mesmo sentido, nos seguintes textos legais: a) Decreto-Lei n. 199, de 25 de fevereiro de 1967<sup>46</sup>, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências; b) no já mencionado Decreto-Lei n. 200/67<sup>47</sup>.

O Decreto n. 93 872/86 fez constar, em seu texto, a tomada de contas especial:

Art. 148. Está sujeito à tomada de contas especial todo aquele que deixar de prestar contas da utilização de recursos públicos, no prazo e forma estabelecidos, ou que

<sup>43</sup> BRASIL. Decreto n. 4 536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o código de contabilidade da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4536.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4536.htm)>. Acesso em: 16 set. 2012. BRASIL. Decreto n. 15 783, de 8 de novembro de 1922. Aprova o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D15783impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D15783impressao.htm)>. Acesso em: 16 set. 2012.

<sup>44</sup> A título de exemplo, tem-se a disposição contida no art. 84 do texto legal em referência.

<sup>45</sup> Conforme se vê pelos art. 78 e 84 da Lei n. 4 320/64.

<sup>46</sup> Art. 41

<sup>47</sup> Art. 84.

cometer ou der causa a desfalque, desvio de bens ou praticar qualquer irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Nacional.

No âmbito estadual, verifica-se a mesma evolução normativa da legislação federal, qual seja, a definição de “tomada de contas” como precedente da tomada de contas especial, sendo importante ressaltar que, atualmente, há três tipos de tomada de contas: a anual, a extraordinária e a especial, conforme explicita o parágrafo único do art. 241 do Regimento Interno<sup>48</sup> (MINAS GERAIS, 2008d).

Os instrumentos legais estaduais que tratam da “tomada de contas” são: a) Lei n. 5 511, de 02/09/1970, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e contém outras providências (revogada pelo art. 110, da Lei Complementar n. 33, de 28/6/1994); b) Resolução TCEMG n. 03/72, de 04/02/72, que expede instruções sobre a tomada de contas de responsáveis da Administração Direta; c) Resolução TCEMG n. 5/76, que expede instruções sobre a tomada de contas dos administradores e demais responsáveis da administração direta e das entidades autárquicas.

A partir da Lei Complementar n. 33, de 28/06/1994, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências, passa a constar expressamente a tomada de contas “especial”, no âmbito estadual. Posteriormente, a Lei Complementar n. 33, de 28/06/1994, foi revogada pelo art. 121 da Lei Complementar n. 102, de 17/01/2008 (MINAS GERAIS, 2008d), em vigor até o presente momento, a qual trouxe inovações a respeito da responsabilidade dos agentes.

A Resolução n. 10 de 1996, de 03/07/1996, que aprova as alterações do Regimento Interno do TCEMG, também dispôs sobre tce. Porém, é com a Instrução Normativa n. 01/2002, do TCEMG, que versa sobre a tce no âmbito da administração direta e

---

<sup>48</sup> Art. 241. “Parágrafo único. Para o exercício da competência a que refere este artigo, considera-se:

[...]

III - tomada de contas anual, o procedimento pelo qual o órgão competente toma as contas dos responsáveis por unidades de gestão financeira e patrimonial, compreendendo o conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial destinado a comprovar, perante o Tribunal, a regularidade da gestão dos recursos públicos durante o exercício financeiro;

IV - tomada de contas extraordinária, o procedimento instaurado pelo Tribunal nos casos em que as contas a ele devidas não tenham sido prestadas no prazo legal, nos termos do art. 3º, inciso VI, da Lei Complementar n. 102/2008, ou se o forem sem atender aos requisitos legais e regulamentares quanto à sua correta instrução;

V - tomada de contas especial, o procedimento instaurado pela autoridade administrativa competente ou pelo Tribunal, de ofício, para apuração dos fatos e quantificação do dano, quando caracterizadas as ocorrências previstas no art. 47 da Lei Complementar n. 102/2008.”

indireta, estadual e municipal, que o instrumento ganha contornos e diretrizes mais efetivas, passando a ser o marco legal a partir do qual sua adoção ganha relevância.

Quanto à competência para instauração de tce, cabe, como regra geral, ao órgão repassador do recurso. Deve a autoridade administrativa competente do órgão ou entidade da administração direta ou indireta, estadual ou municipal, sob pena de responsabilidade solidária, ao tomar conhecimento de quaisquer dos fatos ensejadores de tce, imediatamente, adotar providências para sua instauração, comunicando o fato ao Tribunal de Contas (art. 2º, IN n. 01/2002, e o vigente art. 4º, da IN n. 03/2013).

No entanto, a tce também poderá ser instaurada por determinação do próprio TCEMG, na denominada instauração *ex officio*, nos termos do disposto no art. 47, da Lei Complementar n. 102/2008 e no art. 5º, § 2º, da IN n. 03/2013.

#### **4.2 Motivos ensejadores de instauração e Cabimento da Tomada de Contas Especial (TCE)**

Nos termos do disposto na Inscrição Normativa n. 71/2012<sup>49</sup> e nos termos da IN n. 01/2002 - revogada pela Instrução Normativa n. 03/2013<sup>50</sup>, vigente a partir de 08/03/2013 -, e da Lei Complementar n. 102/2008, todas do TCEMG, os fatos ensejadores da tce são:

- I - omissão no dever de prestar contas;
- II - falta de comprovação da aplicação de recursos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres;
- III - ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;
- IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário. (MINAS GERAIS, 2002)

<sup>49</sup> A Instrução Normativa n. 71, de 28 de novembro de 2012, do TCU, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial, está vigente desde 1/01/2013 e revogou a Instrução Normativa do TCU n. 56, de 5 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2012).

<sup>50</sup> A Instrução Normativa n. 03/2013, de 27 de fevereiro de 2013, do TCEMG dispõe sobre os procedimentos da tomada de contas especial no âmbito dos órgãos e entidades das Administrações Diretas e Indiretas, estaduais e municipais, e dá outras providências, está vigente a partir de 08/03/2013, revogando, expressamente, a Instrução Normativa n. 01/2002 e a Instrução Normativa n. 03/2005.

O pressuposto para sua instauração é a ocorrência de dano ao erário, tendo a tce caráter de exceção, ou seja, cabível depois de esgotadas as medidas administrativas internas com vistas à regularização das contas ou de ressarcimento do dano. Isso se justifica pelo alto custo de um processo de tce, que, em regra, mobiliza os órgãos repassadores de recursos, na denominada fase interna, com feições de um inquérito, e, assim que concluída, mobiliza a Corte de Contas, formando-se verdadeiro processo. E, ao final, se julgadas irregulares as contas, e imputando-se multa ou ressarcimento ao erário ao agente causador do dano, a decisão do Tribunal de Contas terá eficácia de título executivo<sup>51</sup>, a qual, caso não seja cumprida, será remetida ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC), para as providências necessárias à execução da decisão.<sup>52 53</sup> Daí ser a tce um instrumento de caráter excepcional (FERNANDES, 2009).

Sensível ao princípio da economia processual, o TCU, desde o ano de 1995, tem definido valor de alçada, abaixo do qual não se instaura tce, tendo sido fixado o valor mínimo de R\$23 000,00, na IN n. 56/2007. Atualmente, o valor de alçada foi definido em R\$75 000,00, nos termos da IN n. 71/2012, com vigência a partir de 1/01/13.

O TCEMG, pela Decisão Normativa n. 02/2010, passou a definir valor de alçada, fixando, para o exercício de 2010, o valor de R\$5 000,00 para que uma tce instaurada fosse remetida ao Tribunal, para fins de julgamento. Por meio da Decisão Normativa n. 004/2012, o TCEMG fixou novo valor de alçada para o exercício de 2012, qual seja, R\$15 000,00, que foi ratificado pela recente Decisão Normativa n. 02/2013, publicada em 08/03/2013. Trata-se de valor a partir do qual a tce instaurada deverá ser encaminhada, para fins de julgamento pelo Tribunal.

Cumprido esclarecer que, em Minas Gerais, ainda nos casos de dano ao erário em valores inferiores aos de alçada, é obrigatória a instauração de tce pelo órgão repassador de recursos, não sendo obrigatório somente o encaminhamento dos autos ao Tribunal para julgamento<sup>54</sup>. Nesses casos, ao final das apurações na fase interna, certificando o controle interno do órgão pela irregularidade das contas, o concedente deverá fazer constar o fato no relatório que acompanha a prestação de contas anual da autoridade administrativa competente,

<sup>51</sup> §1º do art. 71, da Constituição Federal de 1988.

<sup>52</sup> Quanto à execução das decisões emanadas pelo TCEMG, ver art. 363 a 369 do Regimento Interno do TCEMG, especialmente o disposto no parágrafo único do artigo 364.

<sup>53</sup> Cumprido esclarecer que, segundo MEDAUAR (2012), “nenhuma das atribuições do Tribunal de Contas apresenta-se como jurisdicional [...] e qualquer decisão do Tribunal de Contas, mesmo no tocante à apreciação de contas de administradores, pode ser submetida ao reexame do Poder Judiciário.”

<sup>54</sup> Ver artigo 248 do Regimento Interno do TCEMG.

podendo encaminhar à Advocacia-Geral do Estado (AGE-MG), para a análise da viabilidade de ajuizamento de ação de cobrança perante o Poder Judiciário e, não sendo viável, os autos serão arquivados no próprio órgão que determinou a instauração da tce, a fim de aguardar futuro ressarcimento espontâneo do dano.<sup>55</sup>

### **4.3 Procedimento e Processo de Tomada de Contas Especial (TCE): fases de apuração**

A distinção entre procedimento e processo parte da análise sobre a forma de reunião de atos, cuja sequência ordenada e ritualística corresponde ao processo.

Do ponto de vista do ato administrativo, a vontade administrativa dá-se pela atuação de agentes, os quais, para aplicar a lei ao caso concreto, devem formalizá-la por uma sequência de atos, correspondendo a procedimento ou processo, a depender de sua amplitude, do grau de formalismo, das exigências de observância de regras e princípios, bem como da existência de caráter contencioso da demanda, resultando, em qualquer caso, na “*conclusão final administrativa*” (MELLO, 2012, p. 496-497).

A tce, nesse sentido, pode formalizar-se por meio de um procedimento ou por meio de processo, sendo que no primeiro, encerra uma definição administrativa, mesmo não havendo partes ou litígio, e, por isso, não incidem, obrigatoriamente, princípios do devido processo legal, enquanto na fase externa - no âmbito do TC -, dado seu caráter contencioso, tais princípios não só devem ser observados, como, substancialmente, respeitados, sob pena de nulidade.

O mencionado instrumento de controle divide-se em duas fases: uma no âmbito do órgão administrativo - denominada de fase interna -, e outra, a fase externa, no âmbito do controle externo, exercido pelos TC.

A fase interna inicia-se com a instauração de tce por determinação da autoridade máxima do órgão repassador do recurso (nos casos de convênios) com a formalização de um procedimento administrativo de investigação, para apurar os fatos, identificar os possíveis responsáveis, quantificar o dano e tentar obter o seu ressarcimento,

---

<sup>55</sup> No âmbito do TCEMG, ver art. 117, da Lei Complementar n. 102/2008: “A título de racionalização administrativa e economia processual e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, o Tribunal poderá determinar o arquivamento do processo, o qual não implicará o cancelamento do débito, ficando o devedor obrigado a pagá-lo para que lhe seja dada a quitação”.

não constituindo, nesta fase, um processo, pela ausência de obrigatoriedade de observância de princípios do contraditório e da ampla defesa.

Em tal fase deve haver a inscrição do possível responsável pelo dano ao erário em conta contábil Diversos Responsáveis, por força da IN n. 01/2002, do TCEMG (art. 9º, VIII, d) e, atualmente, pela IN do TCEMG n. 03/2013. Inicialmente, tão logo instaurada a tomada na fase interna, tem-se a inscrição em conta de Diversos Responsáveis em apuração, utilizando-se um valor estimado do dano.<sup>56</sup> Depois de finalizada a fase interna da tce, com a certificação da irregularidade das contas pelo controle interno do órgão, tem-se a inscrição em conta de Diversos Responsáveis apurados, extinguindo-se a responsabilidade somente após a apreciação e julgamento. Tal exigência é para que a conta de Diversos Responsáveis seja um instrumento de controle contábil, visando “resguardar o Estado de danos ou possíveis danos a serem provocados por terceiros, uma vez que a baixa nesta conta contábil fica condicionada à apuração das responsabilidades e/ou ao ressarcimento do valor correspondente ao respectivo débito” (MOREIRA, 2005, p. 1).

Moreira (2005, p. 1) explicita ainda que:

Integra o plano de contas adotado pela contabilidade da administração direta e indireta do Estado de Minas Gerais a conta Diversos Responsáveis, pertencente ao grupo de contas do Ativo Financeiro, representando, portanto, as responsabilidades em apuração ou apuradas de ordenadores de despesa, servidores, contratados ou outras pessoas físicas ou jurídicas, que mantenham vínculo com a Administração Pública Estadual e que administrem recursos públicos. Trata-se, pois, de conta que, em se mantendo saldo devedor, revela ao usuário da contabilidade a existência de um direito a receber da Fazenda Pública, se constatado e quantificado o dano.

Vê-se que a inscrição em conta contábil Diversos Responsáveis é uma forma de controle e, também, de verificação da aderência dos órgãos repassadores de recursos ao instrumento da tce, para fins de responsabilização e ressarcimento do dano.

Sobre registro contábil das tce's, o Diagnóstico das Tomadas de Contas Especiais no Âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, de 2011, elaborado pela

---

<sup>56</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Secretaria de Economia e Finanças. 5ª Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército. Cartilha de Contabilização de Danos ao Erário. 5ª ICFEx - Ago. 2011. Disponível em: <[http://www.7icfex.eb.mil.br/7icfex/Arquivos/Cartilha\\_de\\_Contabilizacao\\_de\\_Danos\\_ao\\_Erario.pdf](http://www.7icfex.eb.mil.br/7icfex/Arquivos/Cartilha_de_Contabilizacao_de_Danos_ao_Erario.pdf)>. Acesso em: 29 fev 2012.

Controladoria-Geral do Estado,<sup>57</sup> aponta que uma das causas para a manutenção e aumento dos saldos em aberto das contas contábeis Diversos Responsáveis é a falta de comunicação formal e direta entre o TCEMG e o órgão ou entidade que instaurou a tce sobre o término do respectivo processo, vez que seu julgamento é publicado no Diário Oficial de Contas, mas, como os órgãos e entidades não acompanham esta publicação, acabam por ficar alheios à necessidade de registro das baixas contábeis.

A fase externa é realizada pelo TC, formando-se verdadeiro processo, oportunizando ao possível agente responsável pelo dano os princípios da ampla defesa e do contraditório<sup>58</sup>. Ao final, as contas tomadas são julgadas: regulares; regulares com ressalvas; e irregulares, conforme Quadro 5. Pode-se, ainda, tomar-se decisão pela aplicação da pretensão punitiva ou pelo arquivamento, conforme Quadro 6.

#### QUADRO 5 – Decisões específicas dos processos de Tomada de Contas Especial

(Continua)

Tipo	Conceito	Consequências / exemplo
Regulares (art. 48, I, Lei Orgânica TCEMG e art. 250, I, Regimento Interno)	Quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável	O Tribunal dará quitação ao responsável Ex.: prova de cumprimento do objeto e da boa e regular aplicação dos recursos
Regulares, com ressalvas (art. 48, II, Lei Orgânica TCEMG e art. 250, II Regimento Interno)	Quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário	O Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção das medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a reincidência Ex.: Ausência de documentos de prestação de contas, que não comprometam a comprovação do cumprimento do objeto pactuado no convênio

<sup>57</sup> Informação extraída da leitura do Diagnóstico das Tomadas de Contas Especiais no Âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, de 2011, disponibilizado pela CGE-MG para consulta.

<sup>58</sup> Ver artigo 183 do Regimento Interno do TCEMG.

QUADRO 5 – Decisões específicas dos processos de Tomada de Contas Especial

		(Conclusão)
Tipo	Conceito	Consequências / exemplo
Irregulares (art. 48, III, Lei Orgânica TCEMG e art. 250, III, Regimento Interno)	Quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) omissão do dever de prestar contas; b) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico; c) infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; d) dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos	- Definição da responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão impugnado; - Determinação de citação para pagamento, nos casos de débito, do responsável, do valor, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, sem prejuízo da aplicação das sanções legais cabíveis; - Remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal para as providências cabíveis Ex.: omissão do dever de prestar contas e não cumprimento do objeto

Fonte: Lei Complementar n. 102/2008 e Resolução n. 12/2008 do TCEMG (MINAS GERAIS, 2008b; 2008d).  
Elaborado pela autora.

QUADRO 6 – Outras decisões possíveis, em qualquer processo sob julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG)

		(Continua)
Hipóteses de Arquivamento		Hipóteses de Desarquivamento
Arquivamento Art. 117, Lei Orgânica TCEMG e Art. 176-178, Regimento Interno	- Decisões definitivas transitadas em julgado, após a adoção das providências necessárias; - Trancamento de contas consideradas iliquidáveis pelo Tribunal; - Decisão terminativa por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo; e quando tenha o processo cumprido o objetivo para o qual foi constituído; - A título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor devido, o Tribunal poderá determinar o arquivamento do processo, sem cancelamento do valor respectivo, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor para lhe ser dada quitação, cujo valor devido será inscrito em cadastro de inadimplentes, mantido pelo Tribunal, dando-se ciência inscrição ao devedor	- Para encaminhamento à cobrança judicial, quando o somatório dos débitos do devedor, ultrapassar a quantia referida no § 2º do artigo anterior; - Quando o responsável comprovar o recolhimento do débito, devidamente atualizado monetariamente e acrescido dos juros legais, dando-se-lhe quitação; - Quando cessarem as causas que ensejaram o arquivamento em decisões terminativas; - Quando o Relator ou o Tribunal assim o determinar

QUADRO 6 – Outras decisões possíveis, em qualquer processo sob julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG)

		(Conclusão)
	Conceito	Prazo
Prescrição (art. 110-B, Lei Orgânica TCEMG)	Perda da pretensão diante da inércia do seu titular, no prazo fixado em lei <sup>59</sup> . A prescrição da pretensão punitiva será aplicada nos casos de ausência de indícios de dano ao erário cumulado com o transcurso de prazo, sem a ocorrência de uma das causas interruptivas da prescrição, <sup>60</sup> quais sejam: a) despacho ou decisão que determine a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas; b) autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas; c) autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo; d) instauração de tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas; e) despacho que receba denúncia ou representação; f) citação válida.	O TCEMG fixou o prazo de cinco anos a contar da data de ocorrência do fato ou da paralisação da tramitação processual do feito, em um setor, ultrapasse o período de cinco anos <sup>61</sup>

Fonte: Lei Complementar n. 102/2008 e Resolução n. 12/2008 do TCEMG. Elaborado pela autora.

Cumprе ressaltar que, não obstante os exemplos apresentados no Quadro 5, de regularidade com ressalvas e de irregularidade, não há definição ou alinhamento de entendimento na literatura ou mesmo no TCEMG<sup>62</sup> acerca de quais situações configurariam irregularidade formal e as caracterizadoras de dano ao erário.

Os dois tipos de decisão descritos no Quadro 6 são relevantes para compreender a abrangência dos princípios da racionalidade administrativa, da economia processual e da segurança jurídica.

O Quadro 7 apresenta as decisões em qualquer dos processos sujeitos a julgamento pelo TCEMG, considerando-se a análise (ou não) do mérito da causa.

<sup>59</sup> Art. 189, do Código Civil Brasileiro.

<sup>60</sup> Trecho extraído da decisão no processo TCEMG n. 683304.

<sup>61</sup> Motivo ensejador da aplicação da prescrição intercorrente, ou seja, a prescrição que ocorre no curso do processo.

<sup>62</sup> Sobre irregularidade formal, há Consulta n. 738.363, datada de 11/06/2008, mas que não esgota o assunto (MINAS GERAIS, 2008a).

**QUADRO 7 – Classificação das decisões dos processos sujeitos a julgamento ou apreciação pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG)**

Tipo	Conceito	Consequência / exemplo
Interlocutórias (art. 71, § 1º, Lei Orgânica TCEMG e art. 196, § 1º, Regimento Interno)	Decisão pela qual o Relator ou o Tribunal decide questão incidental, antes de pronunciar-se quanto ao mérito	Não julga o mérito Ex.: Decisão em medida cautelar
Terminativas (art. 71, § 3º, Lei Orgânica TCEMG e art. 196, § 3º, Regimento Interno)	Decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas ilíquidáveis, ou determina o seu arquivamento pela ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo ou por racionalização administrativa e economia processual	Não julga o mérito Ex.: Arquivamento nos por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo
Definitivas (art. 71, § 2º, Lei Orgânica TCEMG e art. 196, § 2º, Regimento Interno)	Decisão pela qual o Tribunal examina o mérito	Julga o mérito Ex.: Decisões: contas regulares, regulares, com ressalvas e irregulares. E nos casos de ocorrência de Prescrição e Decadência (art. 269, IV CPC)

Fonte: Lei Complementar n. 102/2008 e Resolução n. 12/2008 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Elaborado pela autora.

As decisões descritas no Quadro 5, por exemplo, implicam em decisão com resolução de mérito, conforme descrito no Quadro 7.

Considerando os cinco tipos de decisões possíveis a serem proferidos em processos de tce (Quadros 5 e 6), verifica-se que a responsabilização do agente ocorre somente nos casos de irregularidade das contas.

A imputação de responsabilidade, em decisão pela irregularidade ou descumprimento de determinação emanada pelo TCEMG, poderá implicar nas seguintes sanções, de forma isolada ou cumulativamente:

- multa;<sup>63</sup>
- inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de cinco a oito anos<sup>64</sup>;
- declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público, quando comprovada a ocorrência de fraude na licitação, ficando o licitante fraudador impedido de licitar e contratar com o poder público estadual e municipal, por até cinco anos;

O ressarcimento ao erário configura uma obrigação que recai ao responsável (e herdeiros, se for o caso) ou ao seu sucessor.

Em qualquer caso, poderá ser determinado o encaminhamento dos autos ao Ministério Público, para promoção da ação civil ou penal cabível, e, também, ao Ministério Público Eleitoral, com vistas à arguição de inelegibilidade perante o Juízo Eleitoral competente (MILESKI, 2003), sofrendo os efeitos da Lei Complementar 135, de 04/06/2010 (Lei da Ficha Limpa), que alterou redação na Lei Complementar 64, de 18/05/1990.

Quanto à decisão do TC, se se imputar débito ou multa, a tce terá força de título executivo, conforme mandamento constitucional (art. 71, § 3º, da Constituição Federal, e art. 76, § 3º da Constituição Mineira), não tendo a mesma força a conclusão do procedimento na fase interna do órgão administrativo.

Quanto ao julgamento das contas, cumpre ressaltar que não se trata de função jurisdicional do TC, mas sim de uma decisão de natureza administrativa, que pode ser revista em sede judicial (MEDAUAR, 2012).<sup>65</sup>

#### **4.4 Princípios Processuais Constitucionais aplicáveis ao processo de Tomada de Contas Especial (TCE)**

Toda restrição de ordem patrimonial ou da esfera da liberdade pessoal que alguém tiver de sofrer processualmente, deve decorrer necessariamente de decisão prolatada

---

<sup>63</sup> Art. 86, LC n. 102/2008 do TCEMG: “Apurada a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, independentemente do ressarcimento, poderá o Tribunal aplicar ao responsável multa de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano.”

<sup>64</sup> Ver art. 92, da LC n. 102/2008 do TCEMG.

<sup>65</sup> No mesmo sentido, ver Nóbrega (2012, p. 78).

em processo que tenha obedecido ao devido processo legal<sup>66</sup>, ou seja, que esteja em consonância com o texto da lei e com os valores constitucionais (WAMBIER, 2006). Deve a Administração, para tanto, seguir normas e toda a formalidade exigida nos procedimentos administrativos como instrução, citação, prazo, decisão, etc., tudo dentro da formalidade e legalidade, necessárias para a inocorrência de nulidades, por ser instrumento democrático de salvaguarda de uma segurança jurídica justa (ROCHA, 1997).

O princípio do devido processo legal, por ser um princípio constitucional processual, também é denominado de direito de defesa, assumindo, em regra, a feição de direito subjetivo, de natureza negativa, haja vista exigir comportamento omissivo dos poderes públicos, no sentido de se abster de ingerir no âmbito da autonomia do indivíduo. Por isso, está inserido como um dos direitos-garantia, exigindo que o Estado não faça, não reprima, não censure, de modo não apenas formal, como, também, substancial (ROCHA, 1997).

A linha evolutiva da incidência dos direitos fundamentais em defesa, cada vez maior, dos cidadãos coincide com a crescente aplicação do devido processo legal no âmbito administrativo. Outro não poderia ser o entendimento. É que o inciso LV, do art. 5º da Constituição Federal determina a realização do processo administrativo, com as garantias do contraditório e ampla defesa.<sup>67</sup>

O devido processo legal, desse modo, desdobra-se, sobretudo, nas garantias do contraditório e ampla defesa, não sendo possível afastar sua incidência, e seus respectivos desdobramentos e consequências, ao âmbito do processo administrativo, inclusive na fase processual da tce.

A aplicação do contraditório tem como consequência a legitimação da atuação do Estado, garantindo-se às partes tratamento isonômico para o atendimento da isenção da decisão pelo julgador, sendo de observância obrigatória nos processos em geral, como uma verdadeira garantia ao cidadão processado.

---

<sup>66</sup> Conforme Didier Júnior (2005, p. 27): “Como garantia para tanto, é que, já em 1215, no texto da Magna Carta de João Sem Terra, o **due process of law** teve sua primeira previsão.”

<sup>67</sup> Como bem explica Medauar (2007, p. 166): “Originada do art. 39 da Magna Carta de 1215, a cláusula originariamente vinculou-se ao processo penal, sobretudo para possibilitar o direito de defesa. Depois estendeu-se ao processo civil. A doutrina pátria recente posiciona-se favoravelmente à vigência da cláusula no âmbito administrativo. Com efeito, o inc. LIV tem sentido amplo, sem indicação do campo de incidência, sendo cabível reconhecer sua acolhida na esfera administrativa, o que representa um estágio avançado de uma evolução que já vinha ocorrendo na jurisprudência, como bem reflete a Súmula 21 do STF, que vedou a demissão sumaria de servidores em estágio probatório, obrigando a Administração a dar-lhes conhecimento das alegações contra sua permanência no cargo e a dar-lhes oportunidade de defesa”.

Ampla defesa é a garantia dada ao acusado de todo o conjunto de meios adequados para o exercício do contraditório, sendo, pois, qualificação do contraditório, baseando-se na paridade de armas entre as partes, garantindo-se ao acusado a efetiva cientificação da instauração do processo, o direito de acompanhamento de todos os atos e diligências por defensor legalmente constituído, o acesso aos autos e às provas, oferecimento de defesa escrita, a presença nos depoimentos de testemunhas, bem como o direito de acompanhar diligências e de requerer provas, dentre outras garantias, segundo Rocha (1997).

Várias são as nuances e consequências do princípio da ampla defesa, o qual, se não observado, formal e substancialmente, acarretará a nulidade do todo o processo, com previsão expressa no art. 31 da Lei orgânica do TCU<sup>68</sup> e no art. 111 da Lei Orgânica do TCEMG n. 102/2008: “Em todas as etapas do processo será assegurada a ampla defesa”, cumprindo-se destacar que o STF já, por duas vezes, manifestou-se pela não obrigatoriedade de atuação de advogado em processos de tce.<sup>69</sup>

Outro princípio de estatura constitucional, de alta relevância para o processo de tomada de contas especial, é o princípio da celeridade processual, incluído pela Emenda Constitucional n. 45/04, no rol dos Direitos e Garantias Individuais e Coletivos, prescrevendo o inciso LXXVIII, do artigo 5º da Constituição Federal: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

O direito ao julgamento, sem dilações indevidas, qualifica-se como prerrogativa fundamental que decorre da garantia constitucional do *due process of law*, com

<sup>68</sup> BRASIL. Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2012.

<sup>69</sup> “A tomada de contas especial não constitui procedimento administrativo disciplinar. Ela tem por escopo a defesa da coisa pública. Busca a Corte de Contas, com tal medida, o ressarcimento pela lesão causada ao erário. A tomada de contas é procedimento administrativo, certo que a extensão da garantia do contraditório (CF, art. 5º, LV) aos procedimentos administrativos não exige a adoção da normatividade própria do processo judicial, em que é indispensável a atuação do advogado: AI 207.197-AgR/PR, Min. Octavio Gallotti, DJ de 5-6-1998; RE 244.027-AgR/SP, Min. Ellen Gracie, DJ de 28-6-2002”. (MS 24.961, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 24-11-2004, Plenário, DJ de 4-3-2005). No mesmo sentido: MS 25.643, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 2-8-2011, Primeira Turma, DJE de 26-8-2011.

“A competência do TCU para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos (art. 71, II, da CB/1988 e art. 5º, II e VIII, da Lei 8.443/1992). A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente (MS 24.961, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 4-3-2005)”. (MS 25.880, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 7-2-2007, Plenário, DJ de 16-3-2007).

incidência nos processos administrativos, inclusive ao processo de tce, evitando-se dilações protelatórias e desnecessárias, para sua concreta observância.

Verifica-se, pois, a relevância do devido processo legal, e seus desdobramentos, para o processo administrativo, assim como defende a doutrina e como impõe o próprio texto constitucional.

#### **4.5 Trâmite do processo de Tomada de Contas Especial (TCE) no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG)**

O processo de tce nos TC segue um rito formalizado e longo, com a manifestação de unidade técnica, do Ministério Público junto ao Tribunal (MPC) e dos Conselheiros<sup>70</sup>, bem como dos responsáveis, com respeito aos princípios do devido processo legal, sob pena de nulidade.

No tocante ao TCEMG, serão apresentadas as principais etapas de tramitação e os prazos fixados no seu Regimento Interno, a fim de visualizar o trâmite de um processo de tce, o qual, de modo geral, compreende o protocolo, autuação, distribuição, instrução, deliberação, recurso e execução.

O processo dá entrada no Tribunal com o protocolo e, após, é autuado e distribuído ao Relator, que presidirá a instrução do processo até decisão definitiva, em regra (art. 124, do Regimento Interno TCEMG).

A distribuição ao Relator inicia a fase de instrução, com exame pela unidade técnica e realização de diligências, intimações, etc., com vistas à apuração dos fatos e identificação dos responsáveis (art. 140, § 1º, Regimento Interno TCEMG). Após manifestação da unidade técnica, os autos são remetidos ao Relator, que poderá determinar a citação do responsável, para apresentar defesa no prazo de 30 dias, sob pena de revelia, ou a realização, pela unidade técnica, de outras diligências e intimações, no prazo de 15 dias (art. 181, Regimento Interno TCEMG).

Concluída a fase de instrução, o MPC deverá manifestar-se, por meio de parecer escrito, e, após, ser remetido o processo novamente ao Relator, para emissão de

---

<sup>70</sup> TCU - TC 010.517/2008-4. Item 15 –p. 3.

Relatório e inclusão em pauta de julgamento. A decisão do colegiado, se imputar sanção ao responsável, está sujeita aos seguintes recursos, a contar da ciência da decisão: a) Recurso Ordinário, no prazo de 30 dias, para os casos de decisão definitiva. Se houver necessidade, a unidade técnica competente manifestar-se-á em 15 dias e, em qualquer caso, o MPC deverá apresentar parecer conclusivo em 15 dias, devolvendo-se os autos ao Relator, para inclusão em pauta de julgamento; b) Agravo, no prazo de 10 dias, em se tratando de decisão interlocutória ou terminativa; e, c) Embargos de Declaração, no prazo de 10 dias, para corrigir obscuridade, omissão ou contradição verificada no acórdão proferido.

Não sendo interposto recurso ou não sendo provido o recurso, ou, ainda, na hipótese de provimento parcial do mesmo, “o responsável será intimado para efetuar e comprovar o recolhimento do valor devido, no prazo de 30 (trinta) dias”, nos termos do disposto no art. 365 do Regimento Interno do TCEMG. Transcorrido o prazo, sem o mencionado recolhimento pelo responsável, é emitida certidão de débito e encaminhados os autos ao MPC, para providências com vistas à execução da decisão, iniciando-se, então, a fase de execução do julgado, podendo ocorrer, inclusive, o envolvimento da Advocacia-Geral do Estado e do Poder Judiciário (em caso de judicialização do processo). Não sendo interposto recurso, lavra-se a certidão de trânsito em julgado da decisão.

Os prazos expressamente fixados no Regimento Interno do TCEMG estão consolidados no Quadro 8.

QUADRO 8 – Prazos definidos no Regimento Interno Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG)

ETAPAS	PRAZO
Intimações ou Diligências	15 dias
Citação	30 dias
Recurso Ordinário	30 dias
Agravo	10 dias
Embargos de Declaração	10 dias
Manifestação Unidade Técnica Competente	15 dias
Parecer do MPC	15 dias
Execução	30 dias para recolhimento do valor devido/multa

Fonte: Regimento Interno TCEMG. Elaborado pela autora.

Vê-se que a tce pode ter um trâmite considerável e complexo, tendo em vista a necessária instrução processual e, para tanto, a manifestação de vários setores, ou, até mesmo, de órgãos externos ao TCEMG, para a efetivação do ressarcimento ao erário e responsabilização do agente, demonstrando tratar-se de um processo essencialmente formal e semelhante aos processos judiciais, ressaltando a necessidade de sua adoção excepcional, após esgotadas as vias administrativas internas com vistas à regularização da prestação de contas (nos casos de repasse de recursos por meio de convênios) ou devolução do valor correspondente ao dano.

#### **4.6 O dever de prestar contas e as consequências de um processo de Tomada de Contas Especial (TCE)**

Todo aquele que exerce uma função pública, utilizando e administrando bens e dinheiros públicos, tem o dever de prestar contas, submetendo-se ao processo de tce (MILESKI, 2003). O dever de prestar contas, embora tenha vindo expresso no texto da Carta Magna de 1988, é uma obrigação do agente público muito antes daquela Constituição, com previsão implícita nas Constituições de 1934 e de 1946 (FERNANDES, 2012).

Nesse sentido, a tce pode ser instaurada para apurar conduta lesiva praticada por: *a)* agente da Administração Pública; *b)* particular em coautoria com servidor e; *c)* particular com dever de prestar contas (FERNANDES, 2009).

Isso significa que a responsabilidade pelo dano não recairá somente ao administrador que ordena despesas, mas, por consequência lógica da obrigação de prestar contas, e pela ampliação do universo de responsabilidades do Administrador Público, toda autoridade ou responsável que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos estará sujeito à instauração de tce e, assim, à responsabilização decorrente daquele instrumento (MILESKI, 2003).<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> No mesmo sentido, Nóbrega (2011, p. 78), para quem: “Mais uma vez constata-se a grande abrangência do modelo. Errado pensar que se submetem ao controle das Cortes de Contas apenas os ordenadores de despesas que, segundo o §1º do art. 80 do Decreto-Lei n. 200/67, ‘é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.’ Na verdade, todo aquele que guarde, administre, gerencie, dinheiro público, inclusive os ordenadores de despesa, deverão se submeter ao controle dos Tribunais de Contas”.

Mais especificamente quanto à responsabilização dos gestores públicos municipais em tce, cumpre destacar que é do gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação dos recursos públicos, e, caso seja verificada alguma irregularidade na prestação de contas, a tce indicará o responsável pelo dano. A responsabilidade, neste caso, em regra, não será do ente, mas sim do gestor que deu causa à irregularidade ou ao dano. A responsabilidade é, pois, pessoal (GUERRA, 2005).

Destaca-se o acórdão do TCU<sup>72</sup> sobre a imputação de responsabilidade ao agente causador do dano:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. DESVIO DE FINALIDADE. CONTAS IRREGULARES.

1. A ausência de comprovação da correta aplicação dos recursos no objeto pactuado em convênio importa no julgamento pela irregularidade das contas e na condenação em débito.
2. Não há comprovação de que a verba repassada pelo governo federal tenha sido utilizada no objeto do convênio.
3. A responsabilização das pessoas jurídicas de direito público somente pode ocorrer quando se constata que os recursos foram aplicados, embora com desvio de objeto, em benefício da comunidade.
4. Cabe ao gestor o ônus da prova no sentido de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua responsabilidade.
5. A prestação de contas válida pressupõe a demonstração do nexo de causalidade entre os valores recebidos e as despesas efetuadas, além da comprovação da pertinência dessas com o objeto do convênio ou subvenção.

Sobre a responsabilidade dos prefeitos sucessores, deve-se trazer o entendimento sumulado pelo TCU: “Súmula n.º 230: compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos e geridos por seu antecessor ou, na impossibilidade, adotar as providências cabíveis.”<sup>73</sup>

O Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, prevê:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

<sup>72</sup> TCU - Acórdão 3329/2006 – Primeira Câmara. AC-3329-43/06-1. Processo 012.270/2004-1.

<sup>73</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 230. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU\\_ESPECIAL\\_06\\_DE\\_04\\_12\\_2007\\_SUMULAS.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU_ESPECIAL_06_DE_04_12_2007_SUMULAS.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2012.

[...]

VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

Cumpre mencionar o disposto no art. 11, inciso VI, da Lei Federal n. 8 429 de 1992<sup>74</sup>, que determina que a omissão de prestar contas tipifica ato de improbidade administrativa que atenta contra os Princípios da Administração Pública:

Art. 11 - Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente,

[...]

VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.

Conforme afirmam Pereira Júnior e Dotti (2010, p. 168),

Outras sanções são passíveis de aplicação a partir de julgamento pela irregularidade das contas, tais como declaração de idoneidade do particular para licitar ou contratar com a Administração, declaração de inabilitação para o exercício de cargo ou função pública, inclusão no Cadastro Informativo dos Débitos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais (CADIN), comunicação ao Ministério Público Federal e solicitação do arresto de bens para garantir o ressarcimento. O próprio julgamento das contas pela irregularidade já apresenta, como consequência, a inclusão no cadastro a ser enviado à Justiça Eleitoral, a partir do qual o responsável poderá figurar em lista de inelegíveis.

A decisão pela irregularidade das contas em tce pode ter como sanção a inabilitação para o exercício de cargo ou função pública, sendo passível de inclusão do agente público em lista de inelegíveis.

Nesse sentido, o disposto na Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cassação, já com a redação dada pela Lei Complementar n. 135, de 2010 – Lei da Ficha Limpa:

---

<sup>74</sup> BRASIL. Lei n. 8 429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2012.

Art. São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: (Redação dada pela Lei Complementar n. 135, de 2010)

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; (Incluído pela Lei Complementar n. 135, de 2010)

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar n. 135, de 2010)

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena; (Incluído pela Lei Complementar n. 135, de 2010)

Vê-se, pois, que, embora seja um instrumento administrativo, a tce poderá acarretar penalidades ao mau gestor da coisa pública, resultando em consequências nas esferas civil, penal e eleitoral, inclusive com as implicações da Lei da Ficha Limpa, com a inabilitação para o exercício de cargo ou função pública e inclusão na lista de inelegibilidade (QUINTÃO, 2010).

## 5 AS TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS QUANTO A CONVÊNIOS NO ÂMBITO DO EXECUTIVO ESTADUAL

Tendo em vista que pressupõe a ocorrência de dano ao erário para sua instauração, a tce é um instrumento comumente adotado para apurar o dano decorrente de irregularidades verificadas em prestação de contas de convênios.

A Tabela 1, extraída do sítio eletrônico da Controladoria-Geral da União, mostra os principais motivos de instauração de tce no âmbito do Executivo federal.

TABELA 1 – Fatos Motivadores da Instauração de Tomada de Contas Especial, no Brasil, de 2002 a 2012\*, na Controladoria-Geral da União<sup>75</sup>

Motivo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	Total	%
Omissão no dever de prestar contas	235	772	537	914	314	503	452	327	245	102	119	4 520	33,67
Irregularidades na aplicação dos recursos	208	310	336	354	449	248	109	274	243	204	429	3 164	23,57
Não cumprimento do objeto conveniado	108	61	229	188	208	218	172	301	235	211	181	2 112	15,73
Prejuízos causados por servidor ou empregado público	135	100	165	101	97	127	40	62	109	45	93	1 074	8
Não aprovação da prestação de contas	204	146	175	0	46	266	179	145	54	54	103	1 372	10,22
Irregularidade praticada por bolsista	23	24	80	37	20	23	68	105	111	4	6	501	3,73
Irregularidade na cobrança de procedimentos do SUS	16	11	21	23	22	71	42	60	72	106	55	499	3,71
Outros	6	0	2	11	1	3	0	3	37	18	98	179	1,33
TOTAL	935	1 424	1 545	1 628	1 157	1 459	1 062	1 277	1 106	744	1 084	13 421	100%

Fonte: BRASIL. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 1o fev. 2013.

Nota: Dados até 30.11.2012.

<sup>75</sup> A Controladoria-Geral da União (CGU), órgão integrante da estrutura da Presidência da República, tem como competência assistir direta e imediatamente o Presidente da República nos assuntos e providências relacionados à prevenção e ao combate à corrupção, à auditoria pública, à correição, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão, atuando como órgão central do Poder Executivo federal para as funções de controle interno e correição, nos termos do art. 17, da Lei nº 10 683, de 28 de maio de 2003.

Pela leitura da Tabela 1, os dois principais motivos de instauração de tce, ligados a repasse de recursos federais por convênios, no período de 2002 a 2012, são a omissão no dever de prestar contas e irregularidades na aplicação dos recursos, que implicam 57,24% do total no período. O não cumprimento do objeto conveniado e a não aprovação da prestação de contas respondem por 25,95% do total. Tais motivos, somados, no ano de 2011, por exemplo, chegam a 571 processos, ou seja, 76,74% do total de 744 processos.

A omissão e as irregularidades na prestação de contas de convênios são, também, no âmbito do Executivo estadual mineiro, os motivos mais comuns de instauração de tce, como informa o Diagnóstico das Tomadas de Contas Especiais no Âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, de 2011, elaborado pela Controladoria-Geral do Estado.<sup>76</sup> Tal constatação da CGE-MG é mais um motivo que reforça a delimitação da presente pesquisa sobre tce's quanto a convênios no Executivo estadual.

Ainda no âmbito do Executivo federal, a Tabela 2 mostra o total de processos de tce analisados pela CGU, indicando, inclusive, o retorno potencial do instrumento, no período de 2002 a novembro de 2012.

TABELA 2 – Total de processos de Tomadas de Contas Especiais analisados pela Controladoria-Geral da União, no Brasil, compreendendo as diligências ao órgão de origem e as certificações ao Tribunal de Contas da União, de 2002 a 2012

(Continua)

Exercícios	TCE's analisadas	Retorno Potencial R\$ (valores correntes)	Valor Médio por TCE
2002	1 373	280 950 637,73	204 625,37
2003	1 746	404 038 116,56	231 407,86
2004	1 994	455 802 884,35	228 587,20
2005	1 934	448 285 614,87	231 791,94
2006	1 496	656 004 567,99	438 505,73
2007	1 722	659 622 763,60	383 056,19
2008	1 539	642 272 945,71	417 331,35

<sup>76</sup> Conclusão extraída da leitura do Diagnóstico das Tomadas de Contas Especiais no Âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, de 2011, disponibilizado para consulta, pela CGE-MG.

TABELA 2 – Total de processos de Tomadas de Contas Especiais analisados pela Controladoria-Geral da União, no Brasil, compreendendo as diligências ao órgão de origem e as certificações ao Tribunal de Contas da União, de 2002 a 2012

(Conclusão)

Exercícios	TCE's analisadas	Retorno Potencial R\$ (valores correntes)	Valor Médio por TCE
2009	1 605	702 738 553,22	437 843,34
2010	1 481	1 685 274 158,37	1 137 929,88
2011	1 149	1 783 167 841,61	1 551 930,24
2012	1 311	1 300 191 000,49	991 755,15
<b>TOTAL</b>	<b>17 441</b>	-	-

Fonte: Brasil. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/TomadasContasEspecial/index.asp>>. Acesso em: 2 Jan. 2013.

Nota: \*Dados até 30.11.2012

A Tabela 2 mostra o quantitativo situado entre 1 000 e 2 000 tce's analisadas ao ano no período e o potencial retorno financeiro aos cofres federais, que alcançou quase 2 bilhões em 2011 e mais de 1,3 bilhão em 2012.

Quanto aos dados sobre retorno financeiro das tce no âmbito do TCEMG, foi possível elaborar a Tabela 3, com informações disponibilizadas no sítio eletrônico da Corte de Contas Mineira sobre possível ressarcimento relativo à tce, apenas quanto aos anos de 2004, 2010, 2011 e 2012<sup>77</sup>:

A Tabela 3 mostra que o número de tce's autuadas ou distribuídas pelo TCEMG é, desde 2004, muito maior que o número de deliberações, o que demonstra a morosidade na análise e consequente acúmulo deste tipo de processo no Tribunal, para julgamento. Considerando-se o período que vai de 2004 a 2012, apenas 7,6% do total de tce's autuadas chegaram à fase de deliberação.

<sup>77</sup> Quanto aos anos de 2002, 2003 e 2005 a 2009, não constou informação específica sobre retorno financeiro das tce's no âmbito do TCEMG nos respectivos relatórios do TCEMG, disponíveis no seu sítio eletrônico (Relatórios Atividades – Anual e Demonstrativos da Corregedoria).

TABELA 3 – Total de processos de Tomada de Contas do Especial (TCE) autuados e examinados, pelo Tribunal de Contas do Estado (TCEMG), e o potencial retorno, em valores correntes e em reais, em Minas Gerais, 2002 – 2012

Exercícios	Tomada de Contas Especial (TCE)		Retorno Potencial (R\$) (Valores Correntes)
	Atuadas	Deliberadas <sup>78</sup>	
2002	-	4	...
2003	-	1	...
2004	18	5	9 627,18
2005	138	9	...
2006	176	20	...
2007	143	5	...
2008	284	11	...
2009	379	12	...
2010	268	40	109 524,93
2011	280	24	74 135,91
2012	165	12	198 120,94
TOTAL	1 851	147	317 273,05

Fonte: MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Relatórios atividades –anual – anos de 2001 a 2011. Disponível em: <[http://www.tce.mg.gov.br/?cod\\_secao=8I&tipo=1&url=&cod\\_secao\\_menu=5O](http://www.tce.mg.gov.br/?cod_secao=8I&tipo=1&url=&cod_secao_menu=5O)>. Acesso em: 11 abr. 2012. MINAS GERAIS> Tribunal de Contas do Estado. Demonstrativos da corregedoria – relatório estatístico de 2011 e 2012. Disponível em: <[http://www.tce.mg.gov.br/index.asp?cod\\_secao=1IPU&tipo=1&url=&cod\\_secao\\_menu=5O](http://www.tce.mg.gov.br/index.asp?cod_secao=1IPU&tipo=1&url=&cod_secao_menu=5O)>. Acesso em: 10 fev. 2013. Elaborado pela autora.

Nota: Sinal convencional utilizado: - dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento; ... dado numérico não disponível.

O potencial retorno aos cofres estaduais em decisões de tce's dos anos 2004, 2010, 2011 e 2012 pode ser considerado relativamente baixo, tendo-se em mente o volume de processos autuados no TCEMG. A título de ilustração, no ano de 2012, o valor médio foi de apenas R\$ 1 202,48 por tce autuada.

<sup>78</sup> Art. 72, LC 102/2008 e Art. 200, Regimento Interno Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).

A falta de informações sobre o retorno financeiro estadual proveniente das apurações levadas a efeito pelas tce's motivou a opção pela não abordagem sobre a efetividade daquele instrumento quanto ao ressarcimento dos danos ao erário no presente estudo.

Tomando-se os dados específicos de tce sobre convênios, a pesquisa busca levantar o quantitativo de processos distribuídos no TCEMG entre 2002 e 2011, tendo em vista a regulamentação ter sido a partir da Instrução Normativa n. 01/2002, e o ano de 2011, para fins de análise do tempo médio de tramitação de um processo no TCEMG.

Quanto às decisões proferidas neste tipo de processo, foram considerados dados de processos distribuídos no TCEMG a partir de 2002, a fim de verificar se há demora na análise por aquele Tribunal e se isso pode comprometer a responsabilização dos agentes públicos que aplicaram irregularmente o recurso repassado pelo Estado, por meio de convênios.

### **5.1 Dados sobre convênios celebrados pelo Estado de Minas Gerais**

Para maior entendimento sobre a importância do estudo das tce's em prestação de contas de convênios, o levantamento de dados relativos à celebração de instrumento convenial, pelo estado de Minas Gerais, mostra-se relevante.

Para tanto, foram extraídos dados do Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais – SIGCON-MG – Módulo Saída<sup>79</sup>, o qual passou a ser operacionalizado em 2007, com a inclusão não fidedigna de dados a partir de 2004, e contendo algumas poucas informações de 2002.

Tendo em vista o crescente aprimoramento dos instrumentos de controle nas celebrações de convênios com municípios e entidades, notadamente a partir de 2007, pelo SIGCON-MG – Módulo Saída, são analisados o quantitativo de convênios, pelo estado de Minas Gerais, no período entre 2007 a 2011, cujos dados foram fornecidos pela Secretaria de Estado de Governo (SEGOV-MG), em meio digital (planilha Excel).

---

<sup>79</sup> Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais – SIGCON-MG, instituído pelo Decreto n. 44 424, de 21/12/2006, com republicação em 10/03/2008.

Cumpra, ainda, mencionar que o SIGCON-MG – Módulo Saída registra dados de celebração de convênios, considerando-se os instrumentos jurídicos publicados, não contendo informações dos respectivos pagamentos, os quais constam em outro banco de dados, qual seja, o armazém de informações do SIAFI-MG<sup>80</sup>.

Mesmo que a presente pesquisa não se construa com os dados de pagamento realizados, o universo de celebração de convênios estaduais é hábil a demonstrar o volume de convênios entre as esferas governamentais e entidades, para contextualização das tce's como mecanismo de controle em prestações de contas de convênios.

Nesse sentido, tem-se a Tabela 4, pela qual é possível verificar o quantitativo de convênios firmados entre 2007 e 2011 pelo Estado de Minas Gerais, com os valores anuais dos instrumentos<sup>81</sup> e o valor histórico médio, em reais, por convênio, em cada ano.

TABELA 4 – Convênios celebrados pelo estado de Minas Gerais, com municípios e entidades, em valores correntes e em reais, no período de 2007 a 2011

Exercício	Quantidade Convênios	Valor (R\$)			
		Total	Médio	Máximo	Mínimo
2007	4 722	1 554 559 146,61	329 216,25	545 000 000,00	2 000,00
2008	5 941	1 545 988 441,56	260 223,61	554 762 000,00	800,00
2009	6 285	1 318 469 134,54	209 847,07	250 000 000,00	467,00
2010	5 153	1 330 557 887,22	258 210,34	66 026 537,78	1 300,00
2011	5 426	986 438.584,92	181 832,00	144 000 000,00	1 600,00

Fonte: SIGCON-MG – Módulo Saída. Elaborado pela autora.

Os dados englobam repasses a municípios e a entidades sem fins lucrativos, pelo Executivo estadual, e mostram que, somados os valores das celebrações, o volume é de 27 527 convênios, com média anual de 5 505 convênios. São convênios de valores

<sup>80</sup> Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais - SIAFI-MG.

<sup>81</sup> Valor do instrumento corresponde ao valor total do convênio, ou seja, o valor de repasse pelo concedente e o valor de contrapartida pelo proponente/conveniente.

extremamente variados. A título de ilustração, em 2011, o valor do convênio oscilou de um mínimo de R\$1 600,00 ao máximo de R\$144 000 000,00, com média de R\$181 832,00.

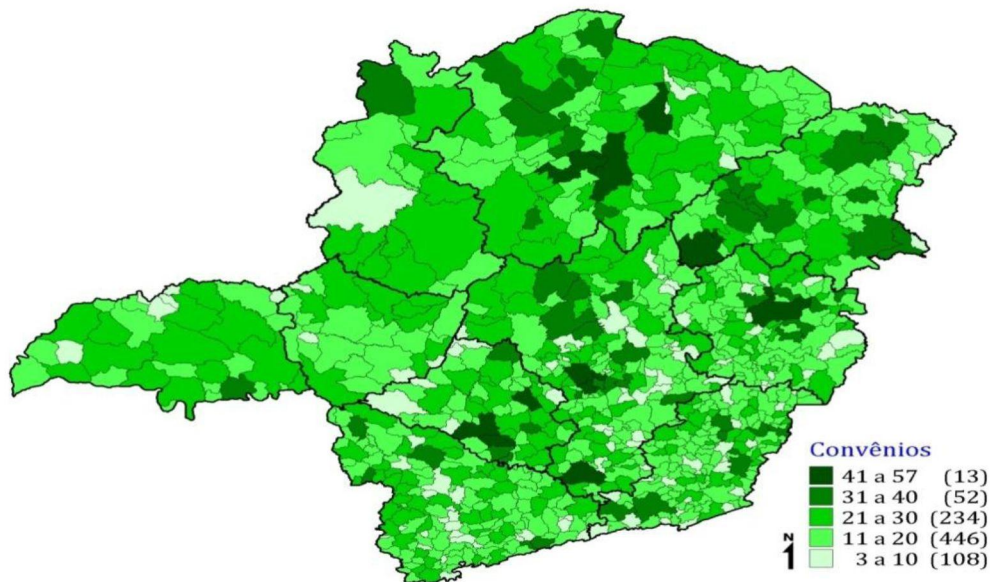
Quanto ao quantitativo de convênios celebrados especificamente pelo estado de Minas Gerais com os municípios mineiros, tem-se o volume total de 16 004, ao longo do período de 2007 a 2011, conforme demonstrado na Tabela 5, e destacado no Mapa 1.

TABELA 5 – Convênios celebrados pelo estado de Minas Gerais, com municípios, em valores correntes e em reais, no período de 2007 a 2011

Exercício	Quantidade Convênios	Instrumento Jurídico (R\$)			
		Total	Médio	Máximo	Mínimo
2007	2 566	313 511 900,86	122 179,23	38 000 000,00	2 200,00
2008	3 426	556 747 903,27	162 506,69	33 958 384,52	4 747,47
2009	3 400	867 540 242,22	255 158,89	250 000 000,00	467,00
2010	4 172	1 069 187 638,33	256 277,00	66 026 537,78	2 340,00
2011	2 440	616 265 001,48	252 567,62	144 000 000,00	5 640,00

Fonte: SIGCON-MG – Módulo Saída. Elaborado pela autora.

Como já comentado para o conjunto de convênios - com municípios e entidades – observa-se uma enorme variação no valor do convênio específico com município. A título de ilustração, em 2011, oscilou de um mínimo de R\$5 640,00 ao valor de R\$144 000 000,00, com média de R\$252 567,62.



MAPA 1 - Quantitativo de convênios celebrados pelo estado de Minas Gerais com os municípios mineiros – 2007 a 2011.

Fonte: SIGCON-MG – Módulo Saída. Elaborado pela autora

A CGE-MG informou<sup>82</sup> que grande parte de tce refere-se à prestação de contas de convênios. As secretarias com maior número de tce's a serem instauradas, instauradas (em andamento) e de tce's já encaminhadas ao TCEMG<sup>83</sup> são a Secretaria de Estado de Educação (SEE-MG), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE-MG) e a Secretaria de Estado de Saúde (SES-MG), respectivamente, podendo-se inferir que os órgãos com maior aderência ao instrumento são órgãos caracterizados por grande volume de repasses de recursos por convênios.

A título ilustrativo, o Gráfico 1 mostra os órgãos estaduais com maior número de convênios celebrados com municípios e entidades, em Minas Gerais, no período entre 2007 a 2011.

<sup>82</sup> Por meio do Diagnóstico das Tomadas de Contas Especiais no Âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, elaborado em 2011 (MINAS GERAIS, 2011b).

<sup>83</sup> O mencionado Diagnóstico não fez a distinção entre os tipos de tce, mas o total de tce's a serem encaminhadas, em andamento e já encaminhadas ao Tribunal.

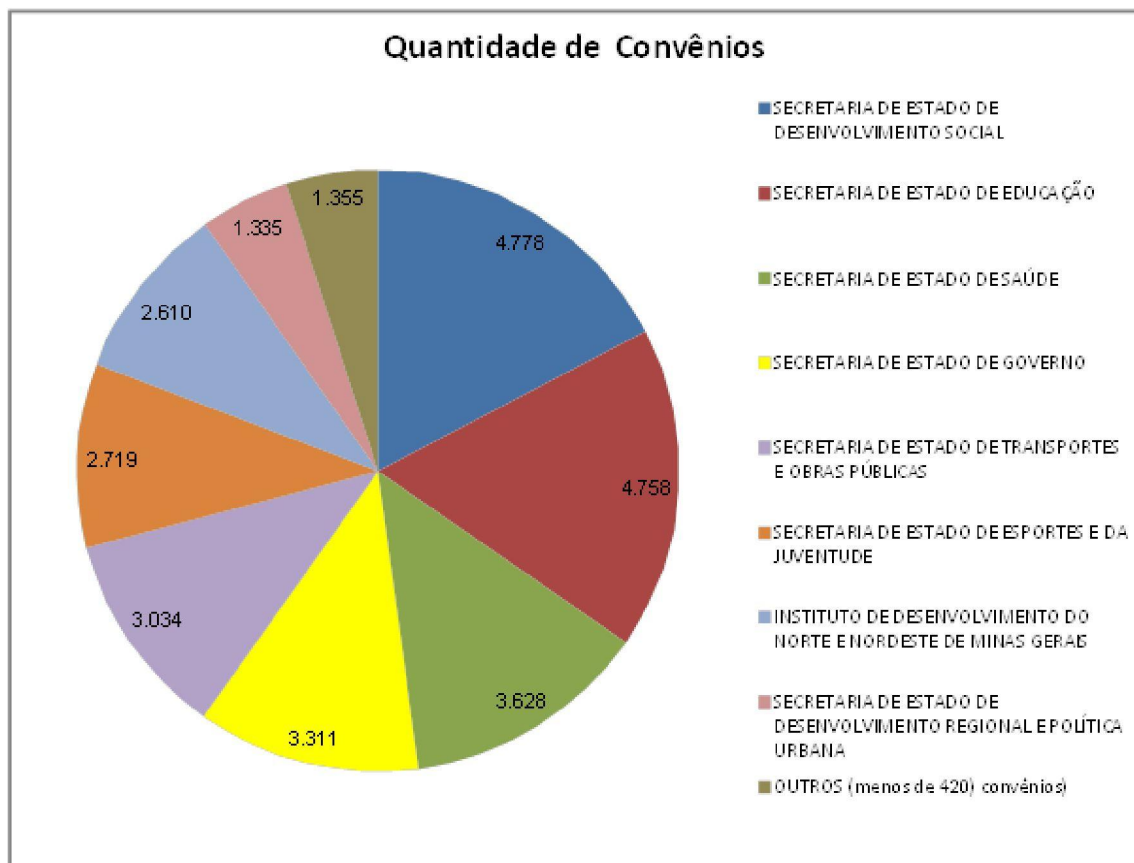


GRÁFICO 1 – Quantitativo de convênios celebrados com municípios e entidades, em Minas Gerais, por órgão, entre 2007 a 2011.

Fonte: SIGCON-MG - Módulo Saída. Elaborado pela autora.

Verifica-se, pois, a utilização das transferências intergovernamentais voluntárias (convênios) para a transferência da execução de políticas públicas do Estado (por meio de seus órgãos) aos municípios, para a prestação de bens e serviços à população, atendendo ao viés da descentralização, que fortaleceu o papel dos entes locais como executores de políticas públicas (*policy-making*), notadamente quanto às transferências de recursos para as áreas da assistência social, saúde, educação, obras e saneamento.

O volume de convênios nas áreas mencionadas de assistência social, saúde, obras e saneamento tende a implicar maior número de tce's instauradas pelos correspondentes órgãos, considerando a informação do TCEMG, por meio do Exp. 75/2012, de 19/10/2012, da 3º Coordenadoria de Fiscalização Estadual da Diretoria de Controle Externo do Estado<sup>84</sup>, que indicou a SEDESE-MG, a SES-MG e a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP-MG) como as Secretarias com maior número de tce's encaminhadas ao Tribunal,

<sup>84</sup> EXP. 75/2012 – 19/10/2012 – da 3º Coordenadoria de Fiscalização Estadual, de 19/10/2012, p. 03-04.

para julgamento, a partir de 2004, tendo em vista o grande volume de repasses a municípios por meio de convênios, registrando, ainda, que a SEDESE-MG foi a “Secretaria de Estado que mais instaurou procedimentos de tomadas de contas especiais” e que a SES-MG é outra Secretaria com expressivo volume de tce’s instauradas, por ter como “característica o expressivo volume de recursos repassados mediante convênio”, assim como a SETOP-MG e o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER-MG).

Essa relação entre órgãos com grande volume de celebrações de convênios e as tce’s instauradas para fiscalização da aplicação dos recursos repassados pode justificar a aderência destes órgãos à maior adoção daquele tipo de mecanismo de controle de transferências de recursos.

## **5.2 Dados sobre Tomada de Contas do Especial (TCE) no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG)**

Conforme dados disponibilizados pelo TCEMG<sup>85</sup>, não obstante as informações terem sido solicitadas quanto a convênios, no período de 2002 a 2011, constaram informações de tce’s instauradas em anos anteriores a 2002 e registros de tce’s decorrentes de outros motivos, como apuração de desaparecimento de bens, irregularidades na prestação de contas de diárias de servidores, abalroamento de veículos, danos ao erário causados por servidor público, irregularidades em contratos administrativos, termos de parceria, contratos de gestão e tce’s instauradas por municípios, os quais foram excluídos da análise.

Ao final, foram consideradas, para fins da presente pesquisa, 1 121 observações, sendo 1 076 relativas a processos em trâmite e sem decisão, e 45 dados relativos a processos com decisão, todos autuados no período entre 2002 a 2011, constando decisões

---

<sup>85</sup> Os dados apresentados pelo TCEMG compreenderam cinco planilhas em Excel e uma pasta, com dados impressos de tce’s de 2004 a 2012. Os dados, com os números de processos pesquisados, foram extraídos da planilha “a”, contendo os processos autuados no TCEMG, no período de 2001 a 2011, e as planilha “c2” e planilha “d”, as quais, contém, respectivamente, registros de processos com decisão transitada em julgado e julgados com inclusão do responsável na lista de inelegíveis. A planilha “b” estava contida em “a”, assim como a planilha “c1”, exceto quanto a oito processos não contidos em “a”, mas continham registros de processos excluídos no andamento processual do TCEMG. Por isso, elas não entraram no cômputo dos registros analisados. Quanto à pasta contendo dados impressos, não foi objeto de análise, por conter registros de tce’s de 2004 a 2012, ou seja, fora do período analisado. Na planilha “a” continha 1363 registros. Porém, foi necessário filtrar os dados, para excluir aqueles não pertinentes à prestação de contas de convênios, como, por exemplo, apuração de desaparecimento de bens, irregularidades prestação de contas de diárias, abalroamento de veículos, danos ao erário causados por servidor público, irregularidades em contratos, tce’s instauradas pelos municípios e tce’s instauradas antes de 2002.

em 2012, as quais foram consideradas pelo fato de os respectivos processos terem sido distribuídos (autuados) no TCEMG em 2002.

Ainda no tocante aos dados, vale ressaltar que, do universo considerado de 1 121 tce`s, há vários registros de um processo para apuração de dois ou mais convênios e, nesses casos, adotou-se o critério de se relacionar apenas um deles, sendo escolhido o mais antigo, por não comprometer a pesquisa e por respeitar a metodologia de análise de quantidade de processos de tce no TCEMG e da análise de tempestividade de tramitação e das decisões proferidas.

Cumpre informar, também, que, a partir dos dados apresentados pelo TCEMG, foi necessária a realização de buscas de outras informações no sítio eletrônico do Tribunal, no *link* “acompanhamento de processo” e “busca de decisões”, para acréscimo de informações sobre as datas de protocolo e de distribuição, além de data e teor de pareceres do MPC e das decisões prolatadas pela Corte de Contas nos processos de tce`s relativos a convênios. Vale destacar que, não obstante as buscas, muitas vezes as informações necessárias à pesquisa não foram encontradas, o que reduziu o número de observações para a realização de médias temporais e para a análise do teor das decisões nos processos finalizados.

Feitas essas ponderações iniciais de cunho metodológico, parte-se para a análise que ora se propõe, sendo, desde já, relevante mencionar que, do total de 1 121 tce`s, 801 (71,45%) referem-se a convênios celebrados com municípios e 320 (28,54%) com entidades, cumprindo reafirmar-se que o foco do estudo remete às tce`s quanto a omissão ou irregularidades verificadas em repasses de recursos, por meio de convênios, aos municípios. Não obstante, serão apresentados dados gerais, compreendendo entidades e municípios, a título de ilustração, visando apresentar um quadro geral das tce`s no TCEMG, quanto a convênios.

Do total dos dados observados, tem-se o seguinte panorama, conforme Tabela 6.

TABELA 6 – Total de Tomadas de Contas Especiais instauradas pelo Executivo do estado de Minas Gerais, quanto a convênios com entidades e municípios, protocoladas e distribuídas no período de 2002 a 2011, e deliberadas no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), entre 2004 a 2012, por exercício

<b>Exercício</b>	<b>Protocoladas</b>	<b>Distribuídas</b>	<b>Deliberadas</b>
2002	12	8	-
2003	34	35	-
2004	24	21	4
2005	57	56	2
2006	96	87	7
2007	108	93	4
2008	136	143	2
2009	266	257	1
2010	198	180	16
2011	189	241	5
2012	...	...	4
<b>TOTAL</b>	<b>1120 (1)</b>	<b>1121</b>	<b>45</b>

Fonte: Dados apresentados pelo TCEMG, elaborado pela autora.

Nota: Foi considerado um processo, cujo protocolo no TCEMG ocorreu em 2001, com distribuição em 2002, sendo incluído nos dados pesquisados e, por isso, a soma dos processos protocolados no período de 2002 a 2011, na tabela, totaliza 1 120, e não 1 121.

Primeiramente, cumpre ressaltar que, pela Tabela 6, verificam-se divergências de dados em relação aos constantes do sítio eletrônico do TCEMG, vez que, pela Tabela 3, não constam registros de autuação de processos de tce nos anos de 2002 e 2003.

A Tabela 6 mostra, também, que o número de tce`s protocoladas e distribuídas no TCEMG é, desde 2002, sempre muito maior que o número de decisões finais. Isso demonstra o acúmulo deste tipo de processo para julgamento e uma relação desproporcional entre os processos que chegam ao Tribunal e os que são deliberados/decididos, no mesmo sentido do apontamento feito anteriormente Tabela 3.

Verifica-se, também, um crescente aumento de tce`s, quanto a convênios, protocoladas e autuadas no TCEMG, notadamente entre 2004 a 2009, e uma ligeira redução do seu quantitativo em 2010 e 2011. Isto pode ser reflexo da fixação de valor de alçada de R\$ 5 000,00 para encaminhamento de tce à Corte de Contas do Estado, por meio da DN n.

02/2010, de 12.05.2010, anteriormente comentado. Não custa lembrar o registro de convênios com valores muito baixos, conforme dados apresentados na Tabela 5, os quais não são alcançados pelo valor de alçada fixado em R\$15 000,00, desde 2012.

Uma explicação para o aumento do número de tce`s atuadas no TCEMG, a partir de 2004, conforme informações do próprio Tribunal, é a entrada em vigor do Decreto Estadual n. 43 635/2003, de 20/10/2003, que trata da celebração e prestação de contas de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos, “que estabeleceu condições mais rígidas para a proposição, celebração, execução e prestação de contas dos recursos de convênios e instrumentos congêneres”<sup>86</sup>.

Ademais, no citado Decreto, o artigo 31 do texto original<sup>87</sup> prescreve a determinação de instauração de tce pela “não apresentação da prestação de contas final, no prazo estipulado no convênio, ou a prestação de contas não aprovada”.

O mesmo Decreto, em seu artigo 10, determina a vedação da destinação de recursos de qualquer espécie para municípios e/ou entidades em mora ou inadimplentes com a prestação de contas de outro convênio, e, nesses casos, a inscrição no SIAFI-MG pelo órgão concedente é obrigatória, sendo possível o desbloqueio no referido sistema com a adoção das medidas descritas no seu §2º, dentre elas, a instauração de tomada de contas especial:

Art. 10. É vedada a destinação de recursos de qualquer espécie:

II - para município, órgão ou entidade de direito público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com outro convênio ou que não esteja em situação de regularidade para com o Estado ou com entidades da Administração Pública Estadual Indireta; salvo aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social, conforme parágrafo 3º do art. 25 da Lei Complementar Federal n. 101, de 2000; ou

§ 1º Para os efeitos do inciso II deste artigo considera-se inadimplente, devendo a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças ou unidade administrativa equivalente do concedente proceder a inscrição no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI/MG, o conveniente que:

I - não apresentar a prestação de contas, parcial ou final, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados neste Decreto;

II - não tiver sua prestação de contas aprovada pelo concedente; ou

[...]

<sup>86</sup> Resposta apresentada pela 3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual, do TCEMG - EXP. 75/2012, de 19/10/2012.

<sup>87</sup> Cumpre informar que o artigo 31 do texto original do Decreto n. 43 635/2003 foi alterado e renumerado com redação dada pelo Decreto n. 44 631, de 5 de outubro de 2007.

§ 2º Nas hipóteses previstas nos incisos I e II do § 1º, caso o administrador não seja o responsável pelas irregularidades apontadas, e uma vez comprovada a instauração de Tomada de Contas Especial, com ação judicial de cobrança do débito, comunicação ao Tribunal de Contas e inscrição do responsável em conta de ativo "Diversos Responsáveis", poderá ser liberada para receber novas transferências, mediante suspensão da inadimplência por ato expresso do ordenador de despesa do órgão concedente.

§ 3º A suspensão da inadimplência fica condicionada, ainda, ao cumprimento do disposto no art. 31.

Vê-se, pela normativa estadual transcrita acima, que a instauração de tce é um dos requisitos para a suspensão da inadimplência, sendo uma das medidas administrativas a ser adotada para retirada da inscrição no SIAFI-MG, do ente em mora com o estado e, dessa forma, não mais ficar impossibilitado de receber novos recursos públicos.

Assim, após 2003, a determinação da autoridade competente do órgão concedente em instaurar tce nos casos de transferências voluntárias por meio de convênios pode ser explicada, tanto pela imposição legal do artigo 31 do Decreto n. 43.635/2003, quanto pela pressão de gestores de municípios/entidades ao órgão concedente, que tiveram suas prestações de contas não aprovadas ou não apresentadas por erros ou má administração de gestores antecessores, para a rápida instauração do procedimento, como forma de desbloqueio do município/entidade no SIAFI-MG (§ 2º, art. 10).

Outro motivo para o aumento de tce's a partir de 2004 foi a determinação do próprio TCEMG, para regularização de registro contábil, diante da verificação, em prestações de contas de exercícios dos órgãos estaduais jurisdicionados, de “expressivo volume de recursos de convênio pendente de prestação de contas”.<sup>88</sup>

Esse crescente aumento de tce, aliado ao volume de celebrações de convênios no estado de Minas Gerais, traz como consequência a necessidade de maior fiscalização sobre os repasses pelos órgãos concedentes e o possível aumento do passivo de processos de tce para análise pelo TCEMG, tendo em vista a morosidade nas deliberações dos mesmos, consequências essas diretamente relacionadas à efetividade daquele instrumento de controle.

---

<sup>88</sup> Segundo informado pelo TCEMG, no Ofício EXP. 75/2012, de 19/10/2012: “decisões em processos de prestações de contas de exercício dos órgãos estaduais jurisdicionados, uma vez que verificado pelas unidades técnicas expressivo volume de recursos de convênio pendente de prestação de contas, a recomendação foi pela adoção de providências que viessem a regularizar o registro contábil”.

É que, do total de 1 121 observações, consta decisão exarada pelo Tribunal, até 2012, em apenas 45 processos, ou seja, em apenas 4,01% dos processos autuados como tce por omissão ou irregularidades em prestação de contas de convênios, sendo que destas, 40 tiveram suas decisões transitadas em julgado e cinco ainda estão em trâmite.

Dos 1 076 processos que estão em trâmite e não consta nenhum tipo de decisão, foi possível verificar que em apenas 51 processos houve a emissão de parecer pelo MPC, correspondendo a 4,73% do número de processos ainda em trâmite e que não têm decisão. Como se nota, um número bem reduzido frente ao total pesquisado.

Do levantamento das conclusões ou opiniões apresentadas pelo MPC nestes 51 processos, 42 delas (82,35%) são pelo arquivamento dos autos, com extinção do processo sem resolução de mérito,<sup>89</sup> e, em seis processos (11,76%), opinou-se pelo reconhecimento de prescrição da pretensão punitiva diante da ocorrência da prescrição intercorrente, tendo em vista inexistirem indícios de dano ao erário e pelo transcurso de lapso temporal de mais de cinco anos, a contar da data da distribuição do processo no TCEMG, sem que houvesse alguma causa interruptiva do prazo prescricional<sup>90</sup>.

Em um processo, opinou o MPC pela irregularidade das contas, com imputação de responsabilidade aos gestores e, em outro, pelo retorno à unidade técnica, para análise e manifestação.

Vê-se, pois, que as conclusões do órgão ministerial de contas em favor do arquivamento e da prescrição da pretensão punitiva, somadas, chegam a 48 processos, ou seja, quase a totalidade dos processos analisados pelo MPC (94,11%), o que aponta para a pouca ou nenhuma concretude do instrumento de tce, no tocante à efetiva apuração de condutas irregulares, lesivas ao erário, para a definição do valor do dano e imputação de responsabilidade, nos processos em andamento atualmente no TCEMG.

Outro apontamento que se pode inferir pelas conclusões ministeriais quanto ao reconhecimento de prescrição é o de que tce's estão sendo instauradas e encaminhadas ao TCEMG sem indícios de dano ao erário, ou seja, sem a ocorrência do pressuposto de instauração daquele instrumento.

---

<sup>89</sup> Dos 42 processos em que o MPC opinou pelo arquivamento/extinção, em 39 processos a motivação foi pelo fato de o valor do dano ao erário ser inferior ao valor de alçada fixado pela Decisão Normativa n. 04/2012 (R\$15.000,00), um deles pela ausência de dano ao erário, e, em dois, por causa do ressarcimento do dano no curso do processo.

<sup>90</sup> Ver art. 110-C e art. 110-D, ambos da LC n. 102/2008 do TCEMG.

O equívoco pode estar no entendimento dos órgãos repassadores ao instaurarem a tce, e, também, no entendimento do que seja irregularidade de cunho formal, hábil a considerar as contas regulares, com ressalvas, e de quais irregularidades ensejam dano ao erário, mostrando que a orientação sobre o tipo de irregularidade que configura dano ao erário poderá diminuir o número de instaurações de tce's pelo órgão concedente, ou, mesmo, o número de encaminhamentos destes processos ao TCEMG, minimizando o passivo de processos pendentes de análise, e reduzindo, por consequência, a ocorrência da prescrição.

Sob o ponto de vista das conclusões pelo arquivamento, devido ao valor do dano ser abaixo do valor de alçada, verifica-se, também, a adoção desse entendimento às tce's que foram protocoladas no TCEMG antes da criação da norma que fixa o valor de R\$15 000,00. Disso se conclui que, caso este mesmo entendimento seja adotado para as tce's protocoladas antes de 2012, mas analisadas após 2012, muitas delas não serão objeto de análise, nos termos do disposto no § 2º do artigo 248<sup>91</sup> do Regimento Interno do TCEMG.

Outra relevante direção a que apontam as conclusões do MPC nos processos analisados refere-se à sedimentação do entendimento, no TCEMG, do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva pela prescrição intercorrente, em processos sem indícios de dano ao erário e com mais de cinco anos de tramitação, a contar da data da distribuição dos autos no Tribunal, sem que tenha ocorrido alguma causa interruptiva da prescrição, como a citação do possível responsável ou a prolação de decisão de mérito.

Considerando este raciocínio e, ainda, considerando os dados analisados, com registros de processos em trâmite e sem decisão, de 1 076, 257 processos têm, entre a data da distribuição e a data de 31/12/2012, mais de cinco anos de tramitação. E, nesse sentido, tomando-se isoladamente estes dados como único critério para o reconhecimento da prescrição intercorrente, desconsiderando-se, obviamente, a análise das peculiaridades de cada processo e a necessária comprovação de inexistência de dano ao erário, já estariam prescritos 23,88% dos processos em trâmite, atualmente, no TCEMG.

A direção de tais análises é a questionável efetividade da tce como instrumento de guarda ao erário, ressarcimento, controle e responsabilização, ratificada pelo tempo médio

---

<sup>91</sup> “Art. 248. A tomada de contas especial será encaminhada ao Tribunal para julgamento se o dano ao erário for de valor igual ou superior à quantia fixada em decisão normativa. § 2º As tomadas de contas especiais em tramitação no Tribunal, cujo dano ao erário seja inferior ao valor fixado, poderão ser arquivadas, sem cancelamento do débito, desde que ainda não tenha sido efetivada a citação dos responsáveis.”

entre o ano do convênio e o ano de instauração de tce pelo órgão concedente, conforme mostrará a Tabela 7.

As médias temporais sobre as tce's de convênios com entidades e municípios, analisadas em 909 registros<sup>92</sup>, estão descritas na Tabela 7.

TABELA 7 – Tempos médio, máximo e mínimo incorridos entre a celebração dos convênios e os atos de instaurações de tomadas de contas especiais, entre a instauração e o protocolo do processo no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), e entre o ano de celebração do convênio e a distribuição do processo no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), referentes a entidades e municípios, no período de 2001 – 2011

Descrição	Tempo	Quantidade (anos)
Tempo incorrido entre a celebração do convênio e o ato de instauração de tce	Médio	8
	Máximo	24
	Mínimo	< 1
Tempo incorrido entre o ato da instauração da tce e o seu protocolo no TCEMG	Médio	1
	Máximo	9
	Mínimo	< 1
Tempo incorrido entre a celebração do convênio e a distribuição do processo no TCEMG	Médio	9
	Máximo	25
	Mínimo	< 1
Tempo de tramitação dos processos no TCEMG, a contar da data de distribuição*	Médio	3
	Máximo	10
	Mínimo	1

Fonte: Dados fornecidos pelo TCEMG. Elaborado pela autora.

Nota: \*Como data final para a análise da média temporal de tramitação, foi considerado o ano de 2012, ainda que a busca dos dados no sítio eletrônico do TCEMG tenha ocorrido em fevereiro 2013, sem alteração dos resultados.

O tempo médio de oito anos entre o ano do convênio e o ano do ato de instauração da tce, e o tempo médio de nove anos entre a data do convênio e a de sua distribuição no TCEMG, mesmo sem se considerar a data de término do convênio e o prazo final para prestar de contas, em cada caso, os quais, normalmente, são, respectivamente, de um ano e sessenta dias após a finalização do prazo de vigência, mostram que a *accountability*

<sup>92</sup> Foram considerados 909 processos, em relação aos 1 076, pela ausência de dados necessários à verificação das médias temporais, como, por exemplo, o ano de convênio e ano do ato de instauração da tce, o que motivou a exclusão dos demais na análise das médias temporais.

dos recursos repassados não está sendo concretizada pelos órgãos concedentes, adotando-se a tce de forma tardia, como um instrumento meramente formal de controle diante do lapso temporal já transcorrido.

Ademais, o tempo médio de tramitação de uma tce entre a data de distribuição até o ano de 2012, sem prolação de decisão, é de três anos, que, somados aos decorridos nove anos, apontam para a ineficácia da tce em apurar fatos, pela dificuldade em se buscar provas sobre a aplicação dos recursos, implicando em prejuízo da responsabilização e a punição daquele que cometeu a irregularidade que motivou a instauração da mesma.

Quanto às decisões proferidas em relação aos 45 processos de tce's sobre convênios com entidades e municípios, as médias temporais são apresentadas na Tabela 8.

TABELA 8 – Tempos médio, máximo e mínimo incorridos entre a celebração do convênio e a distribuição do processo de Tomada de Contas Especial (TCE) tramitado, da tramitação do processo no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e entre a celebração do convênio e a decisão do processo, referentes a entidades e municípios, no período de 2001 - 2011

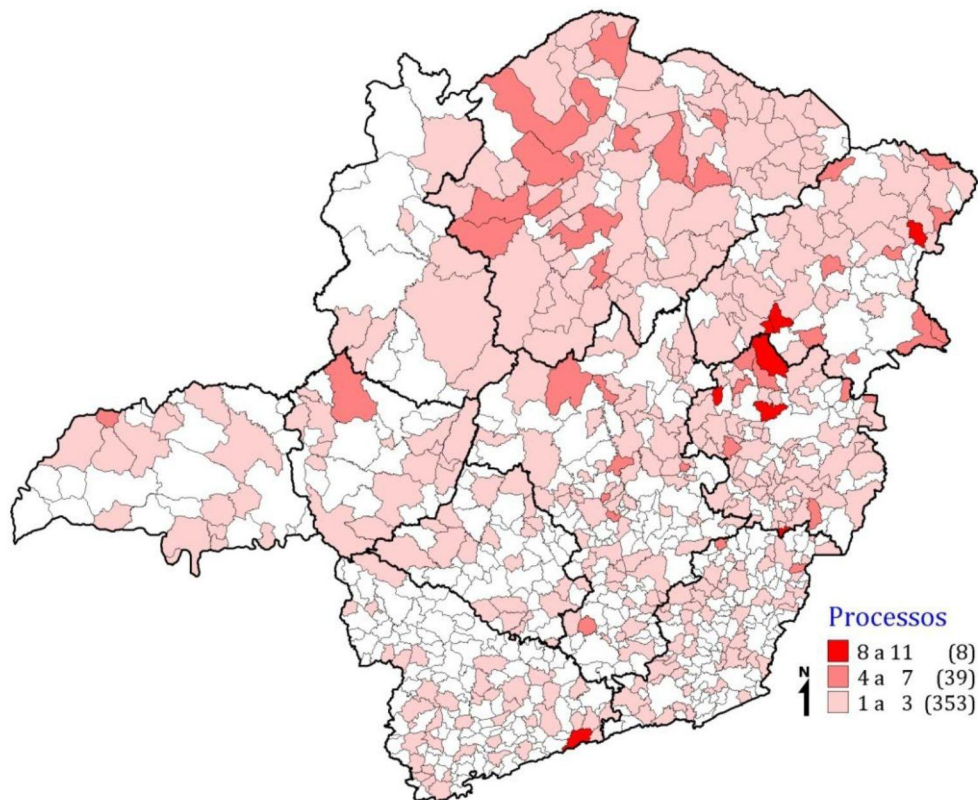
Descrição	Tempo	Quantidade (anos)
Tempo incorrido entre a celebração do convênio e a distribuição do processo no TCEMG	Médio	5
	Máximo	14
	Mínimo	< 1
Tempo de tramitação dos processos de tce no TCEMG, a contar da distribuição até a decisão	Médio	4
	Máximo	9
	Mínimo	1
Tempo incorrido entre a celebração do convênio e a decisão do processo no TCEMG	Médio	9
	Máximo	17
	Mínimo	2

Fonte: Dados fornecidos pelo TCEMG. Elaborado pela autora.

O tempo médio de tramitação, considerando as datas das sessões em que foram prolatadas as decisões - quatro anos -, somado ao período médio de cinco anos entre o convênio e a distribuição dos autos de tce, também pode inviabilizar a apuração dos fatos e a responsabilização dos agentes, conforme mencionado anteriormente, reforçando o argumento da morosidade da tce nas fases interna e externa.

### 5.3 Dados de Tomada de Contas Especial (TCE) quanto a convênios com municípios

Destacando-se os municípios para os fins do escopo do estudo, têm-se um universo de 801 processos de tce, sendo 760 processos sem decisão e 41 processos com decisão. O quantitativo de tce's referentes a convênios com municípios no Estado está distribuído conforme Mapa 2, constatando-se sua dispersão pelas municipalidades mineiras.



MAPA 2 – Tomadas de Contas Especiais quanto a convênios celebrados pelo estado de Minas Gerais com municípios, distribuídos no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) - 2002 a 2011. Fonte: Dados do TCEMG, elaborado pela autora.

O registro de 760 processos sem decisão, muitos autuados no TCEMG há mais de cinco anos, revela a demora na finalização do procedimento e, conseqüentemente, a intempestividade na responsabilização daquele que potencialmente descumpriu as normas relativas à devida aplicação do recurso. Assim, do número de 760 processos, nenhum chegou a ser julgado, até a data de 31/12/2012.

Para fins de verificação do tempo médio de tramitação dos processos relativos a municípios com problemas em prestações de contas de convênios, foi possível verificar 615

observações<sup>93</sup> que contêm as informações necessárias para a elaboração da Tabela 9, considerando o ano do convênio, ano do ato de instauração da tce pelo órgão concedente, as datas de protocolo e de distribuição/autuação no TCEMG até o ano de 2012.

TABELA 9 – Tempos médio, máximo e mínimo incorridos entre a celebração dos convênios e os atos de instaurações de tomadas de contas especiais, entre a instauração e o protocolo do processo no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), e entre o ano de celebração do convênio e a distribuição do processo no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), referentes a municípios, no período de 2002 - 2012

Descrição	Tempo	Quantidade (anos)
Tempo incorrido entre a celebração do convênio e o ato de instauração de tce	Médio	7
	Máximo	24
	Mínimo	< 1
Tempo incorrido entre a instauração de tce e o protocolo no TCEMG	Médio	1
	Máximo	9
	Mínimo	< 1
Tempo incorrido entre a celebração do convênio e a distribuição do processo no TCEMG	Médio	8
	Máximo	24
	Mínimo	< 1
Tempo de tramitação dos processos no TCEMG, a contar da data de distribuição	Médio	3
	Máximo	10
	Mínimo	1

Fonte: Dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Elaborado pela autora.

O tempo médio entre a data do convênio e da instauração da tce é de sete anos, o que revela a intempestividade do controle pelos órgãos concedentes. Isso porque a tempestividade da tce refere-se ao cumprimento de prazo para sua instauração, o qual, nos termos do Regimento Interno do TCEMG, em seu artigo 246, é de 180 dias, veja-se:

Art. 246. As medidas administrativas internas, com vistas ao ressarcimento ao erário, deverão ser adotadas em até 180 (cento e oitenta) dias, contados:

<sup>93</sup> Dos 760 registros de processos sem decisão, foram considerados 615 processos, pela ausência, nos demais, de dados necessários à verificação das médias temporais, como, por exemplo, o ano de convênio e ano do ato de instauração da tce, o que motivou a exclusão dos demais na análise das médias temporais.

I - da data fixada para apresentação da prestação de contas, nos casos de omissão no dever de prestar contas e da falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município;

II - da data do evento, quando conhecida, ou da data da ciência do fato, nos demais casos.

A tempestividade das tce's também se refere ao cumprimento de prazo para a finalização das apurações levadas a efeito no seu procedimento interno, que, conforme disposto no art. 10, I, da IN n. 01/2002<sup>94</sup> do TCEMG, é de 90 dias, a contar da instauração.

Assim, o tempo médio entre o ano do convênio e o ano de instauração de tce (sete anos) e o tempo médio entre o ano do ato de instauração da tce e o protocolo dos autos no TCEMG (um ano) denotam a intempestividade da instauração de tce pelos órgãos concedentes e a intempestividade, também, na finalização das apurações na fase interna.

Isso, por óbvio, compromete a análise e as decisões pelo órgão julgador, na fase externa, pois ele recebe o processo com um tempo médio já transcorrido de oito anos, conforme demonstrado na Tabela 9.

Após o recebimento do processo no Tribunal e a efetivação de sua autuação, que se dá na data de distribuição, o processo tem um tempo médio de tramitação (da data de distribuição até 2012) de três anos, assim como mostra a Tabela 7, quanto às tce's relativas a entidades e municípios.

Pode-se afirmar que, ao final do terceiro ano de tramitação dos autos no TCEMG, já transcorreram mais de 12 anos sem que tenha sido definida a situação de uma tce quanto a convênios celebrados com ente municipal. Isso corresponde ao período de três mandatos municipais, o que, invariavelmente, dificulta a obtenção de provas sobre a verificação da forma como o recurso público foi aplicado.

Diante dos dados analisados, é possível afirmar que a adoção de tce como mecanismo de controle e responsabilização fica totalmente esvaziada diante do lapso de tempo transcorrido em relação ao convênio e de seu tempo de tramitação no TCEMG, apresentando-se como um instrumento ineficiente e de pouca efetividade no cumprimento de seu papel de resguardo do erário.

---

<sup>94</sup> Cumpre destacar que o prazo estabelecido pela IN TCEMG 03/2013, atualmente vigente, passou a ser de 120 dias, nos termos do seu art. 17.

### 5.3.1 Análise das decisões proferidas em Tomada de Contas Especial (TCE) quanto a convênios com Municípios

Como visto anteriormente, do total de 1 121 processos de tce's referentes a convênios, somente em 4,01% foram proferidas decisões, envolvendo 45 tce's (sendo quatro tce's quanto a entidades e 41 quanto a municípios).

Passando para a análise, propriamente dita, das decisões emitidas em tce's quanto a convênios com municípios, nos citados 41 processos, 37 decisões já transitaram em julgado e, em quatro, os processos ainda estão em trâmite.

Em relação ao tempo médio de tramitação nas fases interna e externa, até a prolação de decisão, mesmo considerando os processos cujas decisões não transitaram em julgado e um processo em que foi proferida decisão, mas, sem adentrar no mérito, foi possível elaborar a Tabela 10, de médias temporais:

TABELA 10 – Tempos médio, máximo e mínimo incorridos entre a celebração do convênio e a distribuição do processo de Tomada de Contas Especial (TCE), da distribuição no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e a decisão, e entre a celebração do convênio e a decisão do processo, no período de 2002 - 2012

Descrição	Tempo	Quantidade (anos)
Tempo incorrido entre a celebração do convênio e a distribuição do processo no TCEMG	Médio	5
	Máximo	10
	Mínimo	< 1
Tempo de tramitação dos processos de tce no TCEMG, a contar da distribuição até a decisão	Médio	4
	Máximo	9
	Mínimo	1
Tempo incorrido entre a celebração do convênio e a decisão do processo no TCEMG	Médio	9
	Máximo	15
	Mínimo	2

Fonte: Dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Elaborado pela autora.

Os dados da Tabela 10 mostram que o tempo médio entre a data do convênio e a distribuição da correspondente tce no Tribunal é de cinco anos e o tempo médio de tramitação de processos de tce no TCEMG, considerado o período entre a data da sua distribuição e a data da decisão, é de quatro anos. Somados os períodos, o tempo de tramitação é de nove anos, lapso temporal que compromete a efetividade da tce, por abranger dois mandatos de gestão municipal e por favorecer a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

Ademais, como se verá, o exame das decisões proferidas nos 41 processos revela a pouca efetividade da tce quanto à responsabilização de gestores municipais, pelo número de gestores incluídos na lista de inelegíveis, mostrando ser um instrumento mais voltado à apuração e correção de falhas formais de documentos que para a apuração de problemas substanciais na execução dos objetos pactuados nos instrumentos convencionais, revelando que “o sistema de controle interno não está sendo ativado como um mecanismo de aperfeiçoamento da gestão pública estadual, pois há o predomínio do formalismo”, como salienta Abrucio (2005, p. 413).

Quantos aos tipos e quantitativos de decisões nos processos de tomada de contas especial (tce) sob análise, as informações podem ser verificadas no Gráfico 2.

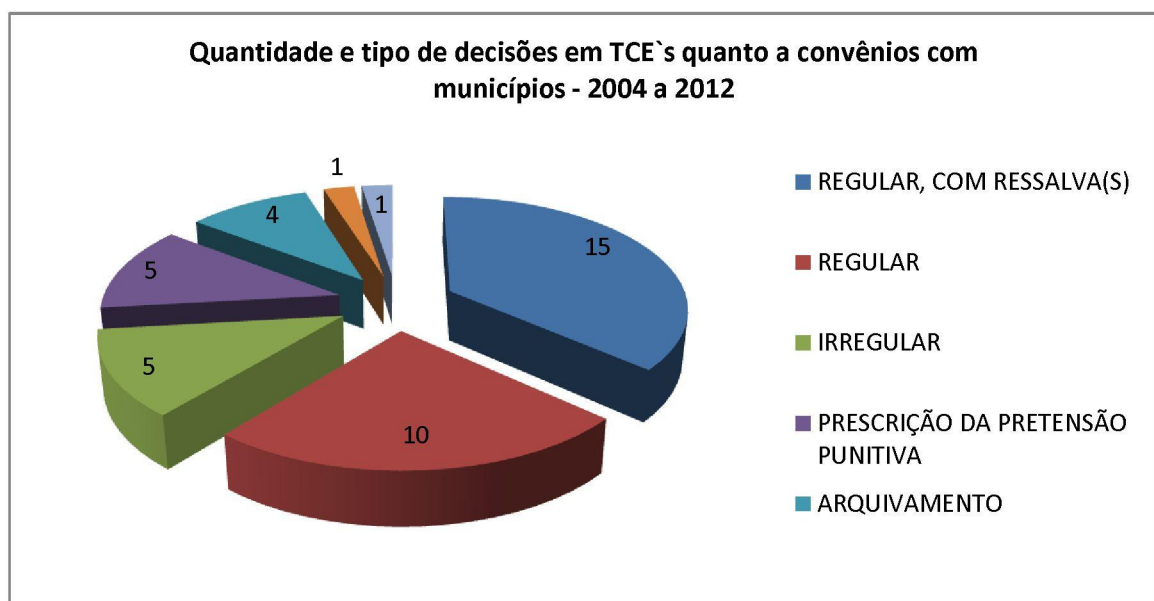


GRÁFICO 2 – Quantidade e tipos de decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) nos processos de Tomada de Contas Especial (TCE), quanto a convênios com municípios, autuados entre 2002 a 2011, com decisões proferidas entre 2004 a 2012.

Fonte: Elaborado pela autora

Do total de 41 decisões analisadas, 36,58% tiveram as contas consideradas regulares com ressalvas, ou seja, em 15 processos foram evidenciadas impropriedades ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resultou dano ao erário, ensejando a quitação ao responsável, com a determinação à gestão atual de adoção das medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a reincidência.

A fim de analisar o critério adotado para fundamentar esse tipo de decisão, são reunidos trechos das decisões extraídas no sítio eletrônico do TCEMG, no link ‘busca de decisões’, no total de sete processos, conforme Quadro 9.

**QUADRO 9 – Informações sobre decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) de regularidade, com ressalvas, de processos de Tomada de Contas Especial (TCE), quanto a convênios celebrados, pelo estado de Minas Gerais, com municípios, no período 2004-2007**

(Continua)

Nº Processo	Data da Decisão	Irregularidades verificadas e demais apontamentos	Considerações do julgado
683290	11/11/2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de documentos de prestação de contas: 1) cópias das notas de empenho e das notas fiscais; 2) cópias dos extratos bancários; 3) laudo técnico de engenharia, atestando a execução dos serviços conforme projetos e especificações; 4) cópias das notas de empenho e das notas fiscais concernentes à contrapartida da Prefeitura; 5) ausência dos extratos bancários, desde a entrada nos cofres municipais até a efetiva utilização dos recursos repassados; 6) notas fiscais em cópias xerográficas não autenticadas</li> <li>- Não aplicação financeira dos recursos repassados</li> <li>- Comprovação de cumprimento do objeto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicação correta, pelo município, do recurso recebido</li> <li>- Ausência de dano ao erário</li> <li>- Constatação da execução do convênio</li> <li>- Votou-se pela regularidade da tomada de contas especial, com a determinação de recomendação ao município quanto à observância do § 4º do art. 116 da Lei n. 8 666/93</li> </ul>
671199	06/09/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestação de contas apresentada fora do prazo</li> <li>- Descumprimento de cláusula do convênio, que determina especificações à pintura dos veículos</li> <li>- Não-apresentação da publicação da ratificação do reconhecimento de hipótese de inexigibilidade de licitação no Diário Oficial de Minas Gerais, conforme determinado pelo art. 26 da Lei n. 8 666/93 (procedimento licitatório)</li> </ul>	<p>Tendo em vista que as irregularidades apontadas não resultaram em dano ao erário, votou-se pela regularidade do convênio e, regularidade, com ressalvas, da tomada de contas especial, dando-se quitação ao responsável, e determinando-se ao atual Prefeito do Município a adoção, na hipótese de ainda não ter assim procedido, de medidas necessárias ao saneamento das irregularidades</p>

QUADRO 9 – Informações sobre decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG) de regularidade, com ressalvas, de processos de Tomada de Contas Especial (TCE), quanto a convênios celebrados, pelo estado de Minas Gerais, com municípios, no período 2004-2007

(Continuação)			
N. Processo	Data da Decisão	Irregularidades verificadas e demais apontamentos	Considerações do julgado
683905	24/04/2006	- Inobservância de normas atinentes à Lei n. 8 666/93, quais sejam: 1) recondução da totalidade dos membros da comissão permanente de licitação; 2) ausência de prova de regularidade relativa à seguridade social pelos licitantes (procedimento licitatório) – Não aplicação do recurso do convênio no mercado financeiro em determinado período, deixando o Município de auferir a receita de R\$176,00, ainda pendente de ressarcimento	Julgou-se pela regularidade das contas tomadas e do procedimento licitatório, considerando o cumprimento do objeto nos termos do estabelecido no plano de trabalho do instrumento. Determinou-se advertência à atual administração municipal quanto ao exato cumprimento das normas de regência aplicáveis à matéria
683296	17/08/2006	- Falta de aplicação financeiras dos recursos repassados - Contratação de empresa impedida de prestar serviços à Administração Pública	Considerando que não foi comprovado prejuízo ou dano ao erário e que o objeto do convênio foi executado, julgou-se pela regularidade, com ressalvas das contas tomadas
676767	05/12/2006	- Prestação de Contas: 1) ausência de aporte de recurso do Município, correspondente a no mínimo 30%, como contrapartida do recurso total, ou apresentação de documento que dispensa esta obrigação; 2) ausência de conta específica para o convênio - Procedimento Licitatório: 1) ausência de documentos de habilitação exigidos nos convites; 2) ausência de comprovantes de recebimento dos convites pelos licitantes; 3) não observância do prazo de dois dias para os licitantes oferecerem recurso, tendo em vista o julgamento e a homologação terem sido realizados no mesmo dia	Tendo em vista que as impropriedades detectadas no Procedimento Licitatório, bem como na Prestação de Contas possuem natureza formal, julgou-se pela regularidade, com ressalvas, das contas tomadas, determinando-se, ao atual gestor, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades identificadas, de modo a prevenir a reincidência
683291	29/05/2007	- O ordenador de despesas à época apresentou comprovantes de devolução de numerário devido e de solicitação de assistência técnica do equipamento. O recibo de devolução de numerário, no valor de R\$ 915,71 (novecentos e quinze reais e setenta e um centavos), não se encontra quitado	Julgou-se pela regularidade das contas, com ressalvas, e liberação do prestador

QUADRO 9 – Informações sobre decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) de regularidade, com ressalvas, de processos de Tomada de Contas Especial (TCE), quanto a convênios celebrados, pelo estado de Minas Gerais, com municípios, no período 2004-2007

			(Conclusão)
Nº. Processo	Data da Decisão	Irregularidades verificadas e demais apontamentos	Considerações do julgado
713367	14/08/2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestação de Contas: quanto à contrapartida municipal, foi apurada a existência de despesas fora da vigência do convênio</li> <li>- Objeto: consta atesto de que o material fornecido foi totalmente utilizado nas obras de pavimentação</li> <li>- Irregularidade Formal: análise técnica concluiu pela regularidade das contas, uma vez que o fato de as despesas terem sido realizadas após a vigência do convênio, por si só, não é causa de dano ao erário</li> </ul>	<p>Tendo em vista que o material fornecido foi totalmente utilizado nas obras de pavimentação, considerou-se que as despesas realizadas após a vigência do convênio, por si só, não acarretam dano ao erário. Julgou-se pela regularidade das contas tomadas, com ressalvas, com advertência ao Município para que observe, em futuros convênios, a realização das despesas dentro do prazo de vigência do instrumento e, quanto ao DER/MG, as advertências sugeridas pela Diretoria Técnica</p>

Fonte: Decisões extraídas do sítio eletrônico do TCEMG, pelo número do processo indicado na primeira coluna, no link <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/>. Elaborado pela autora.

Pelos trechos das decisões destacadas acima, verifica-se que o TCEMG considera regulares com ressalvas as contas quando comprovada a execução do convênio, não obstante as irregularidades apontadas quanto a documentos de prestação de contas e de falhas no procedimento licitatório, e desde que essas irregularidades não comprometam o objeto pactuado, não implicando, nesses casos, nenhuma responsabilização ao gestor à época do convênio.

Sobre as conclusões das decisões pela regularidade das contas, das 10 tce's, tem-se apenas o inteiro teor de decisões de três processos, que se enquadram nesta situação, conforme Quadro 10.

QUADRO 10 – Informações sobre decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) pela regularidade das contas de processos de Tomada de Contas Especial (TCE), quanto a convênios celebrados entre o estado de Minas Gerais e municípios, no período 2005, 2006, 2008

N. Processo	Data da Decisão	Irregularidades verificadas e demais apontamentos	Considerações do julgado
683570	31/03/2005	<p>- Prestação de Contas: 1) comprovação da execução do convênio na fase interna, não havendo dano ao erário, mas com a utilização de parte do recurso em data posterior à da vigência do convênio; 2) atraso na prestação de contas dos recursos recebidos</p> <p>- Existência de saldo de convênio não aplicado, cuja restituição foi comprovada</p>	<p>Considerando a regularidade do procedimento de tce, e que as irregularidades apontadas foram devidamente sanadas, decidiu-se pela regularidade das contas tomadas</p>
662328	07/12/2006	<p>- Procedimento Licitatório: 1) indicação de marca do objeto, ônibus Mercedes Benz, conforme Edital Carta Convite, contrariando o art. 15, § 7º, inciso I, da Lei n. 8 666/93; 2) descumprimento da cláusula terceira, alínea “F”, com inobservância da determinação contida no art. 136, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro</p> <p>- Ausência de superfaturamento</p> <p>- Objeto: 1) constatação de que o objeto do convênio está em bom estado de conservação e cumprindo sua função; 2) comprovação de cumprimento do objeto e de que não houve dano ao erário</p>	<p>Tendo em vista que o convênio foi executado e não foi constatado dano ao erário, julgou-se pela regularidade da tce, com liberação da responsabilidade do prestador, Prefeito Municipal à época, sem embargo da verificação da regularidade do procedimento licitatório em processo específico</p>
698021	24/04/2008	<p>- Objeto: foi comprovada a execução do objeto e que algumas irregularidades, apesar de meramente formais, acarretaram descumprimento da legislação vigente</p> <p>- O órgão técnico do TCEMG concluiu que os documentos dos autos comprovam a execução do objeto, não existindo dano ao erário</p>	<p>- Tendo em vista que o objeto do convênio foi realizado e que não houve dano ao erário, julgou-se pela regularidade das contas do convênio</p>

Fonte: Decisões extraídas do sítio eletrônico do TCEMG, pelo número do processo indicado na primeira coluna, no link <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/>. Elaborado pela autora.

Como se pode observar, a regularidade é considerada quando comprovada a execução do objeto do convênio e saneadas as irregularidades documentais da prestação de contas.

Quanto ao reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva pelo TCEMG, as partes destacadas dos respectivos votos, no Quadro 11, mostram a exigência de dois pressupostos básicos para o mesmo, quais sejam, a inexistência de indícios de dano ao erário, para não atrair a aplicação da exceção da imprescritibilidade prevista no § 5º do artigo 37 da Carta Magna, e a ausência de causa interruptiva do prazo de prescrição no período de cinco anos.<sup>95</sup>

QUADRO 11 – Informações sobre decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) pela aplicação de prescrição da pretensão punitiva em processos de Tomada de Contas Especial (TCE) quanto a convênios celebrados entre o estado de Minas Gerais e municípios, 2010 – 2012

(Continua)

N. Processo	Data da Decisão	Irregularidades verificadas e demais apontamentos
695842	25/05/2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não realização de citações válidas dos responsáveis legais, pelo período de mais de cinco anos</li> <li>- O Processo encontra-se sem qualquer análise técnica preliminar</li> <li>- Não há hipótese para ressarcimento, não atraindo a incidência da exceção da imprescritibilidade, imposta pelo § 5º do art. 37 da CF/88</li> <li>- Aplicação do instituto da prescrição e a consequente extinção do processo, com resolução de mérito</li> </ul>
688900	18/10/2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribuição do processo, realizada em 01/07/04, e até a data da decisão transcorreram mais de cinco anos sem que tenham sido efetivadas as citações dos responsáveis</li> <li>- Reconheceu-se, em preliminar de mérito, a prescrição da pretensão punitiva, com a extinção do processo, com resolução do mérito</li> </ul>

<sup>95</sup>Conforme trechos das respectivas decisões extraídas do sítio eletrônico [www.tce.mg.gov.br](http://www.tce.mg.gov.br), no link <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/>.

QUADRO 11 – Informações sobre decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) pela aplicação de prescrição da pretensão punitiva em processos de Tomada de Contas Especial (TCE) quanto a convênios celebrados entre o estado de Minas Gerais e municípios, 2010 – 2012

(Conclusão)

N. Processo	Data da Decisão	Irregularidades verificadas e demais apontamentos
683304	10/05/2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tendo em vista a comprovação da execução do objeto do convênio e a inexistência de dano ou outra irregularidade passível de multa, não atraindo a incidência da ressalva da imprescritibilidade contida no § 5º do art. 37 da CF/88, e, considerando, ainda, que não houve interrupção do prazo de prescrição no quinquênio fatal, foi reconhecida, em preliminar de mérito, a prescrição da pretensão punitiva</li> </ul>
698050	21/08/2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não realização de procedimento licitatório</li> <li>- Execução do convênio após a expiração de sua vigência</li> <li>- Comprovação da execução do convênio, não havendo dano ou prejuízo ao erário</li> </ul>
683824	18/10/2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falhas quanto ao descumprimento ao disposto nos arts. 29, 38, 40, 41, 43 e § 4º do art. 51, todos da Lei n. 8 666, de 1993, as quais não prejudicaram a execução do instrumento</li> <li>- Comprovação da execução do objeto do convênio, inexistindo dano ao erário</li> </ul>

Fonte: Decisões extraídas do sítio eletrônico do TCEMG, pelo número do processo indicado na primeira coluna, no link <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/>. Elaborado pela autora.

Nas duas últimas decisões destacadas no Quadro 11, consideraram-se tanto a ausência de licitação quanto falhas no procedimento licitatório como irregularidades de cunho formal (que não ensejam dano ao erário). Ademais, nelas foi ressaltada a comprovação da execução do convênio, motivo pelo qual não se vislumbrou dano ao erário.

Sobre as conclusões das decisões pela irregularidade das contas, das cinco proferidas, foi localizado o inteiro teor de três delas, apresentadas no Quadro 12.

QUADRO 12 – Informações sobre decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) pela irregularidade das contas em processos de Tomada de Contas Especial (TCE), quanto a convênios celebrados entre o estado de Minas Gerais e municípios, 2006, 2007 e 2011

(Continua)

Decisão	N. Processo	Data da Decisão	Irregularidades verificadas e demais apontamentos	Considerações do Julgado
Irregular, multa e remessa ao Ministério Público	683297	21/02/2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestação de Contas do convênio apresentada após o prazo estabelecido</li> <li>- Ausência de documentação indispensável à aprovação do convênio</li> <li>- Irregularidades no procedimento licitatório</li> <li>- Existência de fracionamento de despesas</li> </ul>	<p>A irregularidade relativa ao atraso na prestação de contas possui natureza formal, mas, considerou-se a irregularidade referente à ausência de procedimento licitatório de natureza grave, por infração à norma legal, tendo sido constatado que o ex-prefeito fragmentou as despesas resultantes do convênio, procedendo a várias contratações e justificando-as, indevidamente, segundo o disposto no inciso II do art. 24 da Lei n. 8 666/93, quando seria cabível o convite. Julgou-se, pois, pela irregularidade das contas, com aplicação de multa ao gestor responsável pelo convênio, no valor de R\$500,00. Determinou-se a remessa dos autos à Procuradoria para as medidas cabíveis, relativas ao capítulo IV da Lei n. 8 666/93</p>

QUADRO 12 – Informações sobre decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) pela irregularidade das contas em processos de Tomada de Contas Especial (TCE), quanto a convênios celebrados entre o estado de Minas Gerais e municípios, 2006, 2007 e 2011

(Conclusão)				
Decisão	N. Processo	Data da Decisão	Irregularidades verificadas e demais apontamentos	Considerações do Julgado
Irregular, com aplicação de multa	664280	20/06/2007	<p>-Falhas no convênio e termo aditivo</p> <p>-Prestação de Contas: 1) ausência de conta específica; 2) não aplicação recursos; 3) intempestividade prestação de contas</p> <p>-Procedimento licitatório incompleto;</p> <p>-Omissão do órgão concedente pela morosidade em instaurar a tce, vez que a demora pode inviabilizar a verificação da correta aplicação dos recursos repassados</p>	<p>As falhas apontadas no convênio e no termo aditivo são de natureza formal, decidindo-se pela regularidade, com ressalvas, destes instrumentos. Quanto ao procedimento licitatório, houve irregularidades na condução do mesmo. Com relação à prestação de contas, que foi considerada regular pela Secretaria, verifica-se que não foram sanadas as falhas apontadas pelo órgão técnico. Julgou-se pela irregularidade da prestação, com aplicação de multa ao gestor, à época, no valor de R\$1 650,00. E, para evitar a reincidência das impropriedades constatadas no estudo técnico, determinou-se a recomendação ao Município e à Secretaria a adoção de medidas saneadoras</p>
Irregular, com aplicação de multa	683760	31/03/2011	<p>- O gestor infringiu o disposto no art. 7º, § 2º, III, da Lei n.º 8 666/93, ao contratar obra antes da assinatura do instrumento que garantiria os recursos necessários, além da irregular dotação orçamentária utilizada.</p>	<p>Irregularidade da tce, com aplicação de multa de R\$1 000,00 ao Prefeito à época, tendo em vista as irregularidades apontadas.</p>

Fonte: Decisões extraídas do sítio eletrônico do TCEMG, pelo número do processo indicado na segunda coluna, no link <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/>. Elaborado pela autora.

Cumpra salientar o baixo valor das multas aplicadas - R\$500,00, em 2006; R\$1 650,00, em 2007; e, em 2011, multa de apenas R\$1 000,00. Valores que não implicam em coerção efetiva ao responsável, ou seja, não trazem o caráter sancionador necessário a coibir condutas irregulares na gestão de convênios.

Sobre as quatro decisões do TCEMG que definiram pelo arquivamento das contas, somente em duas delas consta o teor do voto proferido nos processos de número 704316 e 704317, cujas sessões de julgamento ocorreram, respectivamente, em 10/10/2007 e 11/04/2006. Em ambos os processos, determinou-se o arquivamento pelo fato de os responsáveis terem devolvido os recursos devidos, restando quantias de pequena monta a serem ressarcidas, nos montantes de R\$0,36 e R\$72,00, respectivamente. Os dois processos foram extintos, sem resolução de mérito.

As decisões restantes são: uma com a designação de “outra decisão (ver processo)”, não sendo possível verificar o seu desfecho, pela ausência de informações no sítio eletrônico do TCEMG. E a outra é relativa à decisão de aplicação de multa ao responsável, a qual, cumpre ressaltar, não entrou no mérito da causa, pois, até a data de sua prolação, o gestor à época do convênio não havia sido citado. As informações relativas a este caso são apresentadas no Quadro 13.

Verifica-se, pela decisão dos autos, constante do Quadro 13, que o gestor atual não pode se eximir de colaborar com as apurações em tce, notadamente quanto às determinações emanadas por aquele Tribunal, sob risco de penalização, com a aplicação de multa, ou mesmo, a imputação de responsabilidade solidária, como prevê a Súmula 230 do TCU, transcrita no item 4.6 deste trabalho.

Isso significa dizer que a responsabilização em tce pode ir além da imputação daquele que efetivamente causou dano ao erário, abrangendo, também, o gestor sucessor inerte ou negligente quanto ao dever de prestar contas, mesmo em se tratando de convênios executados por outra gestão.

QUADRO 13 – Informações sobre decisão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) pela aplicação de multa ao responsável, em processo em trâmite de Tomada de Contas Especial (TCE), quanto a convênio celebrado entre o estado de Minas Gerais e município, em 2012

Nº. Processo	Data da Decisão	Irregularidades verificadas e demais apontamentos	Responsáveis
851904	20/11/2012	- Intimação não atendida pelo responsável - Constatação de que o prefeito não cumpriu as ordens exaradas pelo TCEMG, não apresentando os documentos indispensáveis à instrução do processo nos prazos determinados, o que enseja a aplicação das multas cominadas, vez que a documentação requerida é de suma importância para subsidiar a análise do Órgão Técnico e, por conseguinte, para o deslinde do processo, a fim de se demonstrar a aplicação dos recursos repassados por meio do convênio	Multa ao prefeito atual, pelo não atendimento à determinação do TCEMG em processo em curso e determinação de intimação àquele gestor de encaminhamento à Corte de Contas, sob pena de multa, sem prejuízo de representação por crime de desobediência, os seguintes documentos: a) extratos bancários da conta específica do convênio e cópias dos cheques referentes aos pagamentos efetuados com recursos do referido ajuste; b) cópia do procedimento licitatório para a execução do objeto conveniado; c) cópia das notas fiscais emitidas na prestação do serviço; d) eventual saldo remanescente da conta do convênio

Fonte: Decisão extraída do sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), pelo número do processo indicado na primeira coluna, no link <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/>. Elaborado pela autora.

Nota. O processo está em trâmite, não tendo sido proferida decisão quanto ao gestor à época do convênio, tendo sido responsabilizado o gestor atual pelo não atendimento de determinação de apresentação de documentos necessários à verificação da aplicação do recurso.

Quanto à aplicação de sanção, considerando-se todas as 41 decisões exaradas pelo TCEMG ora analisadas, somente em seis, 14,63% do total, foi estabelecido algum tipo de penalização ao gestor, sendo: a) em quatro delas foi determinada a aplicação de multa; b) em uma houve determinação de multa, com remessa ao Ministério Público; c) apenas uma determinou-se a obrigação de ressarcimento, cumulada com multa, resultando desta a inclusão do nome do gestor responsável na lista de inelegíveis, como se verá no item seguinte.

Só nos citados seis processos é que a tce teve seus efeitos para além da esfera administrativa, com repercussões na esfera civil e eleitoral e uma possível consequência de âmbito penal, tendo em vista a remessa ao Ministério Público.

Este quadro, traçado a partir das decisões proferidas, considerando-se o baixo número de julgamentos em relação ao volume de tce's em trâmite no Tribunal, a média temporal entre a distribuição e decisão, bem como a média de tempo entre o ano do convênio e a decisão, aliados ao percentual de tce's com imputação de sanção ao responsável, mostra a tce como um instrumento meramente formal, o qual não cumpre os seus objetivos principais, de responsabilização e de ressarcimento, não atingindo seu objetivo maior, que é o de resguardar o erário.

Ademais, diante do percentual de julgamentos pela regularidade, pela regularidade com ressalvas e pelo reconhecimento da prescrição, verifica-se a inocorrência, na maior parte dos processos, de irregularidades materiais (que geram dano ao erário), revelando que as irregularidades cometidas pelos municípios podem não se caracterizar como malversação de recursos ou má-fé na gestão dos convênios, mas, sim, possivelmente decorrem de desconhecimento quanto às normas a serem observadas na sua execução e quanto ao modo correto de prestar contas, por meio de documentos hábeis a comprovar a aplicação dos recursos, denotando a baixa capacidade técnica, proveniente de falta de profissionalização administrativa e operacional (CARNEIRO e BRASIL, 2012).

Tal panorama aponta para a necessidade de maiores estudos sobre a adoção da tce, desde a sua fase interna, até a externa, a fim de ser instaurada somente nos casos de indícios de dano ao erário, sendo necessário, para tanto, um alinhamento de quais hipóteses se enquadrariam em irregularidades de cunho formal e quais as de natureza material, ou seja, ensejadoras de dano ao erário, não obstante tais circunstâncias serem reveladas caso a caso.

O estabelecimento de critérios mais específicos de cabimento da tce nos casos de irregularidades em convênios poderia reduzir o número de instaurações, e, em contrapartida, aumentar a presteza, celeridade e maior rigor das apurações, para, assim, alcançar efetividade na punição dos agentes que não cumprirem corretamente o dever de prestar de contas.

Outra direção a que apontam as análises realizadas é a existência de problemas na gestão dos órgãos estaduais repassadores de recursos, revelando a necessidade de controles mais efetivos e concomitantes, a fim de que, com intensificação de fiscalização da aplicação dos recursos, sejam corrigidas as falhas detectadas durante a execução do convênio. É importante que se passe a agir tempestivamente na tentativa de regularização da prestação de contas e na instauração de tce, quando assim as circunstâncias exigirem, minimizando os

riscos de instauração de processos decorrentes de meros erros formais e de instaurações tardias em relação ao período de execução do convênio.

Por fim, considerando-se o número de agentes aos quais as decisões em tce's imputaram algum tipo de sanção, o prefeito municipal, gestor do convênio à época, foi o indicado como responsável pessoalmente pelas irregularidades apontadas, com exceção de apenas uma decisão, pela qual, até o momento, aplicou-se multa ao atual prefeito do município, por descumprimento de ordem do TCEMG, não havendo registro de imputação de qualquer tipo de responsabilização ao ente municipal (pessoa jurídica), ao gestor do órgão concedente ou aos burocratas municipais e estaduais.

Tal constatação é relevante para nortear o tipo de agente responsável nos casos de irregularidades em prestação de contas de convênios, recaindo a responsabilidade, segundo as decisões pesquisadas, ao gestor signatário do convênio, ou seja, ao gestor máximo do Executivo municipal, peculiaridade própria das tce's quanto a convênios, vez que não há registros de imputação de responsabilidade pessoal a algum burocrata ou outro agente público, diverso do agente político.

### **5.3.2 Alcance das decisões quanto à inelegibilidade**

O TCEMG informou apenas dois processos de tce que, no período 2002 a 2011, geraram a inserção do nome do gestor responsável na Lista de Inelegíveis, sendo um processo cujo conveniente é uma entidade sem fins lucrativos e outro relativo a município.

Não obstante a pesquisa focar-se na análise de tce's quanto aos repasses de recursos por meio de convênios aos municípios, tendo em vista existirem apenas dois processos com repercussão no âmbito eleitoral, ambos são analisados neste tópico.

A tce, cujo conveniente é uma entidade, foi instaurada em 2005, pela omissão do dever de prestar contas dos recursos repassados pela Secretaria de Estado de Saúde por meio do convênio de 1998. Tal entidade é a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) do município de Corinto. O procedimento foi registrado no TCEMG sob o número 710651, tendo sido protocolado no Tribunal em 2006, e distribuído em 11/04/2006.

O julgamento ocorreu em 11/09/2008, decidindo-se pela irregularidade das contas, ante a ausência de comprovação da aplicação dos recursos financeiros repassados, com a determinação de devolução aos cofres estaduais, do valor total do convênio, devidamente corrigido, e mais a aplicação de multa de 10% sobre o valor a ser ressarcido pelo presidente da entidade. Além disso, foi determinado o encaminhamento do processo ao Ministério Público, para as medidas legais cabíveis.

Vê-se que, somente após 10 anos da celebração do convênio é que o agente causador do dano foi responsabilizado pela omissão do dever de prestar contas. Isto se deve, em larga medida, à intempestividade na adoção do procedimento de tce pela SES-MG, vez que somente em 2005, ou seja, sete anos após a celebração do convênio, instaurou-se a tce, motivo que levou o Relator do processo a ressaltar que o “atual Secretário de Estado da Saúde deverá ser alertado para que, em situações futuras, adote os procedimentos fixados na Instrução Normativa TC 01/2002 para o efetivo cumprimento ao art. 47 da Lei Complementar n. 102/2008” (MINAS GERAIS, 2008c). O andamento do processo no TCEMG durou cerca de dois anos entre a data da distribuição e da sessão de julgamento.

Quanto ao processo relativo a município, a tce foi instaurada em 2006, visando apurar, também, a omissão no dever de prestar contas de convênio do ano de 2004, celebrado entre o estado de Minas Gerais, por meio da SETOP-MG, e o Município de Imbé de Minas.

A tce foi protocolada no TCEMG em 2007, recebendo o número 737734, e distribuída na data de 27/08/2007, cujo julgamento ocorreu em 11/03/2010, decidindo-se pela irregularidade das contas, com devolução ao erário e aplicação de multa ao gestor.

A tce, neste caso, foi instaurada pelo órgão concedente após dois anos da celebração do convênio, tendo sido distribuída no TCEMG quase um ano após a sua instauração. O trâmite no Tribunal, até o julgamento em 2010, foi de aproximadamente três anos, totalizando um tempo de tramitação de cerca de seis anos, entre o ano do convênio e o ano da decisão.

Pela análise das duas decisões, destaca-se o fato de que somente dois agentes causadores de dano ao erário estadual foram incluídos na lista de Inelegíveis do Tribunal Regional Eleitoral, no período de 2002 a 2011, sendo um deles agente público municipal (prefeito), o que evidencia a pouco ou nenhuma efetividade do instrumento de tce quanto a convênios com municípios como mecanismo de controle, responsabilização e ressarcimento

aos cofres públicos, revelando-se, ainda, o mínimo de alcance das decisões em tce para as outras esferas de responsabilização, restringindo seus efeitos, pois, apenas à esfera administrativa.

## 6 CONCLUSÃO

As informações levantadas e examinadas no trabalho apontam para a intempestividade das instaurações de tce's, pelos órgãos concedentes, bem como para a intempestividade na distribuição das mesmas ao órgão de controle (TCEMG), o que prejudica a apuração dos fatos, com a consequente diminuição das chances de verificação dos responsáveis e de sanção aos agentes causadores de dano ao erário.

O tempo médio entre o ano do convênio e o ano de instauração de tce pelo órgão concedente é de sete anos, e o tempo médio entre a sua instauração e protocolo no TCEMG é de um ano, períodos que, somados, chegam a durar cerca de oito anos só no órgão concedente, o que aponta para a possível inexistência de monitoramento e fiscalização permanentes durante a execução e após a conclusão do convênio, pelos órgãos repassadores de recursos, e de uma possível adoção do instrumento sem o necessário esgotamento das vias administrativas, merecendo, pois, maior atenção por parte do controle externo e interno, sob pena de afrouxamento e total ineficácia deste mecanismo de controle.

Além disso, o tempo médio de tramitação de uma tce entre a data de distribuição até o ano de 2012, sem prolação de decisão, é de três anos, apontando para a sua morosidade e consequente ineficácia em apurar os fatos e identificar os responsáveis, pela dificuldade em se buscarem provas sobre a aplicação dos recursos, inviabilizando a responsabilização e sanção daquele que cometeu a irregularidade que motivou a instauração da tce.

A direção de tais análises é a da questionável efetividade da tce como instrumento de guarda ao erário, ressarcimento, controle e responsabilização, e de instrumento pedagógico, pois o agente que causa dano ao erário se vê escudado pelo transcurso de tempo a seu favor, seja pela demora na fiscalização pela concedente, seja pelas reduzidas sanções aplicáveis aos gestores em processos de tce, sem se falar dos ínfimos valores de multas aplicadas aos gestores e da mínima repercussão do processo na esfera eleitoral.

Verifica-se que, apesar de conteúdo próprio da *accountability*, presente na normatização da tce, na prática, seus resultados não são alcançados, dado que os órgãos repassadores não cumprem o seu papel de efetiva fiscalização dos recursos públicos e o Tribunal não cumpre seu papel de garantia e concretização da cidadania pela ausência de

celeridade e rigor nas sanções aplicadas aos maus gestores municipais, caracterizando-se por um controle altamente formalista e, ao mesmo tempo, ineficaz.

Em que pese a apontada ineficiência do instrumento, é possível vislumbrar que a tce poderia ser instrumento de criação de valor público, caso houvesse rigor na apuração do cumprimento do dever de prestar contas e se fossem divulgados seus dados sobre os envolvidos e as possíveis consequências aos maus gestores, inclusive sobre a possibilidade de inclusão na lista de inelegíveis, podendo ser fonte de informações a orientar os eleitores no contexto da *accountability* vertical, para o controle público das ações dos governantes.

Espera-se, com o trabalho, que pontos relevantes tenham sido levantados, permitindo problematizar o assunto, notadamente sob o aspecto da importância de adoção de mecanismos mais céleres e tempestivos de controle na gestão de repasses de recursos por meio de convênios (os quais são importantes para o fomento de políticas públicas no arranjo da descentralização) e, principalmente, para se entender a tce e aproximá-la, na prática, ao seu desenho normativo de instrumento de controle de resguardo do erário, por meio de mudanças de gestão, da conscientização sobre a diferença entre o público e o privado, e de sanções mais severas aos maus gestores da coisa pública.

Tais apontamentos revelam que o controle das transferências de recursos por meio de convênios nos órgãos repassadores e no TCEMG possui caráter eminentemente formal, sem o necessário rigor, tempestividade e celeridade com que deve ser tratada a gestão de recurso público, para, efetiva e concretamente, se fazer cumprir o interesse público, por meio da execução indireta de políticas públicas, e a *accountability*, sendo certa a inutilidade na adoção da tce como instrumento de controle e responsabilização.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-20, mar./abr. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. **Reforma do Estado, organizações sociais e accountability**: o caso paulista. EnANPAD. 2003.

ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **Controle das transferências financeiras da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo no Brasil. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses, evidências. **BIB**, Rio de Janeiro, n.51, p.13-34, 2001.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo. *Accountability*, representação e estabilidade política no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC – parte I. Brasília: MP, SEGES, 2002.

ARANTES, Rogério Bastos *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ARIZNABARRETA, Koldo Echebarría. Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos. In: Congreso Internacional Del Clad sobre la Reforma Del Estado y de La Administración Pública, 8., . Panamá. **Anais...** Panamá, 2003.

ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Rio de Janeiro, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, Marta Teresa Silva. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 2004.

BARACHO, Maria Amarante Pastor. A importância da gestão de contas públicas municipais sob as premissas da *governance* e *accountability*. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v.34, n. 1, p. 129-161, jan/mar., 2000.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. v. 1. 5.ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 16 set. 2012.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm)>. Acesso em: 16 set. 2012.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Disponível em:<<http://www.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 1º fev. 2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Gestão de recursos federais**: manual para os agentes municipais. Brasília. 2005. Disponível em:<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2011. 2005a.

BRASIL. Decreto n. 15 783, de 8 de novembro de 1922. Aprova o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D15783impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D15783impressao.htm)>. Acesso em: 16 set. 2012.

BRASIL. Decreto n. 4 536 de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4536.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4536.htm)>. Acesso em: 16 set. 2012.

BRASIL. Decreto n. 93 872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei n. 199, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0199.htm). Acesso em: 11 abr. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2012.

BRASIL. Lei n. 4 320/1964, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm). Acesso em: 30 abr. 2012.

BRASIL. Lei n. 8 429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2012.

BRASIL. Lei n. 8 443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2012.

BRASIL. Lei n. 8 666/1993, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2012.

BRASIL. Lei n. 10 406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2012.

BRASIL. Lei n. 10 683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2012.

BRASIL. Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2012.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de março de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Secretaria de Economia e Finanças. 5ª Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército. **Cartilha de contabilização de danos ao erário**. 5ª ICFeX, 2011. Disponível em: <[http://www.7icfex.eb.mil.br/7icfex/Arquivos/Cartilha\\_de\\_Contabilizacao\\_de\\_Danos\\_ao\\_Erario.pdf](http://www.7icfex.eb.mil.br/7icfex/Arquivos/Cartilha_de_Contabilizacao_de_Danos_ao_Erario.pdf)>. Acesso em: 29 fev. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Manual de instruções sobre tomada de contas especial**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/Arquivos/TomadaContasEspecial/ManualTCE.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2012. 2008a.

BRASIL. Senado Federal. Manual: obtenção de recurso Federal pelos Municípios. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/psimon/livros/livro030.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2011. 2005b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3 329/2006. Primeira Câmara. AC-3329-43/06-1. Processo 012.270/2004-1. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 27 fev. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Convênios e outros repasses. 2. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2008. 74 p. Disponível em: <[http://municipios.bdmg.mg.gov.br/cartilhas/Documents/Convenios\\_e\\_outros\\_repasses\\_2\\_a\\_Edicao.pdf](http://municipios.bdmg.mg.gov.br/cartilhas/Documents/Convenios_e_outros_repasses_2_a_Edicao.pdf)>. Acesso em: 9 dez. 2011. 2008b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa n. 56, de 5 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a instauração e organização de processos de tomada de contas especial e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN\\_562007.pdf](http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN_562007.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa n. 71, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Disponível em: <[portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/conheça\\_a\\_TCE/INT2012-071.rtf](portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/conheça_a_TCE/INT2012-071.rtf)>. Acesso em: 14 abr. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Jurisprudência. TC 010.517/2008-4. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>>. Acesso em: 17 mar. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de análise e instrução de TCE. Brasília. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/TCE/Curso%20de%20Tomada%20de%20Contas%20Especial%20\(Fabiano\).pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/TCE/Curso%20de%20Tomada%20de%20Contas%20Especial%20(Fabiano).pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília, 2006. (BTCU Especial, n. 4).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Auditoria e Inspeções. **Convênios**: principais informações para municípios. Brasília: TCU, SAUDI, 1997.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 230. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU\\_ESPECIAL\\_06\\_DE\\_04\\_12\\_2007\\_SUMULAS.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU_ESPECIAL_06_DE_04_12_2007_SUMULAS.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luís Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Editora FGV. Rio de Janeiro. 2006.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v.1, n. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 24 fev. 2012.

BROSE, Markus. Descentralização e *good government*: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? **Revista do Serviço Público**, São Paulo, ano 53, n. 3, p.93-135, jul/set 2002.

CAMPOS, Anna 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.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e accountability**: algumas notas introdutórias. Belo Horizonte, FJP, 2004. (Textos para Discussão, 13).

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Reforma do Estado e descentralização no Brasil contemporâneo**: governos locais, eficiência e democracia. Belo Horizonte, 2012.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. Brasília, IPEA, 2011 (Texto para Discussão, 1686).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno**: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

Consejo Científico Del (CLAD). **La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública Latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000178.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

COSTA, Frederico Lustosa da. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 2, p. 239-270, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n2/04.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2011.

DI PIETRO, Maria Silva Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Direito processual civil**: tutela jurisdicional individual e coletiva. 5. ed. Salvador: Jus Podium, 2005. v. 1.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**: Brasil anos 1990. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 116 p.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de contas especial**: processo e procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 3. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FLEURY, Sabino José Fortes. **Redes de proteção**: incentivos, escolhas e comportamentos na política brasileira. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. A disciplina jurídica das transferências voluntárias. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilización por los controles clasicos. In: Consejo Científico Del Clad. **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Transferências orçamentárias da União para Estados e Municípios: determinantes e beneficiários. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Orgs.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

LONGO, Francisco. La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. **Anais...** Panamá, CLAD, 2003.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia (Org). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MARTINS, Teonio Wellington. **Transferências voluntárias no Brasil**: critérios para distribuição de recurso para os municípios e estados brasileiros. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055828.PDF>>. Acesso em: 9 dez. 2011.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MÉDICI, André César; MACIEL, Marco Cícero M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 421-461.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 14. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2011. 2011a.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. **Diagnóstico das tomadas de contas especiais no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2011. 2011b.

MINAS GERAIS. Decreto n. 43 635, de 20 de outubro de 2003. Dispõe sobre a celebração e prestação de contas de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43635&comp=&ano=2003>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

MINAS GERAIS. Decreto n. 44 424, de 21 de dezembro de 2006. Institui o Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais - SIGCON-MG, no âmbito do Poder Executivo. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44424&comp=&ano=2006&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44424&comp=&ano=2006&aba=js_textoAtualizado#texto)>. Acesso em: 12 fev. 2013.

MINAS GERAIS. Decreto n. 45 536, de 27 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=45536&comp=&ano=2011&texto=original>>. Acesso em: 30 abr. 2011. 2011c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; Auditoria-Geral do Estado. Manual de orientações para aplicação de recursos e prestação de contas de convênios. Jun. 2009.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde. **Guia prático de prestação de contas de convênios**. Belo Horizonte: SES, 2011. Disponível em: <<http://www.youblisher.com/p/151440-Guia-pratico-de-prestacao-de-contas-2011/>>. Acesso em: 14 abr. 2012. 2011d.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 738.363, de 11/06/2008. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 68, n. 3, p. 128, jul./set., 2008. 2008a.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 811 245. Informativo de Jurisprudência – Comissão de Jurisprudência e Súmula, Belo Horizonte, n.18, 2010. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/InformativoJurisprudencia/Microsoft%20Word%20-%20digital-18.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2012.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Decisão Normativa n. 02/2010, de 12.05.2010. Fixa, para o exercício de 2010, o valor a partir do qual a tomada de contas especial deverá ser imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, para fins de julgamento. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/DecisaoNormativa/2010/DN002-10.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Decisão Normativa n. 004, de 2 de abril de 2012. Fixa, para o exercício de 2012, o valor a partir do qual a tomada de contas especial deverá ser imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, para fins de julgamento. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/DecisaoNormativa/2012/DN004-12.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Decisão Normativa n. 02, de 08 de mar. 2013. Fixa, para o exercício de 2013, o valor a partir do qual a tomada de contas especial deverá ser imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, para fins de julgamento. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/DecisaoNormativa/2013/DN002-13.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Demonstrativos da corregedoria. Disponível em: <[http://www.tce.mg.gov.br/index.asp?cod\\_secao=1IPU&tipo=1&url=&cod\\_secao\\_menu=50](http://www.tce.mg.gov.br/index.asp?cod_secao=1IPU&tipo=1&url=&cod_secao_menu=50)>. Acesso em: 1º fev. 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa n. 03, de 27 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre os procedimentos da tomada de contas especial no âmbito dos órgãos e entidades das Administrações Diretas e Indiretas, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN\\_2013/IN-03-13.pdf](http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN_2013/IN-03-13.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa n. 01, de 09 de outubro de 2002. Dispõe sobre a tomada de contas especial no âmbito da administração direta e indireta, estadual e municipal. Disponível em: <[http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN\\_2002/IN-01-02.pdf](http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN_2002/IN-01-02.pdf)>. Acesso em: 1º fev 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Lei Complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <[http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Leiorganica/LEI%20ORG%C3%82NICA%20-%20LC%20102-08%20\\_Atualizada%2019-09-2012.pdf](http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Leiorganica/LEI%20ORG%C3%82NICA%20-%20LC%20102-08%20_Atualizada%2019-09-2012.pdf)>. Acesso em: 1º fev. 2013. 2008b.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. 710651. Primeira Câmara – Sessão: 11/9/08. Relator: Conselheiro Substituto Gilberto Diniz. Disponível em: <<http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota>>. Acesso em: 1º fev. 2013. 2008c.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Relatório de atividades. Disponível em: <[http://www.tce.mg.gov.br/?cod\\_secao=8I&tipo=1&url=&cod\\_secao\\_menu=50](http://www.tce.mg.gov.br/?cod_secao=8I&tipo=1&url=&cod_secao_menu=50)>. Acesso em: 11 abr. 2012.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Resolução n. 12, de 19 de dezembro de 2008. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: [http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20\\_Atualizado.pdf](http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado.pdf). Acesso em: 1º fev 2013. 2008d.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MOREIRA, Marinalva Rita. A responsabilidade pelos danos causados ao Estado: aspectos pertinentes à legislação, contabilização e controle de diversos responsáveis. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. 2005. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2004/04/02/2005\\_01\\_18\\_0003.2xt/-versao\\_impressao?ed=02&folder=2](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2004/04/02/2005_01_18_0003.2xt/-versao_impressao?ed=02&folder=2)>. Acesso em: 29 fev. 2012.

NEVES, Marcelo. Concretização constitucional “versus” controle dos atos municipais. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (Coord.). **Estudos de direito constitucional**: em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 566-588.

NÓBREGA, Marcos. **Os Tribunais de Contas** e o controle dos programas sociais. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

O’DONNELL, Guillermo. **Democracia, Agência e Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

O’DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal**: o caso brasileiro. Belo Horizonte, 2007. (Texto para Discussão, 43).

OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do controle interno**: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Annablume, 2010.

OSZLAK, Oscar. ¿Responsabilización o Responsabilidad?: El Sujeto y el Objeto de un Estado Responsable. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. **Anais...** Panamá, 2003.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinos Restelatto. **Convênios e outros instrumentos de administração consensual na gestão pública do século XXI**: restrições em ano eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.4, p.679-698, jul./ago., 2006.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Orgs.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003a.

PRADO, Sérgio. **Equalização e federalismo fiscal no Brasil**: uma análise comparada. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

PRADO, Sérgio. Partilha de recursos e desigualdades nas federações: um enfoque metodológico. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Orgs.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003b.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER PEREIRA, Luís Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

QUINTÃO, Cynthia Magalhães Pinto Godói. Responsabilidade dos gestores recebedores de recurso público e a tomada de contas especial. **Revista Del Rey**, ano 12, n. 24, p.10, 2010.

REZENDE, Fernando Antônio. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

REZENDE, Fernando. Modernização tributária e federalismo fiscal. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Orgs.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Orgs.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

RIBEIRO, Maxwell Perona. **Convênios e tomada de contas especial**: considerações acerca da tomada de contas especial em convênios de natureza financeira celebrados pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. Monografia (Graduação) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, n. 209, p. 189-222, jul./set., 1997.

SILVA, Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v.24, p. 105-121, jun., 2005.

VARGAS, Neide César. **Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-real**. Tese. (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2006.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso avançado de processo civil**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. vol. 1.