

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE DIREITO

**PAULO JORGE SABÁ NETO**

**O CONTROLE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL**

São Luís  
2012

**PAULO JORGE SABÁ NETO**

**O CONTROLE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gilson Martins  
Mendonça.

São Luís

2012

**PAULO JORGE SABÁ NETO**

**O CONTROLE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em:    /        /

BANCA EXAMINADORA

---

**Prof. Dr. Gilson Martins Mendonça (Orientador)**  
Universidade Estadual do Maranhão - UEMA

---

**Ângelo Gomes Matos Neto (1º Examinador)**  
Universidade Estadual do Maranhão - UEMA

---

**Sebastião de Carvalho Lima Júnior (2º Examinador)**  
Universidade Estadual do Maranhão - UEMA

A Deus pela sua bênção em minha vida.

A minha esposa Cristiane Sabá pelo apoio permanente.

Aos Fóruns e Redes de Defesa dos Direitos da Cidadania do Maranhão pela luta incansável em prol da busca do direito como garantidor de vida digna para as populações pobres do estado do Maranhão.

## AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da fé em sua Palavra, que me motiva nos trabalhos da vida diária e me conduz nos caminhos do amor e da paz.

Aos meus pais Enoque Jorge Sabá e Francisca Vieira Sabá pelos ensinamentos de vida e o amor sempre a mim transmitidos.

Ao meu orientador, Professor Dr. Gilson Martins Mendonça, pelas orientações apropriadas para a elaboração da presente obra monográfica.

À minha turma, a primeira da Universidade, e aos professores do Curso de Direito da Universidade Estadual do Maranhão por contribuírem na minha formação pessoal e profissional.

*“Esse estado é o nosso chão de luta  
a gente marcha na mesma direção  
Fóruns e Redes de Cidadania  
Mobilizando o povo do Maranhão!  
(Refrão)*

*É cidadão quem gosta de lutar  
E de ver o seu direito garantido  
Quem organiza a sua comunidade na  
defesa do pobre, do oprimido”!*

Dimas dos Santos.

## RESUMO

Análise acadêmica que tem como objeto o controle da prestação de contas do governo municipal na realidade maranhense. Objetiva-se elucidar, através dos diversos tópicos abordados, o complexo mecanismo de controle da administração pública, a legislação pertinente que regula a matéria, a sua forma de classificação, e os vários tipos de apresentação do exercício desta tarefa. Inerente a esta discussão, o presente estudo traz a abordagem do dever de prestar contas do administrador municipal, cuja tarefa é perseguida através do exame das diversas normas legais que impõem o mencionado dever, dando ênfase, ao instituto do dever de prestar contas do Prefeito Municipal à Câmara de Vereadores, abordando sua previsão legal, o respeito ao trâmite de encaminhamento à Corte de Contas e ao Poder Legislativo municipal, a disponibilidade para consulta da população para se verificar a veracidade das informações na documentação ofertada em respeito ao estrito dever legal, necessário para se compreender os prejuízos à sociedade em caso de se constatar a omissão neste dever. Neste ponto, reserva-se atenção para a distinção existente entre contas de governo e contas de gestão, bem como a função que o Tribunal de Contas exerce neste processo de controle da ação governamental. Por fim, é abordado o controle social, a ação dos movimentos sociais no estado para a realização do permissivo constitucional neste tipo de controle, sua importância para o fortalecimento da democracia brasileira e estreita relação com a direta influência na elevação da qualidade dos serviços públicos ofertados pelas administrações municipais e na vida da população.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo e Financeiro. Administração Pública. Prestação de Contas. Controle Social. Município.

## ABSTRACT

Academic analysis that has as object the social control of the municipal government's accounts rendered in reality from Maranhão. It is aimed at to elucidate, through the several approached topics, the compound mechanism of control of the public administration, the pertinent legislation that regulates the matter, your classification form, and the several types of presentation of the exercise of this task. Inherent the this discussion, the present study brings the approach of the duty of rendering bills of the municipal administrator, whose task is pursued through the exam of the several legal norms that impose him/it mentioned to owe, giving emphasis, to the institute of the duty of rendering bills of the Municipal Mayor to City councils, approaching your legal forecast, the respect to the direction path to the Cut of Bills and the municipal Legislative Power, the readiness for consultation of the population to verify the truthfulness of the information in the documentation presented in respect to the strict to owe legal, necessary to understand the damages to the society in case of verifying the omission in this duty. In this point, attention is reserved for the existent distinction between government bills and administration bills, as well as the function that the Tribunal of Bills exercises in this process of control of the government action. Finally, the social control, larger objective of the present work, the action of the social movements in the state for the accomplishment of the permissive constitutional is approached in this control type, your importance for the invigoration of the Brazilian democracy and it narrows relationship with the direct influence in the elevation of the quality of the public services presented by the municipal administrations and in the life of the population.

**Keywords:** Administrative and Financial Law. Pubic administration. Accounts rendered. Control Social. Municipal district.



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>FORMAS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1</b>	<b>Disposições preliminares.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2</b>	<b>Conceito e classificação de Controle.....</b>	<b>15</b>
2.2.1	Quanto à origem.....	16
2.2.2	Quanto ao momento.....	19
2.2.3	Quanto ao aspecto.....	20
2.2.4	Quanto à amplitude.....	21
2.2.5	Quanto aos órgãos.....	22
<b>3</b>	<b>O DEVER DE PRESTAR CONTAS DO GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL....</b>	<b>33</b>
<b>3.1</b>	<b>As contas anuais do chefe do executivo.....</b>	<b>37</b>
<b>3.2</b>	<b>Contas de governo e contas de gestão.....</b>	<b>38</b>
3.2.1	Contas de governo.....	39
3.2.2	Contas de gestão.....	42
<b>3.3</b>	<b>O Prefeito ordenador de despesas.....</b>	<b>45</b>
<b>3.4</b>	<b>Penalidades pelo descumprimento do dever de prestar contas.....</b>	<b>48</b>
<b>4</b>	<b>O CONTROLE SOCIAL: fiscalização popular da administração pública municipal no maranhão.....</b>	<b>51</b>
<b>4.1</b>	<b>O Controle Social na Constituição de 1988.....</b>	<b>51</b>
<b>4.2</b>	<b>Fiscalização da prestação de contas do governo municipal.....</b>	<b>55</b>
4.2.1	O caso de Anajatuba.....	62
4.2.2	O caso de São Benedito do Rio Preto.....	63
4.2.3	Marchas do povo contra a corrupção e pela vida.....	66
<b>4.3</b>	<b>A Transparência, prevenção contra atos de corrupção e o controle social dos municípios.....</b>	<b>69</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>73</b>
	REFERÊNCIAS.....	76
	ANEXOS.....	80

## 1 INTRODUÇÃO

A clássica lição do Barão de Montesquieu, consistindo na teoria da separação dos três poderes do Estado, prevê, como função precípua do Poder Legislativo, a emissão de comandos normativos para disciplinar a vida jurídica no seio do Estado, um poder representado pelos legisladores, agentes que deverão elaborar as leis que sustentem a ação estatal.

Associada a essa nobre missão, há também a função de fiscalização financeira e orçamentária dos Poderes do Estado, bem como de qualquer pessoa natural ou jurídica de direito público ou privado que, em suas atividades, utilizem bens, valores ou dinheiro públicos.

Na esteira dessa teoria, ao Poder Executivo estará reservada a função de executar as leis. Tratando-se do ente municipal, caberá ao prefeito responder pela administração do tudo o que legalmente pertencer a essa esfera de governo, o mesmo acontecendo no Estado pelo governador e no país, pelo Presidente da República.

No Ordenamento vigente, a atividade de fiscalização das finanças, do orçamento e do patrimônio público, está a cargo do Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas, conforme dispõem os arts. 70 a 75 da Constituição Federal de 1988, consistindo isto no controle externo, exercido pelos órgãos políticos que são o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais, em cooperação com as Cortes de Contas. Cumpre frisar que a Constituição da República veda a criação de Tribunais, Conselhos ou Órgãos de Contas Municipais enquanto pertencentes à municipalidade, mas autoriza que os Estados instituem os referidos órgãos para auxiliar as Câmaras Municipais no exercício do controle externo.

Nesse aspecto, importa destacar que, a despeito da fiscalização exercida pelos legítimos representantes eleitos pelo povo e dos órgãos técnicos eleitos pelo texto constitucional, o cidadão poderá exercer o controle da utilização do dinheiro público, nos exatos termos do disposto na Constituição Federal, no art. 74, § 2º, que determina: "Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União" (BRASIL, 1988).

Como a Administração pública trata dos assuntos da coisa pertencente a todos, impende destacar que a sua atividade deverá ser cercada de instrumentos jurídicos que permitem o controle de suas ações. Neste sentido, o primeiro capítulo da presente dissertação acadêmica, abordará as formas de controle da administração pública, apontando o conceito dos termos e a classificação adotada por estudiosos do direito afeitos ao tema. O controle da Administração pública é uma atividade complexa, como se verá, e seu estudo torna-se imprescindível para o alcance do objetivo do trabalho aqui desenvolvido, quando se tratará do controle social.

No estudo da classificação das formas de controle da Administração pública, fácil será perceber que é extensa esta classificação, abrangendo inúmeros mecanismos imprescindíveis para que, numa república, como a brasileira, marcada pelo regime democrático, o controle dos atos governamentais é inerente à própria ação do Estado, pois há uma gama de órgãos que são controladores e, ao mesmo tempo, controlados, não sendo dado a ninguém, seja agente seja órgão público, furtar-se de sua incidência, como se perceberá.

No capítulo seguinte, o tema em estudo pautar-se-á no dever de prestar contas do gestor público municipal. Esta obrigação encontra-se na Constituição Federal: “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, 1988).

Continuando-se o tema do trabalho monográfico aqui pertinente, ao gerenciar os recursos públicos, o prefeito municipal se tornará responsável por este e ficará submetido às formas de controle e fiscalização que objetivam assegurar a compatibilidade dos atos de sua gestão com os princípios norteadores da administração municipal.

Versando sobre o capítulo em referência, será abordada a questão da imperiosa necessidade de que todos os atos do governo financiados com recursos públicos estão sob o dever de prestação de contas. A sua ausência sujeitará o agente responsabilidade pela sua omissão, além de que, gestores insistentes nesta prática, ficarão como suspeitos da malversação do dinheiro público, consistindo isto em lamentável fato da corrupção na Administração pública. De forma que o dever de prestar contas é princípio inafastável. Qualquer ocorrência de gastos ilegais, desvios

de finalidade, corrupção ou omissão na prestação das contas, é um ataque à segurança jurídica para a firmeza da edificação das bases legais da existência da Administração Pública.

No capítulo final, será estudada a inovação trazida pela Constituição Federal de 1988 que diz respeito ao controle social das contas do governo municipal.

No decorrer do presente trabalho ficará demonstrado que a Constituição Federal, no Art. 31, trata da fiscalização do município, que será exercida pela Câmara Municipal com auxílio do Tribunal de Contas dos Estados ou dos Municípios, se for o caso. O Objeto principal de nossas considerações será o parágrafo terceiro deste dispositivo que diz. *In Verbis*: “As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”.

Mesmo se passando mais de vinte e quatro anos da promulgação da Carta Magna, este dispositivo ainda parece letra morta. Não se percebe uma apreensão por parte da sociedade para seu efetivo exercício. No entanto, no Maranhão, desde 2005, vem-se constituindo um movimento social para a efetivação deste comando constitucional, como se verá. Assim, a fiscalização da prestação de contas do governo municipal abarcará significativo espaço no presente trabalho, apresentando os dispositivos legais que asseguram a sua concretização, bem como a análise das estratégias do movimento social para a efetivação do comando legal.

Pela reconhecida importância na realização do permissivo constitucional, que versa sobre a fiscalização popular da prestação de contas, a ação dos Fóruns e Redes de Defesa dos Direitos da Cidadania, cujo trabalho teve início por volta do ano 2005 no Estado, será destacada. Mesmo ocorrendo iniciativa do Ministério Público do Estado nesse campo, a apropriação tímida deste instituto jurídico que é o controle social das ações de governo municipal só tem existido no Maranhão por esforço único e exclusivo do movimento social em referência.

Por fim, a abordagem das relações entre a transparência, a prevenção à corrupção e o controle social nos municípios serão enfocados, sendo demonstrado que há uma interdependência entre ambos, cujos aprofundamentos dos mecanismos de transparência e controle da administração deverão evoluir de forma mais eficiente, o que gerará, inevitavelmente, redução nos casos de corrupção na

esfera governamental, cujos efeitos de sua existência tem a força de impedir a concretização do princípio da eficiência da administração pública, devendo haver repúdio de tal comportamento.

Administração pública que atenda às necessidades da população é um desejo da cidadania. Assim, o fortalecimento do controle social será um meio de que o serviço público no Brasil e no Maranhão tenha a tão desejada marca da eficiência.

## 2 FORMAS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 Disposições preliminares

No desempenho de suas funções, constitucionalmente estabelecidas, a Administração pública submete-se ao controle que a legislação estabeleceu, que será exercido pelos poderes do Estado Democrático, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Ministério Público. Além disso, a própria Administração deverá praticar um controle de si mesma, o controle dos seus próprios atos. A finalidade desses controles, a que se vê submetida, é assegurar que a administração atue em estrita conformidade com os princípios constitucionais e os demais dispositivos legais, especialmente os princípios de legalidade e eficiência, objetivando determinar o correto e melhor uso dos recursos públicos para atingir a qualidade necessária dos serviços prestados à sociedade.

Existe no Ordenamento jurídico nacional uma diversidade de tipologias de controle da Administração Pública e de seus atos. A atividade de controle foi, nos termos do Art. 6º, V, do Decreto-lei nº 200/1967, elevada à condição de “princípio fundamental”. Este mesmo instrumento normativo estabelece, no Art. 13, que:

O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria (BRASIL, 1967).

Como consequência do anteriormente exposto, sujeitam-se ao controle os atos e os resultados perseguidos pela administração pública. Para Paludo (2012, p. 319): “[...] os primeiros não produzem efeitos jurídicos, enquanto os segundos produzem efeitos jurídicos imediatos, visto que, expressando a vontade da Administração, transferem, modificam, extinguem ou adquirem direitos ou obrigações”.

Por serem “[...] toda manifestação expedida no exercício da função administrativa, com caráter infralegal, consistente na emissão de comandos complementares à lei, com a finalidade de produzir efeitos jurídicos” (MAZZA, 2012,

p. 181), os atos administrativos, por se sujeitarem a controle, possuem requisitos e atributos.

Mesmo em face da divergência doutrinária, no que consiste em classificar precisamente os elementos caracterizadores do ato administrativo, é aceito o entendimento de que são requisitos do ato administrativo: competência, objeto, forma, motivo e finalidade. Os atributos, por sua vez, são: presunção de legitimidade, autoexecutoriedade, imperatividade e tipicidade.

Não fugindo à regra que abarca todo ato jurídico, o ato administrativo sujeita-se a “três planos lógicos distintos: a) existência; b) validade; c) eficácia” (MAZZA, 2012, p. 195). Em complementação desse entendimento, consoante lição de Paludo (2012, p. 319) em que sustenta:

[...] há diferença entre ato perfeito, válido e eficaz: perfeito é o ato que contém todos os requisitos necessários a sua formação; válido é o ato que, além de apresentar todos os requisitos necessários, encontra-se em conformidade com a lei; e eficaz é o ato que, além de ser perfeito e válido, não se encontra pendente de nenhuma condição suspensiva (está apto a produzir efeitos imediatos).

Dessa forma, numa análise de todas as esferas administrativas, envolvendo todos os poderes da Administração Pública, os Poderes do Estado estão sujeitos a controles de fiscalização, correção e orientação, considerando que não só o Poder Executivo, mas igualmente os poderes Legislativo e Judiciário quando exercem a função administrativa, posto que de forma ampla é o Poder Executivo o detentor dessa função e os demais poderes a realizar somente no que se refere à sua autoadministração. Isso é o que na doutrina se denomina como função residual.

Embora o ideal seja a exclusividade de cada função para cada um dos poderes, tal não ocorre, uma vez que todos os Poderes praticam atos administrativos, restritos à sua organização e ao seu funcionamento.

Sobre o tema, Paludo (2012, p. 321) leciona que

O controle da Administração Pública é composto por um conjunto de instrumentos legais que permitem a sua fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa. A Administração Pública está sujeita a controles, porque ela não é titular da coisa Pública – a titularidade pertence ao povo – portanto, o gestor da Administração Pública está gerindo coisa alheia e, por isso, deve prestar contas de sua atuação aos órgãos competentes e a sociedade.

Nessa esteira, os múltiplos controles, a que se sujeita a Administração pública, objetiva impedir que ela se desvirtue das finalidades essenciais que justificam sua própria existência, garantindo sua atuação em conformidade com o ordenamento jurídico vigente e cumpra efetivamente a sua missão de concretizar o objetivo principal do Estado: a promoção do bem comum, ou seja, a proteção dos interesses da coletividade.

Impende destacar que não só as características peculiares da legalidade e legitimidade são objetos de controle sobre o desempenho administrativo, mas também será realizado controle para obstar ou corrigir condutas desvirtuadas de agentes públicos nos diversos escalões administrativos de sua estrutura complexamente organizada e, de forma mais necessária, o respeito aos direitos dos cidadãos, titular por excelência de poder estatal. Além disso, o controle verificará ainda os “aspectos de eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, aplicação de subvenções, renúncia de receitas, adequação e alcance dos objetivos e metas e a sustentabilidade das ações” (PALUDO, 2012, p. 321).

A Administração pública atua por meio de seus agentes, órgãos e entidades. Assim, no estudo do seu controle, incluso está também o estudo dos instrumentos jurídicos de acompanhamento e fiscalização sobre os mesmos.

## **2.2 Conceito e classificação de controle**

Considerando que a Doutrina procura dividir a forma de controle da Administração pública em diversas categorias, partindo de diversos critérios, adotar-se-á, na presente produção monográfica, a estrutura apresentada por Paludo (2012), didaticamente julgada apropriada, posto que essa forma melhor se adéqua aos objetivos a que o presente trabalho se propõe.

Inicialmente, no que atine ao controle da Administração pública, necessário faz-se estabelecer a conceituação do termo, o que ora se passa a fazer.

Para Silva (2006, p. 380), o termo controle:

[...] é derivado do francês ‘controler’ (registrar, inspecionar, examinar) ou do italiano ‘controllo’ (registro, exame), admitiu-se o vocábulo na técnica comercial para indicar a ‘inspeção’ ou ‘exame’, que as processa nos papéis ou nas operações, registradas a cada instante, nos estabelecimentos comerciais.



Tratando especificamente sobre o conceito de controle, o mesmo autor (p. 380) o conceitua como “a fiscalização organizada dentro do próprio estabelecimento para controlar todos os negócios que se vão realizando, seja por meio das conferências imediatas, seja por meio de registros especiais, que vão anotando tudo o que se vai fazendo”.

Delimitado conceitualmente o termo ora abordado, passa-se ao estudo de sua classificação, que se dará pelos seguintes critérios:

- 1) quanto à origem;
- 2) quanto ao momento;
- 3) quanto ao aspecto;
- 4) quanto à amplitude;
- 5) quanto aos órgãos.

### 2.2.1 Quanto à origem

Quanto à origem, o controle pode ser interno ou externo.

#### a) Controle Interno

É o controle realizado por um poder sobre seus próprios órgãos e agentes. “Esse controle verifica a legalidade dos atos praticados, a conformidade da execução orçamentária face os orçamentos aprovados, a correta utilização do dinheiro público, bem como auxilia o Tribunal de Contas em sua missão institucional” (PALUDO, 2012, p. 322). Entende-se que é interno o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes da administração.

Como exemplo desse controle conta-se com a Controladoria Geral da União (CGU), criada em 2001, que é um órgão de assistência direta do Presidente da República, nos temas concernentes à defesa do Patrimônio Público e à gestão do referido patrimônio, abarcando a Administração Pública Federal.

Embora não tenha poder de punição, cuja aplicação de penalidade de natureza administrativa é da competência da autoridade responsável pelo órgão ou entidade a que esteja vinculado o servidor investigado, a CGU:

[...] executa atividades de auditoria e controle dos gastos públicos federais, exercendo, assim, a atividade de controle interno do poder Executivo. Tem poderes para instaurar processo administrativo disciplinar ou determinar a autoridade competente que o instaure para fins de apurar lesão ou ameaça de lesão do Patrimônio Público (TEIXEIRA, 2006, p. 84).

Demarcando a relevância desse tipo de controle, a Constituição Federal exige que os três Poderes da República-Legislativo, Executivo e Judiciário – mantenham, de forma integrada, sistema de controle interno. *In Verbis*:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:  
 I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;  
 II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;  
 III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;  
 IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988).

A CGU, através da Instrução Normativa nº 01/2001, definiu o controle interno administrativo como:

[...] um conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da Administração Pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público (OLIVEIRA, 2001).

Esse controle é feito pelo sistema de auditoria, instrumento para acompanhar a execução orçamentária, que verifica a legalidade na aplicação dos recursos públicos além de auxiliar o Órgão de Contas nas suas atribuições constitucionais.

Assim, qualquer controle concretizado pelo Executivo incidente sobre seus serviços ou agentes é denominado de interno, o mesmo ocorrendo quando o Legislativo ou o Judiciário exercem controle sobre seus órgãos de administração, sobre seu pessoal, bem como os atos administrativos que pratique.

#### b) Controle Externo

É o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro, igualmente quando se processa o controle da administração direta sobre a indireta. Da mesma

forma, ocorrerá o controle externo quando o órgão fiscalizador se situa fora dos domínios do poder controlado, ou seja, órgãos alheios à administração. O conceito desse tipo de controle é mais comumente entendido como o controle realizado pelo Congresso Nacional com o auxílio dos Tribunais de Contas, por outro poder ou mesmo pelo Ministério Público.

Meireles (2009, p. 673-674) assim conceitua o controle ora em análise:

É o que se realiza por um poder sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como, por exemplo, a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo (CF,art.49,V); a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público sobre determinado ato ou contrato normativo, ou a recomendação por ele feita, 'visando à melhoria dos serviços públicos, fixando 'prazo razoável para a adoção das providências cabíveis'.

A Constituição Federal, em seu Art. 70, atribui ao Poder Legislativo a competência para exercer o controle externo, nos seguintes termos:

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 (BRASIL, 1988).

Sob o ponto de vista operacional, o controle externo, no âmbito da Administração Pública Federal, é exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Em complemento, o art.71, *caput*, do Documento Político vigente assegura isso: “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988). As competências desta Corte de Contas encontram-se nos incisos do artigo retromencionado.

Essencial destacar que, embora apontado como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o TCU não é órgão que integre este poder e não se encontra subordinado ou controlado por ele. Mais distante deste entendimento ainda, às Corte de Contas seria admitir sua vinculação ao Poder Executivo porque seria contraditório aceitar que o controlador estivesse subordinado ao controlado.

Muito embora receba a denominação de Tribunal, as Cortes de Contas não fazem parte do Poder Judiciário, como o termo faz crer, inicialmente, mesmo

considerando-se que seus integrantes, ministros ou conselheiros, desfrutam das garantias próprias de magistrados, conforme o art. 73, § 3º da CF. *In Verbis*: “Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40” (BRASIL, 1988).

Reveste-se de particular relevância, para a consecução do objetivo da presente produção monográfica, o estudo dos elementos caracterizadores do denominado controle externo em função de que dele deriva o controle social, posto ser este também intitulado de controle externo popular das contas públicas, como se verá adiante.

### 2.2.2 Quanto ao momento

Quanto ao momento, o controle pode ser prévio, concomitante ou subsequente (preventivo, sucessivo ou corretivo).

#### a) Controle prévio ou preventivo

“É realizado com vistas a impedir a prática de ato ilegal, irregular ou que esteja em desacordo com o interesse público” (PALUDO, 2012, p. 326);

#### b) Controle concomitante ou sucessivo

Meirelles (2009, p. 674) o entende como: “[...] todo aquele que acompanha a realização do ato, para verificar a regularidade de sua formação”. Como exemplo pode-se citar a fiscalização de um contrato em andamento;

#### c) Controle subsequente ou corretivo

É o controle a ser realizado posteriormente à prática do ato a ser controlado, não sendo relevante que o mesmo tenha ou não produzido seus efeitos. Como o próprio conceito faz entender, esse tipo de controle intenciona corrigir eventuais defeitos, realizar a anulação do ato ou atestar sua eficácia, além de que poderá proceder à revisão dos atos já praticados. O julgamento das contas pelo

órgão competente, no caso o Tribunal de Contas, desponta como ilustração do presente controle. Por isso, nessa classificação, esse é o mais utilizado.

### 2.2.3 Quanto ao aspecto

Quanto ao aspecto a ser acompanhado este controle pode ser de legalidade ou de mérito.

#### a) Controle de legalidade

“Tem como finalidade verificar a conformidade do ato ou procedimento administrativo com as normas vigentes no ordenamento jurídico” (PALUDO, 2012, p. 327).

Desta feita, o controle de legalidade analisa a conformidade da atuação administrativa com o ordenamento jurídico que a todos submete. Um contrato administrativo, anulado em clara violação às disposições da Lei de Licitações é exemplo reluzente deste tipo de controle.

#### b) Controle de mérito

Para Meireles (2009, p. 675): “[...] é todo aquele que visa à colaboração da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado”. Por este motivo, este tipo de controle é exercido somente pela própria administração quanto aos juízos de convivência e oportunidade de seus atos. Dessa forma o Poder Judiciário não poderá realizar este tipo de controle quanto ao mérito dos atos administrativos.

Neste aspecto, Paludo (2012, p. 329) sustenta que: “[...] o Poder Judiciário poderá interferir, se sob o aspecto do mérito estiver oculta alguma ilegalidade, mas jamais poderá ser analisada pelo Poder Judiciário a conveniência e oportunidade do ato praticado”.

Analisando o controle de mérito, em lição pertinente, ampliando o entendimento anteriormente formulado, precisa a compreensão de Carvalho Filho (2011, p. 117):

É claro que, a pretexto de exercer a discricionariedade, pode a Administração disfarçar a ilegalidade com o manto da legitimidade do ato, o que não raro acontece. Tal hipótese, entretanto, sempre poderá ser

analisada no que toca às causas, aos motivos e à finalidade do ato. Concluindo-se ausentes tais elementos, ofendidos estarão os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, justificando a invalidação do ato.

Perseguindo essa linha de raciocínio, Meireles (2009, p. 158) sustenta que: “[...] ainda que se trate de poder discricionário da Administração, o ato pode ser revisto e anulado pelo Judiciário, desde que, sob o rótulo de *mérito administrativo*, se aninhe qualquer *ilegalidade* resultante de abuso ou desvio de poder”.

Percebe-se que a intervenção do Poder Judiciário se verificará no caso concreto em havendo a Administração Pública agindo de forma insustentável, inadequada e inoportuna para atingir o interesse público. Como exemplo desse tipo de controle existe a revogação de ato administrativo.

#### 2.2.4 Quanto à amplitude

Quanto à amplitude, o controle pode ser hierárquico ou finalístico.

##### a) Controle Hierárquico

Este tipo de controle se liga ao grau de hierarquia, ou seja: um escalonamento vertical dos órgãos da administração pelos quais estão ligados entre si, donde resulta que há uma subordinação dos órgãos e agentes inferiores em relação aos superiores.

Para Meireles (2009, p. 672-673): “[...] o controle hierárquico pressupõe as faculdades de supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades controladas, bem como os meios corretivos dos agentes responsáveis”. Neste tipo de controle não se admite a interferência de um poder sobre o outro, posto que a hierarquia é uma questão interna. No caso, tem-se como exemplo dessa classificação o controle que as chefias exercem sobre seus subordinados.

##### b) Controle Finalístico

Esse tipo de controle é compreendido por Meireles (2009, p. 673) como o controle em que: “[...] a norma legal estabelece para as entidades autônomas, indicando a autoridade controladora, as faculdades a serem exercidas e as

finalidades objetivadas”. Desta forma, é o controle que os órgãos da Administração direta exercem sobre as entidades da Administração indireta.

Quando se proceder ao controle da execução das Políticas Públicas, este tipo é utilizado, verificando o andamento dos programas de governo, “incidindo sobre as entidades vinculadas da Administração indireta e entidades autônomas, quanto à eficiência na execução dos programas e no alcance das metas, e quanto à conformidade com as normas (tutela)” (PALUDO, 2012, p. 330).

#### 2.2.5 Quanto aos órgãos

Quanto aos órgãos que exercem este controle, os tipos podem ser administrativo, legislativo ou judicial.

##### a) Controle Administrativo

Para Di Pietro (2009, p.726-727), o controle administrativo é: “[...] o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação”.

Para este tipo de controle, também denominado autotutela ou autocontrole, cumpre ressaltar que ele é realizado diretamente pela própria Administração, abrangendo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, exatamente no que se refere às atividades administrativas que executam. Abarca tanto a Administração direta quanto a Administração indireta, e incide sobre suas próprias ações administrativas, com vistas a sua confirmação, anulação, revogação ou alteração.

Esse poder de autotutela é reconhecido pelo Poder Judiciário cujos contornos vêm traçado no que determina a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, nestes termos: “a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial” (NOHARA, 2011). Neste caso, quando exercido pela Administração Direta sobre seus próprios órgãos, decorrente do poder de autotutela, é um controle interno.

Diferentemente, quando o controle ocorrer em face das entidades da Administração Indireta, decorrente do poder de tutela, tornar-se-á um controle externo, só podendo ser exercido nos exatos limites estabelecidos em lei, sob a consequência de ofender a autonomia que gozam estas entidades pelo instrumento normativo que os instituiu.

O controle administrativo se operacionaliza através do tríplice mecanismo da fiscalização hierárquica, da supervisão ministerial e dos recursos administrativos.

#### a.1) Fiscalização hierárquica

Para Paludo (2012, p. 331): “[...] é o controle que decorre da hierarquia administrativa, em que os órgãos inferiores encontram-se subordinados aos superiores. É caracterizada por termos como supervisão, fiscalização, coordenação, orientação, revisão, aprovação ou avocação”.

Tratando-se desse mecanismo, por envolver critério de hierarquia, para seu fiel cumprimento, o superior do órgão ou entidade deverá zelar pelo estrito cumprimento da lei que rege a administração e das normas internas da instituição, acompanhar o desempenho de seus subalternos, supervisionar os atos e o rendimento do trabalho dos agentes sob sua responsabilidade e avaliar os seus resultados, tendo-os em conjunto propondo as medidas necessárias para aprimorar e corrigir eventuais lacunas e falhas no âmbito de sua atuação.

#### a.2) Supervisão ministerial.

Este mecanismo de controle administrativo merece atenção mais detida, e não se enquadra nos objetivos do presente trabalho, o que se dará apenas em nível mais superficial, incapaz de comprometer o entendimento necessário no que interessa sobre as formas de controle da administração, restando inegável que o assunto merece ser estudado com mais vagar devido sua abrangência.

Contudo, pela sua pertinência, convém ater-se ao que Paludo (2012, p. 331-332) leciona, sustentando que a supervisão ministerial “é a supervisão exercida pelo Ministro de Estado (ou equivalente nos estados e municípios) sobre todos os órgãos da Administração Federal, direta ou indireta, com exceção dos órgãos submetidos diretamente à supervisão do Presidente da República”.



O Decreto-Lei nº 200/1967 delimita os objetivos da supervisão ministerial

*In Verbis:*

Art. 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado:

I – assegurar a observância da legislação federal;

II – promover a execução dos programas do Governo;

III – fazer observar os princípios fundamentais enunciados no Título II;

IV – coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios;

V – avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados;

VI – proteger a administração dos órgãos supervisionados contra interferências e pressões ilegítimas;

VII – fortalecer o sistema do mérito;

VIII – fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos;

IX – acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços;

X – fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro;

XI – transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério (BRASIL, 1967).

### a.3) Recursos administrativos.

Nesse tipo, a conceituação que Paludo (2012, p. 332) apresenta sobre os recursos administrativos é que eles “são os meios colocados à disposição, a fim de forçar o reexame do ato pela própria Administração que o praticou ou pela autoridade superior”.

Por sua vez, Di Pietro (2009, p. 727-728), define os recursos administrativos como “todos os meios que podem utilizar os administrados para provocar o reexame do ato pela Administração Pública”.

Os recursos administrativos poderão ter efeito devolutivo, por se caracterizar como o efeito habitual de todos os recursos, pois devolve o exame da matéria em julgamento para a autoridade competente para decidir sobre o caso. Outro efeito desses recursos é o suspensivo. No caso do efeito suspensivo, como o próprio título está a indicar, o efeito do ato será suspenso até a decisão do recurso, e dependerá de expressa previsão legal, caso em que haja silêncio legal quanto aos efeitos ora analisados, presume-se presente apenas o efeito devolutivo.

Os recursos administrativos abrangem a representação, o pedido de reconsideração e o recurso hierárquico.

A representação, para Meirelles (2009, p. 683): “[...] é a denúncia formal e assinada de irregularidades internas ou de abuso de poder na prática de atos da Administração, feita por quem quer que seja à autoridade competente para conhecer e coibir a ilegalidade apontada”. A fundamentação legal para a representação tem assento no art. 5º, XXXIV, *a*, da Constituição da República. *In Verbis*: “[...] são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder” (BRASIL, 1988).

O pedido de reconsideração, segundo Paludo (2012, p. 333): “[...] é feito diretamente pelo interessado à autoridade administrativa que emitiu o ato ou proferiu a decisão, solicitando que o/a revogue, invalide, ou modifique”. Independentemente de haver ou não deferimento do presente recurso, total ou parcialmente, não cabe novo pedido de reconsideração, salvo em caso de se achar em face de novos argumentos (DI PIETRO, 2009, p. 732). Esse pedido só poderá ser apresentado uma vez, e dentro do prazo de 5 (cinco) dias, devendo ser decidido pela autoridade administrativa em 30 (trinta) dias, nos termos do Art. 106, parágrafo único da Lei nº 8.112/1990.

O recurso hierárquico é o recurso interposto dirigido não à autoridade que praticou o ato combatido, mas à autoridade imediatamente superior a esta, dentro do mesmo órgão, solicitando o seu reexame tanto no que se refere à legalidade, quanto ao mérito. O presente recurso é uma decorrência da hierarquia a que verãõ submetidos os agentes públicos em seus órgãos em que são lotados, não havendo, por este fato, necessidade de previsão legal para sua existência, posto que independe disto.

No que se refere ao controle administrativo, assunto pertinente é o que se refere à coisa julgada administrativa. Meirelles (2009, p. 687) sustenta que:

[...] a denominada coisa julgada administrativa, que, na verdade, é apenas uma preclusão de efeitos internos, não tem o alcance da coisa julgada judicial, porque o ato jurisdicional da Administração não deixa de ser um simples ato administrativo decisório, sem a força conclusiva do ato jurisdicional do Poder Judiciário.

Do exposto, conclui-se que não existe coisa julgada administrativa, visto que somente o Poder Judiciário é que poderá proferir decisão que, após transitada em julgado, será caracterizada como coisa julgada. No plano administrativo, o termo

significa que, no âmbito dessa esfera, não é possível alterar a decisão, pois já tramitou o máximo admissível no âmbito da Administração, esgotando-se suas possibilidades de alteração do ato decisório.

## b) Controle Legislativo ou Parlamentar

No entendimento de Meirelles (2009, p. 708-709), o controle legislativo ou parlamentar

[...] é o exercido pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores) ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Executivo na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, pelo que caracteriza-se como um controle eminentemente político, indiferente aos direitos dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da sociedade.

Com o advento da Constituição de 1988, ocorreu a ampliação das atribuições do Poder Legislativo para a fiscalização e o controle da Administração Pública em geral, seja da direta, seja indireta, nos precisos termos do inciso X do Art. 49.

Para o exercício desse controle, foi editada a Lei nº 7.295/1984 dispendo sobre o processo de fiscalização pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e os da administração indireta.

Infere-se, dessa forma, que esta espécie de controle, por emanar de um Poder, no caso o Legislativo, sobre os atos praticados pela Administração Pública, é imperioso que se limite às expressas hipóteses previstas na Lei Maior, sob a consequência de caracterizar reprovável interferência de um Poder sobre outro, ofendendo o princípio da separação dos Poderes (Art. 2º), inadmissível no Estado Democrático de Direito vigente.

Basicamente, dois são os tipos de controle legislativo: o político e o financeiro.

### b.1) Controle Político

Este tipo de controle, na concepção de Di Pietro (2009, p. 739):

[...] abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se, por isso mesmo, como de natureza política, já que vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público.

Os meios utilizados para o exercício do controle político ocorrem através de:

#### b.1.1) Participação na função administrativa

A Constituição Federal, nos Arts. 49 e 52, estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional e competência privativa do Senado Federal, lhes assegurando o direito de participar da função administrativa realizada pelo Poder Executivo, resultando dessa participação aprovação ou rejeição diante dos assuntos postos à deliberação legislativa, materializada em forma de decreto-legislativo ou resolução. Como exemplo, dentre tantos outros, cita-se o ato de fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas casas (Câmara dos Deputados ou Senado Federal), os atos do Poder Executivo, nele inclusos os atos da Administração Indireta (art. 49, X, da CF/88).

#### b.1.2) Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)

A Constituição Federal, no Art. 58, § 3º, estabelece as comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros poderes previstos nos regimentos das respectivas Casas, e serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Pela configuração que lhe confere o texto constitucional, nota-se que essa espécie de controle cerca-se de destacada relevância diante da ocorrência dos constantes trabalhos que estas comissões desenvolvem e que, comumente, provocam mudanças legislativas. Após as conclusões havidas pela Comissão serem encaminhadas ao Ministério Público para que adote as medidas apropriadas, é frequente o indiciamento de envolvidos em casos de escândalos envolvendo corrupção na administração pública ou mesmo outro tipo de conduta antijurídica que um agente do Estado ou qualquer pessoa tenha incidido.

### b.1.3) Pedido de informação

Esta denominação de controle tem previsão no Art. 50, § 2º, da CF/88. *In*

*Verbis:*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas (BRASIL, 1988).

### b.1.4) Convocação de autoridade

Este meio de controle será exercido seja pelo Senado, seja pela Câmara, e suas comissões, encontrando-se previsto no Art. 50 da CF/88, dando-lhes poderes para “convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada” (BRASIL, 1988).

### b.2) Controle Financeiro

Neste tipo de controle parlamentar, Paludo (2012, p. 319) sustenta que: “existem competências exclusivas do Congresso Nacional, competências exclusivas do Tribunal de Contas da União, e também competências compartilhadas como o caso de sustação de contrato”.

Como manifestação desta atividade de controle, pode-se citar o caso previsto no Art. 49, IX, da Constituição Federal de 1988 em que há a determinação de que é competência exclusiva do Congresso Nacional “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” (BRASIL, 1988). Cumpre ressaltar que, em face do aqui exposto, exceto as contas do Presidente da República, todas as demais contas dos administradores públicos, no âmbito da administração pública federal, aí incluído a da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, serão julgadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

### b.2.1) Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.

Esse tipo de controle está estabelecido nos arts. 70 e 71 da Carta Magna. Para a efetivação deste tipo de controle, o Congresso Nacional é auxiliado pelo TCU, que na estrutura administrativa estabelecida pela Constituição, trata-se de um tribunal independente em sua atuação, mas vinculado ao Poder Legislativo, sem apresentar um caráter de subordinação a este poder, cujas competências estão descritas no Art. 71 da Carta Política.

### c) Controle Judicial

Na conceituação de Meirelles (2009, p. 715) o controle judicial ou controle jurisdicional “[...] é o exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa”. Como conclusão do manifesto, entende-se que esse tipo de controle dá-se *a posteriori*, incidindo apenas no aspecto de legalidade dos atos administrativos, verificando-se a conformidade do ato em exame e sua relação com a norma legal que lhe rege.

Para a realização desse tipo de controle, são instituídos alguns instrumentos ou meios de controle judicial para sua efetivação, que são: mandado de segurança individual, mandado de segurança coletivo, ação popular; ação civil pública, mandado de injunção, habeas data; habeas corpus; ação direta de inconstitucionalidade, medida cautelar, ação de inconstitucionalidade por omissão e ação declaratória de constitucionalidade, entre outros segundo o entendimento que vastamente se encontra na doutrina pertinente.

Diante da enumeração anteriormente destacada, cumpre enfatizar alguns para melhor conformar aos objetivos da presente produção monográfica, a saber:

#### c.1) Mandado de segurança individual

Colhe-se, por oportuno, o ensinamento de Meireles (2009, p. 724-725) para quem este instrumento processual

[...] é o meio constitucional, previsto no inciso LXIX, Art. 5º, da CF/88, posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual ou universalidade reconhecida por lei para proteger direito individual, próprio, líquido e certo, não amparado por *habeas corpus*, lesado

ou ameaçado de lesão por ato de qualquer autoridade, seja de que categoria for e seja quais forem as funções que exerça.

A Lei nº 12.016/2009 regula este instrumento de controle judicial.

#### c.2) Mandado de segurança coletivo

Trata-se de uma inovação da Constituição Federal de 1988 (art. 5º, LXX) e, nesses termos, podendo ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional ou organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

#### c.3) Ação popular

Está disciplinada no Art. 5º, inciso LXXIII da atual Carta e na Lei nº 4.717/1965, podendo ser proposta por qualquer cidadão, visando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

#### c.4) Mandado de Injunção

Encontra-se sua normatização no Art. 5º, inciso LXXI da Carta Magna podendo ser proposto

[...] sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Julgado procedente, o mandado de injunção ordenará a expedição da lei regulamentadora ou de qualquer outro ato administrativo indispensável para viabilizar o exercício dos direitos e garantias constitucionais (MAZZA, 2012, p. 624).

#### c.5) Ação civil pública

Tem sua disposição elencada no art. 129, III, da *Lex Legum* e na Lei nº 7.347/1985. Trata-se de um instrumento processual destinado a apurar responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e ainda, para apurar infrações à ordem econômica.

São legitimados para propor Ação Civil Pública: o Ministério Público nos casos de crime de improbidade e para proteger direitos difusos da sociedade; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, a empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; a associação que atenda aos requisitos estabelecidos na lei que normatizam este instrumento.

Este instrumento processual reveste-se de particular importância para o objeto da presente produção monográfica, pois, no entendimento Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Maranhão, a Ação Civil Pública é o instrumento processual adequado para que o controle social da prestação de contas do governo municipal possa se efetivar.

O Tribunal de Justiça do Maranhão, no julgamento da Apelação Cível, proposta pelo Prefeito de Araguaçu, objetivando a reforma da decisão do Juiz de Direito da 1ª Vara da Comarca de Zé Doca, que havia julgado procedente o pedido formulado na Ação Civil Pública pelo Ministério Público Estadual, confirmou a liminar anteriormente concedida e obrigando a parte ré apresentar a prestação de contas sob sua responsabilidade, alusiva ao exercício financeiro de 2005.

Neste sentido, colaciona-se o seguinte julgado. *In Verbis*:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE FISCAL. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS AO PODER LEGISLATIVO. OBRIGATORIEDADE DE ENVIO DE TODA A DOCUMENTAÇÃO, E NÃO APENAS DO BALANÇO E DOS BALANÇETES. VIABILIZAÇÃO DA CONSULTA E APRECIÇÃO PELOS CIDADÃOS E INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE. I - A ação civil pública é a via adequada para viabilizar a pretensão do Ministério Público em fazer com que o prefeito municipal seja obrigado a encaminhar à Câmara Municipal a prestação de contas anual. Preliminar rejeitada. II - A obrigação de prestar contas é de índole pessoal. Não cabe falar, portanto, na existência de direito indisponível, sendo possível a incidência da presunção de veracidade, decorrente da revelia, se o agente público responsável deixar de apresentar contestação. Preliminar rejeitada (MARANHÃO, 2008).

c.6) A Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade, ADIn por omissão

Essas ações estão inseridas no tema controle de constitucionalidade. Em função dos direitos e garantias contidos no texto constitucional, “essas formas de controle visam aferir se os atos normativos da Administração estão em conformidade com o ordenamento jurídico-constitucional, ou, no caso de ADIn por omissão, se a



omissão administrativa está impedindo a efetividade de norma constitucional”. (PALUDO, 2012, p. 340).

A primeira apresenta como finalidade a retirada do ato normativo do mundo jurídico; a segunda busca confirmar a constitucionalidade do ato normativo e o terceiro instrumento tem outro interesse, qual seja: dar efetividade à norma constitucional, com determinação para fazer em 30 (trinta) dias, caso a depender da Administração Pública.

### 3 O DEVER DE PRESTAR CONTAS DO GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL

A prestação de contas da Administração da coisa pública é, inquestionavelmente, um princípio da ordem constitucional brasileira, nos termos do disposto no Art. 34, VII, *d*, da Carta da República.

O Art. 2º, II da Instrução Normativa N.º 009, de 02 de fevereiro de 2005, do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, que dispõe sobre a sistemática de prestação de contas anual do Prefeito e do Presidente da Câmara de Vereadores, traz a definição de prestação de contas como

O procedimento pelo qual pessoa física, órgão ou entidade, após o final do exercício financeiro, prestarão contas, ao órgão competente, sobre a legalidade, legitimidade e economicidade da utilização dos recursos orçamentários e extra-orçamentários, da fidelidade funcional e do programa de trabalho (MARANHÃO, 2005).

No âmbito federal, o tema foi tratado na Instrução Normativa Nº 08/1990, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para quem a prestação de contas é o “processo organizado pelo próprio agente responsável ou pelos órgãos de contabilidade analítica das entidades da administração indireta, referente aos atos de gestão praticados pelos respectivos dirigentes”.

Como consequência, a ocorrência de se confiar coisa alheia aos cuidados de terceiro implica, por necessidade lógica, fazer surgir a respectiva responsabilidade pelo seu destino. Decorrentemente, dessa responsabilidade, advém o dever de prestar contas. Surgirá, assim, a figura do devedor de contas, que é o administrador de bens ou interesses pertencentes a terceiros, e a do credor destas contas, ou seja, o beneficiário em favor de quem se efetivou a administração dos referidos bens ou interesses.

O sujeito que movimenta recursos que não pertencem a si, mas a terceiros, tem não apenas a obrigação, como também o direito de prestar contas. Neste aspecto, Furtado (2007, p. 34) leciona que:

Não existe responsabilidade por administração de recurso alheio sem o respectivo dever de prestar contas; assim como não há o dever de prestar contas sem a correlativa responsabilidade por gerência de recurso alheio. Como são institutos jurídicos absolutamente dependentes um do outro, indissociáveis, correlatos, é fácil concluir que o agente que gerencia interesses de terceiros – o responsável – será sempre o mesmo que estará obrigado a prestar contas, ou seja, o titular da prestação de contas. São aspectos distintos, porém resultantes do mesmo fato gerador, qual seja, a gerência de bens de terceiros.

Dessa forma, a prestação de contas deverá ser instruída com os documentos justificativos, consistente na discriminação da universalidade das receitas e despesas, relativa a administração de bens, valores ou interesses de outrem, num lapso temporal determinado, efetivada por força de lei ou contrato. Esta é uma obrigação proveniente do princípio universal de que todos aqueles que administram bens alheios, ou mesmo tendo-os em sua guarda, têm o dever de acertar o resultado de sua gestão, pois ao gerir o que não lhe pertence deve prestar contas.

Tratando-se das relações entre particulares, diferentemente do que se observa na Administração pública, em se verificando a omissão no dever de prestar contas, surge a ocasião de manejo da ação de prestação de contas, na forma prevista nos Artigos 914 a 919 do Código de Processo Civil, sendo parte legitimada para impetrá-la tanto quem tem o direito de exigí-las (proprietário dos recursos administrados por terceiros) como quem tem a obrigação de prestá-las (administrador).

Neste aspecto, Debus et al. (2007, p. 189) ensinam que:

[...] a prestação de contas é de fundamental importância porque é por meio dela que se verificará a boa e correta aplicação do dinheiro público. Por isso, a prestação de contas deve ser considerada a principal preocupação do administrador, pois toda decisão que tomar e todo ato que praticar, deve levar em consideração a sua futura prestação de contas.

Em relação à Administração pública, nota-se outra lógica a ser observada, notadamente por emanar da Lei Básica Federal. Sobre essa matéria, está disposto no Art. 70, parágrafo único, que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, 1988). Pelo exposto, mostra-se reluzente que a prestação de contas poderá ser exigida de pessoa física ou jurídica, com a evidente dependência de como for constituída a relação jurídica entre devedor e credor da obrigação de prestar contas.

No que atine a essa obrigação de prestar contas, Furtado (2007, p. 35) ressalta que “[...] o dever de prestar contas é intransferível, salvo a atribuição de responsabilidade por reparação de dano patrimonial (responsabilidade civil) aos sucessores hereditários do gestor público, até o limite do quinhão transferido”.

Tratando sobre o tema ora em análise e dando ênfase à condição de agente público envolvido na gestão dos recursos pertencentes à coletividade, Meireles (2009, p. 111) esclarece que “[...] no caso do administrador público, esse dever mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um *múnus público*, isto é, de um encargo para com a comunidade.” Nessa esteira, todo administrador dos bens pertencentes a todos terá o dever de prestar contas de sua gestão administrativa.

Relativamente ao dever de prestar contas na Câmara Municipal, independentemente de sua apresentação ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA), cumpre refletir sobre o entendimento jurisprudencial atual do Tribunal de Justiça. Neste ponto, há uma divergência entre duas câmaras cíveis desta corte, a terceira e a quarta câmara, constando em entendimentos opostos.

Na primeira corrente, da quarta câmara cível, no julgamento do Agravo de Instrumento, procedente de Codó, Maranhão, decidindo que o Prefeito Municipal não tem obrigação de enviar, concomitantemente, sua prestação de contas ao TCE/MA e à Câmara de Vereadores (Anexo I). Segue a ementa do julgado. *In Verbis*:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LIMINAR CONCEDIDA. PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO PREFEITO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. ENVIO CONCOMITANTE À CÂMARA E AO TCE. INEXISTÊNCIA DE DEVER LEGAL. AFRONTA AO RITO DO ART. 31 DA CF/88. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ART. 49 DA LRF. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO.

I. Inexiste obrigação legal de envio de contas à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas Estadual concomitantemente pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

II. É obrigatória a observância do rito estabelecido pelo art. 31 da Constituição Federal de 1988 em que se considera como oportuna a análise do Legislativo somente após a emissão do parecer técnico pelo TCE, sob pena de violação ao postulado da separação dos poderes. Precedente.

III. Interpretação conforme a preceito do art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

IV. Recurso conhecido e provido (MARANHÃO, 2011).

Com fundamento no julgado anteriormente exposto, a decisão vai de encontro com o entendimento estabelecido na Instrução Normativa nº 009/2005 do TCE/MA, que diante modelo de mensagem de apresentação de prestação de contas, claramente assegura pela apresentação concomitante, pois em face do Art. 49 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, uma cópia da prestação de contas deverá estar disponível no órgão responsável pela sua elaboração, e outra

será destinada à Câmara de Vereadores, ficando disponíveis, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Seguindo essa linha de entendimento, mais recentemente a terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Maranhão proferiu uma decisão neste sentido, condenando o prefeito de Grajaú, Mercial Arruda, confirmando decisão de 1º Grau, que pelo prazo de três anos não poderá contratar com o poder público, receber benefícios e incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. A condenação prevê também pagamento de multa de R\$ 2.500,00 (Dois mil e quinhentos) reais. O prefeito deixou de apresentar à Câmara de Vereadores do município cópia da prestação de contas referente ao exercício de 2009, conforme denúncia do Ministério Público Estadual (MP).

Neste sentido, colhe-se o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Maranhão (Anexo II): *In Verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESTAÇÃO DE CONTAS INTEMPESTIVAS. DESCABIMENTO. PETIÇÃO INICIAL APTA. CONDUTA ÍMPROBA. IMPROVIMENTO DO APELO. 1. A prestação de contas tardia não tem o condão de afastar a configuração do ato de improbidade administrativa. 2. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo (inteligência do art. 11, inciso VI, da Lei nº. 8.429/1992). 3. Apelação conhecida e parcialmente provida, tão somente para excluir da sentença a condenação em honorários advocatícios, uma vez que recaiu em favor do ministério público. Inteligência do art. 128, § 5º, II, a da Constituição Federal (MARANHÃO, 2012)

Ambas as decisões originaram-se de representações de grupos sociais mobilizados nos municípios acima elencados que, diante da omissão da apresentação da prestação de contas na Câmara de Vereadores, recorreu ao Órgão Ministerial para que instaurasse o procedimento competente e, uma vez confirmada as alegações constantes da representação, ingressou com uma Ação de Improbidade Administrativa em face dos gestores municipais.

Espera-se que haja uma convergência jurisprudencial no Tribunal de Justiça do Maranhão diante da contradição dos julgados.

### 3.1 As contas anuais do chefe do executivo

O artigo 84, XXIV, da Constituição Federal, expressa que compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. Tal obrigação aplica-se igualmente aos Governadores de Estado e do Distrito Federal e aos Prefeitos Municipais.

O órgão ao qual se deverá prestar contas, para o Presidente da República é o Tribunal de Contas da União (TCU); no caso dos Governadores de Estado e do Distrito Federal é o Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal; já em relação aos Prefeitos Municipais, será tanto TCE ou, em havendo, no Tribunal de Contas dos Municípios ou Município (TCM).

Do exposto, conclui-se que quem presta contas é o Presidente da República, o Governador, o Prefeito, e não a União, o Estado-membro ou mesmo o município; mais enfaticamente: quem presta contas é o administrador de dinheiro, bens e valores públicos ou que a administração responda, não a administração. Impende destacar que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, no Art. 15, estabeleceu: “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração”.

No âmbito municipal, por ser o aspecto pertinente para a presente produção monográfica, Furtado (2007, p. 37) leciona que

o dever de prestar contas anuais é da pessoa física do prefeito. Nesse caso, o prefeito age em nome próprio, e não em nome do município. Tal obrigação é *ex lege*. O povo, que outorgou mandato ao prefeito para gerir seus recursos, exige do prefeito – através de norma editada pelos seus representantes – a prestação de contas. É obrigação personalíssima (*intuitu personae*), que só o devedor pode efetivar, não se podendo admitir que tal prestação seja executada através de interposta pessoa (procurador, preposto, substituto, etc.).

Por ser *intuitu personae*, a Corte de Contas deverá recusar o cumprimento dessa obrigação em sendo apresentada por uma prefeitura referente à obrigação de um ex-gestor municipal, continuando o ex-prefeito exposto a todas as sanções previstas para os agentes públicos que não prestam contas.

As contas municipais apresentadas anualmente pelo chefe do executivo municipal, segundo Furtado (2007, p. 37):

Não são contas de pessoa jurídica, da prefeitura, do município, contas de entidade, e que a pessoa física do prefeito é apenas a responsável pela gestão das receitas públicas, como se fosse possível segregar a responsabilidade pela administração de dinheiros, bens e valores públicos da respectiva obrigação de prestar de contas.

Cabe ressaltar que a apresentação das contas anuais pelo prefeito municipal à Instituição de Contas competente, em nada prejudica este dever de prestar contas imposto por lei de forma imediata na Casa Legislativa Municipal, pois tanto o art. 31, § 3º da Lei Maior, combinado com o Art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece que as contas apresentadas pelo prefeito municipal deverão ficar disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Aqui tem-se o sustentáculo do controle social a ser operado pelo cidadão e pelas entidades da sociedade civil organizada quando procedem à fiscalização da conformidade dos documentos apresentados com o aspecto fático em si presentes.

Com o intuito de facilitar esse controle efetivado pela sociedade, entende-se que essa via da prestação de contas colocada à disposição da comunidade deverá ser a mais completa possível, sendo acessível os termos técnicos nela contidos da melhor maneira possível, com a consequência de não servir para o controle social, o que é vedado pelos comandos legais pertinentes. Facilitar o controle da comunidade é um imperativo que se retira dos dispositivos normativos supramencionados.

No presente trabalho entende-se que o controle das contas de governos municipais deverá ser amplo, envolvendo as contas de governo e as contas de gestão.

### **3.2 Contas de governo e contas de gestão**

Ao proceder à análise das contas públicas, percebe-se que elas são regidas por dois regimes jurídicos.

Inicialmente, tem-se o regime abrangendo as denominadas contas de governo, que são exclusivas para a gestão política do chefe do Poder Executivo, que prevê o julgamento político a cargo do respectivo Parlamento, com o auxílio da

Instituição de Contas, cabendo a esta a emissão de parecer prévio, consoante o disposto no Art. 71, I, c/c art. 49, IX Constituição Federal.

O segundo regime jurídico abarca as que se intitulou de contas de gestão, que poderão ser prestadas ou tomadas, referentes aos administradores de recursos públicos; no caso ora em exame, há a imposição de que seu julgamento seja técnico e realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas, conforme o disposto no Art. 71, II da Carta Política vigente, sendo consubstanciado em acórdão que terá eficácia de título executivo (CF, Art. 71, § 3º), na hipótese de que haja imputação de débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicação de multa (punição).

Neste sentido, julga-se interessante destacar as colocações apropriadas de Furtado (2007, p. 50) segundo o qual:

O Supremo Tribunal Federal (ADI nº 849), examinando as competências institucionais do Tribunal de Contas da União, reconheceu a clara distinção entre as do artigo 71, I, de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo, e as do art. 71, II, de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

### 3.2.1 Contas de governo

Como já se delineou, há uma reluzente distinção entre contas de governo e contas de gestão. Para sua melhor compreensão, necessário se faz estabelecer os aspectos distintos e caracterizadores de ambas, o que se fará em diante.

De início, cumpre destacar que o entendimento do conceito de contas de governo tem seu suporte no Art. 71, inciso I, em sintonia com Art. 49, inciso IX, da Constituição Federal. Aqui se percebe seu marco legal para que se possa entender a missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas de auxiliar o Parlamento quando procede ao julgamento político que exercerá sobre a gestão anual do Chefe do Executivo. Como já discorrido, esse auxílio será consubstanciado no parecer prévio, com o prazo de 60 (sessenta) dias para sua elaboração, a contar do recebimento das respectivas contas que serão prestadas anualmente, sob conseqüências a serem impostas ao gestor diante de omissão, caso ocorra.

A prestação de contas de governo, que se diferencia da prestação de contas de gestão, como será considerado adiante, é o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os



Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem.

As contas de Governo devem revelar, na lição de Furtado (2007, p. 51-52)

[...] o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento.

Referentemente à apreciação das contas de governo, impende destacar que é a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) que, no caso, foram propostas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, podendo acontecer de as mesmas terem sido recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, e não os atos administrativos em si mesmo considerados que serão observados com acuidade ao se proceder a esse exame. O desempenho do gestor dos recursos públicos é primordialmente o que interessa na avaliação, quando se observa os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração pública sob sua confiança.

No caso, o órgão julgador das contas de governo é o Parlamento, no exercício do controle externo, cabendo ao Tribunal de Contas, como instituição auxiliar nesse aspecto,

[...] instruir o processo informando sobre a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, bem como sobre o cumprimento de tais programas quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas. (FURTADO, 2007, p. 52-53).

Nesse exame, para efetivar a conformidade das contas de governo, fator relevante constitui a realização de auditoria, que, na lição de Debus et al. (2007, p. 187) é uma

[...] técnica contábil, destinada a obter elementos de convicção que permitam julgar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os princípios da Contabilidade geralmente aceitos, e se as demonstrações contábeis deles decorrentes refletem adequadamente a situação econômico-financeira do patrimônio, os resultados do período administrativo examinado e as demais situações nelas demonstradas.

Em complemento, ressaltando a importância das auditorias no controle externo da administração pública a cargo da Instituição de Contas, Pascoal (2007, p. 160) leciona que

[...] as auditorias obedecem a um planejamento específico e objetivam coletar dados pertinentes aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades; avaliar, do ponto de vista do desempenho operacional, suas atividades e sistemas; e aferir os resultados alcançados pelos programas de governo.

Um aspecto de extrema relevância no estudo das contas de governo é sobre o seu julgamento. Por revestir-se dos aspectos anteriormente elencados, trata-se de julgamento eminentemente político a cargo dos representantes do povo, no caso os membros do Poder Legislativo competente, através do auxílio do Tribunal de Contas, sem prejuízo do que se procede quando do julgamento técnico das contas, prestadas ou tomadas, dos administradores (ordenadores de despesa), previsto no artigo 71, II, da Carta Política.

Como decorrência do exposto, o juiz natural que procederá ao julgamento das contas de governo é a Casa Legislativa do ente controlado,

[...] devendo atuar com total autonomia, emitindo juízo de valor, mas não se descuidando das normas de procedimento (devido processo legal, contraditório, ampla defesa, publicidade, motivação das decisões, etc.), nem podendo incidir em manifesta ilegalidade, sob pena de nulidade a ser imposta pelo controle do Judiciário. Nessa hipótese, cabe ao Poder Legislativo repetir o processo (FURTADO, 2007, p. 54).

O julgamento político necessitará do parecer prévio conclusivo sobre as contas de governo a cargo das Cortes de Contas, que deverá ser emitido no prazo legalmente estipulado.

Este parecer prévio poderá ser:

- a) pela aprovação;
- b) pela aprovação com ressalva;
- c) pela desaprovação;
- d) com abstenção de opinião.

Conclui-se, com fundamento no anteriormente exposto, que o julgamento das contas de governo dos chefes do Poder Executivo é um ato composto, posto que dois órgãos precisam se manifestar para que se chegue a uma avaliação.

A formação da vontade do Tribunal de Contas, mediante parecer prévio, é um instrumento indispensável para o posicionamento da Casa Legislativa, responsável pela edição do ato principal desse exame. Por revestir-se de essencialidade para o julgamento do parlamento, em se verificando atraso na emissão do parecer prévio, o Poder Legislativo deverá cobrar o cumprimento da obrigação, mas não se admitirá o julgamento ante a ausência da apreciação da Casa de Contas.

Tratando-se de prestação de contas de governo municipal, objeto da presente produção monográfica, o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas competente referente às contas que o chefe do Executivo Municipal deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, segundo o disposto na Carta Maior, Art. 31, § 2º. No caso de parecer prévio sobre as contas do Governador ou do Presidente da República, a deliberação da respectiva Casa Legislativa será tomada por maioria simples de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Para melhor elucidação, Furtado (2007, p. 54), sustenta que

[...] no processo de julgamento político feito pelo Parlamento, é necessária a observância ao princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), bem como à cláusula da plenitude de defesa e do contraditório (CF, art. 5º, LV); também é imprescindível a motivação da deliberação emanada da Casa Legislativa. Caso ocorra transgressão dessas garantias constitucionais, a deliberação parlamentar será considerada inválida. Em tal caso, repisa-se, compete ao Órgão Legislativo repetir o processo.

Finalmente, mesmo havendo a aprovação da contas do chefe do Executivo no julgamento político, essa decisão não tem a força de suprimir a responsabilidade do Prefeito nas esferas penal, civil, ou por atos de improbidade administrativa.

### 3.2.2 Contas de gestão

Como já discorrido, o conceito de contas de gestão, que também recebe a denominação de contas dos ordenadores de despesa, diferencia-se do de contas de governo.

Para sua melhor compreensão, convém ater-se ao comando do Art. 71, inciso II, da Carta Magna, que estabelece a competência do Tribunal de Contas da União de

Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL, 1988).

Simetricamente, essa competência se estende aos demais Órgãos de Contas dos Estados e do Distrito Federal e Municípios (CF, art. 75, caput).

De acordo com o ensinamento de Furtado (2007, p. 59-60):

As contas de gestão, que conforme as normas de regência podem ser anuais ou não, evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios, tais como: arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas. As contas podem ser prestadas ou tomadas, conforme sejam apresentadas pelo responsável ou constituídas em procedimentos efetivados pela própria administração ou pelo Tribunal de Contas.

Tratando do julgamento das contas de gestão, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas se dará no exame minucioso, de cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, relativo à legalidade, legitimidade e economicidade, bem como aos relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas, nos termos do Art. 70 da Lei Maior.

Comentando o tema, revela-se oportuna a intervenção de Furtado (2007, p. 60) quando afirma que:

Efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercitará toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa. Aqui se investigará se o ente público cumpriu os ditames da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do município, da Lei nº 4.320/64, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93), das leis orçamentárias, enfim de todas as normas que compõem o ordenamento jurídico aplicáveis à gestão em exame.

Independentemente da participação do Poder Legislativo no julgamento das contas de gestão, será atribuída ao Tribunal de Contas a competência de julgar as contas dos ordenadores de despesa, prestadas ou tomadas, pois o seu julgamento é essencialmente técnico. Justifica-se isso devido o julgamento proferido pela Casa Legislativa ser essencialmente político.

Reforçando o entendimento, cabe destacar os ensinamentos de Furtado (2007, p. 61), *In Verbis*:

Nessa direção, o Supremo Tribunal Federal, em razão da observância compulsória do modelo federal pela esfera estadual – prevista no artigo 75 da Lei Maior –, decidiu que é inconstitucional a subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas do Presidente da Assembléia Legislativa, compreendida na previsão do artigo 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do artigo 71, I, combinado com o artigo 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do chefe do Poder Executivo.

O julgamento das contas de gestão pelos Tribunais de Contas dar-se-á da seguinte forma:

- a) Regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;
- b) regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário;
- c) irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
  - I) omissão no dever de prestar contas;
  - II) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
  - III) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;
  - IV) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Nessa esteira, cumpre citar o disposto na Instrução Normativa nº 009/2005 do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA), em seu Art. 10, *caput*, normatizando que:

Para fins de emissão do parecer prévio e do julgamento das contas dos gestores, serão levados em consideração, além dos documentos previstos nesta Instrução Normativa, os relatórios exigidos na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e os resultados colhidos em auditorias e inspeções eventualmente realizadas no exercício, na forma do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (MARANHÃO, 2005).

As contas serão consideradas não liquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito. Nesse caso, ocorrerá o trancamento das contas não liquidáveis e o conseqüente arquivamento do processo. Dentro do prazo de cinco anos, contados da publicação da decisão terminativa, poderá haver, à vista de novos elementos, o desarquivamento do processo e a conclusão da respectiva tomada ou prestação de contas. Transcorrido esse prazo sem que tenham surgido novos elementos, as contas serão consideradas encerradas, com baixa na responsabilidade do administrador.

Nesse julgamento, o Tribunal de Contas, nos termos do Art. 71 da Carta Política vigente, exercendo suas competências constitucionais, assim procederá:

- a) aplicará aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (CF, art. 71, VIII);
- b) assinará prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (CF, art. 71, IX);
- c) representará ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (CF, art. 71, XI).

### **3.3 O Prefeito ordenador de despesas**

Por ter o presente trabalho monográfico como objeto a prestação de contas municipal, oportuna a discussão que gira em torno do caso do prefeito ser o ordenador de despesas, questão que reside preponderantemente nos pequenos municípios, onde o mesmo acumula as funções políticas com as de ordenador de despesas, diferentemente do que se procede em grandes municípios, e na administração federal e estaduais, em que o chefe do Executivo não desempenha essa função, em razão da distribuição e escalonamento das funções de seus órgãos e das atribuições de seus agentes.

Nessa situação peculiar, cabe um questionamento: tem o Tribunal de Contas competência para julgar a respectiva prestação de contas?

Nesses casos, segundo a decisão do Superior Tribunal de Justiça, o prefeito se submeterá a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento, precedido de parecer prévio; outro técnico a cargo da Corte de Contas. Como exemplo eloquente a decisão desse Tribunal Superior deu-se nestes termos do seguinte julgado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, *in casu*, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido (BRASIL, 2002).

Diante do exposto, caso os Tribunais de Contas Estaduais se vissem impedidos de proceder ao julgamento das contas de gestão dos gestores municipais atuando como ordenadores de despesa em razão da natureza do cargo que ocupam, de forma semelhante operar-se-ia que o Tribunal de Contas da União não poderia também fazê-lo.

Como consequência razoavelmente lógica, tem-se que o regime de julgamento de contas será determinado pela natureza dos atos a que elas se referem, e não por causa do cargo ocupado pela pessoa que os realiza. Conclui-se então que em relação aos atos de governo, haverá o julgamento político; já em referência aos atos de gestão, ocorrerá o julgamento técnico.

O julgamento político será concretizado pela Câmara de Vereadores, sobre as contas anuais oferecidas pela administração e examinadas, previamente pelo Tribunal de Contas que sobre elas emite, apenas, um parecer, conforme anteriormente relatado. No caso do julgamento técnico e definitivo, lavrado pelo Órgão de Contas, que chega a conclusão seja pela legalidade ou pela ilegalidade dos atos praticados pelo prefeito, agindo como foi nessa qualidade de ordenador de despesas.

Sobre o discutido, precisa a lição de Furtado (2007, p. 65):

Nessas circunstâncias, a apreciação das contas de governo do chefe do Executivo municipal será consubstanciada na peça denominada parecer prévio (CF, art. 71, I, c/c 75, caput), enquanto as contas de gestão do prefeito ordenador de despesa serão julgadas mediante a emissão de acórdão (CF, art. 71, II, c/c 75, caput), que terá força de título executivo, caso haja imputação de débito ou aplicação de multa (CF, art. 71, § 3º).

O significado desse procedimento é que o nome do prefeito deverá constar na lista dos ordenadores de despesa inelegíveis elaborada pelo Tribunal de Contas a ser enviado para a Justiça Eleitoral, na forma disposta no § 5º do artigo 11 da Lei nº 9.504/1997.

No entanto, no julgamento do Recurso Extraordinário 132.747-2, o Supremo Tribunal Federal concluiu, por maioria, pela impossibilidade do prefeito, ainda que na condição de ordenador de despesa, ser julgado pelo Tribunal de Contas Estadual.

O tema é bastante complexo, não se enquadrando nos limites da presente produção monográfica analisar os contornos jurídicos da discussão, bastando apenas que se registre o seguinte:

[...] com a edição da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/10), está expressamente consignado na parte final da alínea *g* do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/90 que o disposto no inciso II do artigo 71 da Constituição Federal se aplica a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição. Esse dispositivo reflete a boa evolução do Direito aplicável ao Controle Externo (FURTADO, 2011).



### 3.4 Penalidades pelo descumprimento do dever de prestar contas

O Ordenamento jurídico brasileiro possui inúmeros dispositivos que incidem no caso de não apresentação de contas pelo gestor público. Furtado (2007, p. 45-46) apresenta alguns exemplos ante a hipótese de inadimplência de prefeitos:

a) É ato de improbidade administrativa, ficando o responsável sujeito às seguintes cominações: ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. (Lei nº 8.429/92, Arts. 11, VI, e 12, III);

b) É crime comum, sujeito ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores, estando o inadimplente passível de pena de detenção de três meses a três anos, além da perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular (Decreto-Lei nº 201/67, Art. 1º, VI, § 1º e 2º).

Neste ponto, oportuna a lição de Furtado (2009, p. 373) para quem

[...] aí estão estabelecidas duas obrigações que são autônomas, distintas e, portanto, cumulativas, isto é, o adimplemento de uma não prejudica a outra. Isso porque elas têm objetivos completamente diferentes: na primeira, o propósito é atender ao princípio da transparência fiscal, ou seja, disponibilizar a prestação de contas para consulta da sociedade (CF, art. 31, § 3º, e LRF, art. 49, *caput*); na segunda, a intenção é viabilizar o julgamento das contas de governo e, se for o caso, das contas de gestão.

c) É fato gerador de inelegibilidade (Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, I, g, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010);

d) Será instaurada a respectiva tomada de contas especial pelo órgão competente. Assim, cabe ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão instaurar imediatamente a Tomada de Contas Especial. Para tanto, a Corte de Contas do Estado publicará anualmente uma Resolução em que deverá constar a declaração dos prefeitos inadimplentes com a prestação de contas junto ao Tribunal. No

corrente ano, foi publicada a Resolução Nº 177, de 04 de abril de 2012 em que foi publicada a lista dos prefeitos inadimplentes referentes ao exercício de 2011.

Sobre o assunto, pertinente à conceituação de tomada de contas que traz o Art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 56 / 2007 nos termos seguintes: “Tomada de contas especial é um processo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e obtenção do respectivo ressarcimento” (BRASIL, 2007).

Neste ponto, conveniente a distinção entre tomada de contas especial e prestação de contas. Chaves (2007, p. 232) leciona que:

Para efeitos formais, diferencia-se tomada de contas especial e prestação de contas. Processo de contas é gênero. Trata-se de um conjunto de documentos e informações, obtidas direta ou indiretamente, que permitem avaliar a conformidade e o desempenho da gestão dos responsáveis por políticas públicas, bens, valores e serviços públicos. As tomadas de contas aplicam-se aos órgãos da administração direta. Prestam contas todos os demais jurisdicionados, encontram-se na administração indireta ou fora dela.

e) Haverá intervenção do Estado no município (CF, art. 35, II). Neste aspecto, convém frisar que, devido à prestação de contas de governo ser ato personalíssimo, a intervenção só deverá ocorrer quando o prefeito inadimplente ainda estiver no exercício do mandato. Este é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, ao julgar Representação para Intervenção Estadual no Município de São João dos Patos, por ausência de prestação das contas municipais, referente ao exercício financeiro de 2004, de responsabilidade do Ex-Prefeito Celso Antônio da Rocha Santos Sobrinho.

Nesse toar, a Corte já se manifestou nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. NÃO PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO EX-PREFEITO. OBRIGAÇÃO *INTUITO PERSONAE*. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DA ATUAL GESTORA. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO APTA. ADOÇÃO DE MEDIDAS JUDICIAIS PARA POSSIBILITAR A PRESTAÇÃO DE CONTAS. REPRESENTAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE POR UNANIMIDADE DE VOTOS.

I – Não obstante a Constituição Federal, em seu art. 35, II, e o art. 17, II da Constituição Estadual, autorizem a intervenção Estadual em Município quando não forem prestadas as devidas contas, essa intervenção somente poderá ser efetuada quando o gestor inadimplente ainda permanecer na chefia do Poder Executivo, ou quando o seu sucessor também incorrer na mesma omissão vedada pela Carta da República (MARANHÃO, 2006).

Inquestionavelmente que o pedido de intervenção do Estado no município tem-se revelado a providência mais eficaz para compelir os prefeitos a cumprirem o

princípio da prestação de contas. Diante da ameaça de intervenção, os gestores buscam efetuar e entrega no prazo legalmente estabelecido. Mesmo assim, anualmente verificar-se-á a ocorrência de faltosos, abrindo a ocasião para a competente ação do Tribunal de Contas, de forma imediata, pois, como se percebeu, a Resolução com a declaração dos inadimplentes é publicada no dia imediatamente seguintes ao termo final para a devida apresentação das contas.

Caso que merece atenção é o fato de que, diante da omissão no dever de prestar contas em razão do falecimento do responsável (e nessa situação), o Tribunal de Contas deverá proceder à tomada de contas especial. Sobre o tema, Furtado (2009, p. 365) leciona que a ela

[...] será direcionada unicamente para a apuração de dano patrimonial, possibilitando-se aos sucessores civis o contraditório e a ampla defesa, sob pena de nulidade do processo. Sendo assim, a possibilidade de oferecer a prestação de contas é um direito do sucessor civil que, se exercido, impedirá a abertura do processo de tomada de contas correspondente.

Pelo exposto, colhe-se que o dever de prestar contas não é penalidade, mas, ao contrário, uma obrigação de natureza civil, não se operando a extinção desse dever com a ocorrência da morte do responsável, perdurando para os sucessores.

Além das citadas consequências, Meirelles (2008) relata que, caso o prefeito não apresente suas contas no período legalmente estabelecido, caberá à Câmara Municipal constituir uma comissão de parlamentares para tomá-las e promover a responsabilização cabível do gestor pelas irregularidades eventualmente encontradas. Do contrário, caso as contas sejam apresentadas de forma deficiente, só restará ao parlamento municipal rejeitá-las, sendo vedado pedir nova prestação.

Nesse aspecto, aqui se revela adequado o controle social na hipótese de apresentação deficiente das contas municipais, pois os cidadãos, isoladamente ou em grupo de pessoas, bem como as entidades da sociedade civil organizada, poderão apresentar à Câmara Municipal solicitação de investigação no caso de se verificar desconformidade das informações prestadas, como a que se dá quando uma nota fiscal encontra-se juntada ao conjunto da documentação e refere-se a, por exemplo, uma obra pública, e restar inequivocamente assegurado que sua prova relativa ao serviço prestado é falsa, em virtude da não execução da mesma.

## **4 O CONTROLE SOCIAL: fiscalização popular da administração pública municipal no maranhão**

### **4.1 O Controle social na Constituição de 1988**

O controle social ganhou força jurídica no Brasil a partir de 1988 com a entrada em vigor da nova ordem constitucional, a qual foi denominada de Constituição Cidadã, quando surgiu, enfaticamente, o papel do cidadão junto aos Poderes públicos, em contraposição com o regime de exceção que governou o país no período imediatamente anterior. Este desconsiderava o princípio democrático, cujos preceitos objetivam estabelecer instrumentos de controle da administração pública, controle sobre o poder político e, com mais destaque, controle sobre os representantes políticos eleitos por meio do processo eleitoral que lhes confere o mandato popular.

Neste norte, oportuna a definição deste tipo de controle que orientará as discussões do presente trabalho:

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (BRASIL, 2012).

Este controle social, resta forçoso concluir, fundamenta-se no princípio da soberania popular, pilar máximo da democracia brasileira, eleito pela Constituição Federal o regime de governo adotado pela república brasileira. Nesta esteira, Oliveira (2002, p. 159) defende que “[...] o controle social é considerado a forma mais democrática de acompanhamento da administração pública”.

No período da História recente brasileira, sob o comando dos militares, na Administração pública prevalecia a exclusão da sociedade civil dos processos de tomada de decisões bem como a ausência de controle social e de avaliação das políticas governamentais, distanciando o cidadão da coisa pública.

Como dispositivo mais evidente de controle da administração pública, a Constituição de 1988, tratando da fiscalização do Município que está a cargo da Câmara Municipal, obriga em seu Art. 31, § 3º, os municípios a manterem suas contas durante 60 (sessenta) dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade,

nos termos da lei, constituindo a reflexão deste dispositivo constitucional o objetivo principal da elaboração do presente trabalho monográfico.

Tecendo comentários sobre o dispositivo constitucional ora em análise, Bulos (2009, p. 613-614) sustenta que o el é “[...] inédito na ordem constitucional brasileira. Seu objetivo é resguardar a moralidade administrativa, primando pela transparência dos negócios públicos”.

Posteriormente, a Lei Complementar nº 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu Art. 49, complementou o texto constitucional nos termos seguintes:

As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (BRASIL, 2000).

A despeito disto, Silva (2009, p. 21) entende que “o controle social mostra-se eficaz no controle da Administração Pública, razão pela qual está presente na Lei de Responsabilidade Fiscal como desdobramento dos princípios constitucionais”. Destarte, resta inconfundível que o Chefe do Poder Executivo Municipal, ao apresentar suas contas, deverá deixá-las disponíveis no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico que cuidou da sua elaboração, a fim de que os cidadãos possam conferir a veracidade das informações sobre os investimentos municipais e a destinação dos mesmos.

Acrescente-se a essa discussão que a Constituição de 1988 trouxe outros institutos de participação popular que foram nela inseridos, considerando-se que uma maior parte ainda depende de regulamentação.

Segundo Silva (2009, p. 25), os referidos institutos são:

- a) Proposição de ação popular (Art. 5º, LXXIII);
  - b) Plebiscito (Art. 14, I, e Art. 18, §§3º e 4º);
  - c) Referendo (Art. 14, II);
  - d) Iniciativa popular (Art. 14, III, Art. 27, § 4º, Art. 29, XIII, e Art. 61, § 2º);
  - e) Participação em colegiados de órgãos públicos (art. 10);
  - f) Cooperação, por meio de associações representativas, no planejamento municipal (Art. 29, XII);
  - g) Participação na fixação da política agrícola (Art. 187);
  - h) Participação na gestão administrativa da seguridade social (Art. 194, parágrafo único, VII);
  - i) Participação por meio de organizações representativas, no atendimento aos direitos da criança e do adolescente (Art. 227, § 7º);
  - j) Admissão em caráter genérico, na gestão do ensino público (Art. 206, VI);
- e

l) Colaboração com o poder público na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro (Art. 216, § 1º).

Legislação subsequente disciplinou e ampliou essas formas de participação da sociedade na gestão da coisa pública. Como ilustração dessas outras formas de participação social, serve como exemplo, os Conselhos e associações populares, audiências públicas, e as ouvidorias. Sobre conselho, Gomes (2005, p. 91) defende que o mesmo “é uma forma, reconhecida por lei, de fazer o controle social através de entidades e organizações da sociedade em paridade com representantes do governo”.

Destacam-se entre as mais promissoras e efetivas formas de controle social os conselhos de controle e acompanhamento de programas de governo, a exemplo dos Conselhos de Saúde, da Alimentação Escolar, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), da Assistência Social, entre outros com base na realidade de cada município.

Mesmo levando-se em consideração o anteriormente exposto, no que tange aos conselhos de controle social das políticas públicas, amplamente implantados nos municípios, estes se revelam imprestáveis no exame do presente trabalho de conclusão de curso de graduação, posto que a constante investida dos administradores municipais os controla sistematicamente, chegando a se perceber uma “prefeiturização” dos conselhos, ocorrendo uma perversa confusão entre representantes do poder público e sociedade civil, acabando os mesmos a não cumprirem o disposto na Constituição para esta via da fiscalização das políticas públicas, restando permeada de lacunas sua missão.

Atualmente estes são os vários canais destinados a permitir que os cidadãos, individualmente ou mediante entidades representativas, expressem suas razões e opiniões acerca dos assuntos públicos, diretamente refletidos nos interesses da coletividade que por meio dos tributos financiam a ação estatal.

Outro meio não menos destacado de participação social na gestão da coisa pública que a Carta Magna autoriza é o que se dá na elaboração da proposta do orçamento público, em que governos municipais e estaduais dispensaram a intermediação de entidades representativas da sociedade e preferiram a participação direta e individual aos cidadãos, prática intitulada de orçamento participativo.

Como desdobramento da inovação trazida pelo texto constitucional de 1988, acrescenta-se a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, a Lei de Contas Públicas, que se encontra inserida no contexto da concretização do princípio da transparência administrativa por meio da Internet. Essa lei “dispõe sobre a criação de ‘homepage’ na ‘Internet’, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências”. O TCU publicou a Instrução Normativa Nº 28, de 5 de maio de 1999 que estabelece regras para a implementação da ‘homepage’ Contas Públicas, de que trata a referida lei.

O grande benefício é que a citada página na Internet já foi criada no site Contas públicas, e deve permitir a consulta a demonstrativos contábeis e financeiros e a relação de contratos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o disposto no Art. 1º da lei em comento.

Outro instrumento bastante útil na concretização destes objetivos é o portal da transparência do Governo federal.

Como se percebe, a produção de informações sistematizadas e confiáveis, bem como o monitoramento e avaliação do desempenho das políticas e programas sociais públicos, a permissão do exercício do controle social, a transparência nas ações governamentais e a prestação de contas da ação dos órgãos públicos, inquestionavelmente, ganhou espaço destacado na agenda política brasileira com o advento da Constituição de 1988. Tudo isso traz um fortalecimento da participação de organizações da sociedade civil e dos cidadãos na gestão da coisa pública, conferindo maior legitimidade à ação dos gestores, especialmente aos responsáveis pelas contas municipais.

Tratando do assunto em foco no momento, Silva (2009, p. 23) leciona que

A presença da sociedade exercitando o controle social, cobrando transparência e a edição de leis processuais que ensejem agilidade no trâmite dos processos inibirá, sem dúvida, a impunidade que se banha na correnteza dos recursos intermináveis ensejando a prescrição, socorrendo os portentados do poder econômico ou político.

Quando se está a tratar do controle social, não se poderá deixar de abordar a questão orçamentária, devido a sua imprescindibilidade para a consecução das ações governamentais, cuja relação entre ambas é inseparável. Assim, Silva (2009, p. 30) afirma que

[...] nas cidades onde o orçamento do governo conta com a interferência da população tanto na fase de elaboração quanto na de execução das metas ali propostas têm apresentado benefícios expressivos para a redução de problemas ligados à saúde, à educação, à assistência social.

O resultado desses fatores será a melhoria das condições de vida da população, objetivo maior da ação estatal. Daí que é forçoso concluir que governos democráticos (que primam pela transparência) são essenciais para que se assegure plenamente a participação-cidadã, visando que se atinja um elevado índice de desenvolvimento humano e, fundamentalmente, se fortaleça o regime de governo democrático adotado pela República Brasileira.

No estudo do controle social, um termo que desponta é o denominado *accountability*, do inglês, sendo definido como “responsabilidade pela prestação de contas ou responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos” (MENDES, 2008, p. 347).

O estudo do significado deste termo necessita de mais pormenorizada atenção, não cabendo aqui esta tarefa, sendo suficiente anotar o entendimento de Mendes (2008, p. 347), para quem

[...] a existência de efetiva democracia, proporcionando o florescimento de uma cidadania participante, não somente se liga à questão da *accountability* como condiciona sua própria existência. À medida que se desenvolve o arcabouço burocrático, os direitos do cidadão devem também se desenvolver, no intuito de se evitar os abusos da burocracia em relação àqueles.

Então, com o amadurecimento das relações democráticas, se tão propostas as bases de uma cidadania mais ativa, participante, cujo resultado espera-se ser o fortalecimento das relações entre gestores públicos e cidadãos, daí advindo profícuos frutos de desenvolvimento da sociedade de forma ampla.

#### **4.2 Fiscalização da prestação de contas do governo municipal**

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas teve, com a Constituição Cidadã, a introdução de um importante dispositivo que reforça a atividade de controle, incluindo o controle social da administração pública.

A referência a este reforço encontra-se no § 2º do Art. 74 da CF. *In Verbis*: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima



para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988).

Ademais, o Art. 5º, *caput*, e § 1º, da Instrução Normativa nº 009/2005 do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão determinam que

[...] a prestação de contas do Prefeito Municipal compõe-se dos documentos constantes do anexo I - e seus demonstrativos – da presente Instrução Normativa, ressalvado o disposto no art. 24.

§ 1º Integram, de acordo com o *caput*, a prestação de contas do Prefeito os balanços gerais do Município e seus componentes (módulo I do anexo I); os balancetes mensais com respectivos comprovantes de receitas e despesas (módulo II do anexo I); e as prestações de contas das entidades da Administração Indireta - empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações públicas (módulo III do anexo I) (MARANHÃO, 2005).

Isso significa dizer o processo de prestação de contas é exigente, complexo, com um extenso rol de documentos que devem ser apresentados à Corte de Contas anualmente e que requer o trabalho de profissionais especializados que atendam plenamente à exigência do instituto em exame.

Constata-se que as prestações de contas realizadas pelos prefeitos não contemplam apenas dados técnicos, traduzidos por balanços e relatórios indicados nos referidos anexos, mas também informações quanto a questões imprescindíveis à população, por exemplo, o cumprimento da exigência de aplicação dos percentuais dos recursos municipais em saúde, educação e nos quesitos que envolvem a questões relativas à necessidade da transparência na gestão pública.

Do exposto, a fiscalização da prestação de contas do governo municipal revela-se uma tarefa que exige conhecimento técnico para sua devida compreensão, sendo necessário que haja a sua apresentação com versão simplificada, numa linguagem acessível, de fácil entendimento, exatamente para facilitar o acesso e o entendimento dos dados nela contidos. Neste sentido, Mendes (2008, p. 351), tratando sobre assunto em debate, sustenta que “[...] além de conter os demonstrativos, a prestação de contas deve ser bastante detalhada para permitir que o regime de responsabilidade fiscal se pautar pela transparência”.

Contudo não é o que se verifica, sendo que, mesmo diante da complexidade dos dados, isso não será motivo forte o suficiente para impedir o acesso da população à prestação de contas do governo municipal, cuja dinâmica de atuação deve superar a aparente dificuldade.

A fiscalização da prestação de contas é um enorme desafio que precisa ser vencido para que a sua realização a contento traga frutos revertidos em benefícios na qualidade de vida para a coletividade.

Como já demonstrado em várias passagens do presente trabalho monográfico, o acesso aos documentos da prestação de contas é um direito constitucionalmente garantido. Assim, qualquer empecilho deverá ser rechaçado, sob pena de provocar grave lesão à coletividade, gerando o indicativo que sua omissão poder ensejar a cobertura de ilícitos dos mais graves, com a conseqüente necessidade de investigação.

Pelo exposto, diante da passagem de mais de vinte e quatro anos da promulgação da constituição, nada mais adequado que a imediata apropriação pela sociedade deste permissivo constitucional, cuja análise foi escolhida como o objetivo principal da presente produção monográfica, bem como deve haver um debruçar-se sobre todo o conjunto de informações que o prefeito entrega anualmente ao Poder Legislativo Municipal e buscar relacionar suas informações com a verdadeira ocorrência dos serviços públicos lá declarados como realizados, feitos, concretizados na documentação apresentada, cuja veracidade e idoneidade das contas municipais devem ser certificadas pelo exame social das mesmas.

Em caso de se verificar a ocorrência de informações inverídicas, providências legais devem ser acionadas, isto é, a fim de que o povo exerça o direito de análise e verificação, encaminhando aos órgãos de fiscalização do Estado aquilo que entender como irregularidade.

Quanto ao prazo de apresentação da prestação de contas, que deverá ficar à disposição da população para proceder à sua fiscalização, há que se considerar o disposto no Art. 57 da CF/88 com o Art. 4º, *caput*, parágrafo único da Instrução Normativa nº 009/2005 do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. *In Verbis*:

O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. (CF, art. 57).

O Prefeito, além do cumprimento do disposto no *caput* do artigo anterior, deverá disponibilizar, a partir de 15 de abril de cada ano, uma via da prestação de contas ao respectivo Poder Legislativo e, outra, ao órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, conforme determina o art. 49 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Parágrafo único. A forma e o conteúdo da prestação de contas que será disponibilizada ao público devem ser semelhantes ao da prestação de

contas encaminhada ao Tribunal de Contas para apreciação e julgamento. (TCE/MA, IN nº 009/2005, art. 4º, parágrafo único) (MARANHÃO, 2005).

De acordo com o inciso XXIV do Art. 84 da Constituição Federal, o chefe do Poder Executivo “[...] deverá prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior” (BRASIL, 1988).

Em estrita observância do princípio da simetria constitucional, que exige uma harmonização entre os institutos jurídicos da Constituição Federal, nas Constituições dos Estados-Membros e nas Leis Orgânicas Municipais, o Art. 64, inciso XIV, da Constituição do Estado do Maranhão, estabelece que: “compete privativamente ao Governador do Estado, encaminhar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, a prestação de contas referente ao exercício anterior” (MARANHÃO, 1989).

O mesmo se observa no disposto no Art. 158, inciso IX, da Constituição do Estado do Maranhão, quando se referir ao Prefeito Municipal, competindo-lhe, nos termos da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município: “prestar, anualmente, ao Tribunal de Contas do Estado, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa municipal, as contas referentes ao exercício anterior” (FURTADO, 2003).

Confrontando os indicativos das normas supramencionadas e da Instrução Normativa do TCE/MA, conclui-se que, com o advento da Emenda Constitucional à Constituição Federal nº 50/2006, o prazo para o encaminhamento das contas passou a não mais ser 15 (quinze) de abril, mas sim o dia 2 (dois) de abril de cada ano. Assim, a partir desse dia terá início o período de disponibilização do acesso à prestação de contas pela sociedade. O que importa, fundamentalmente, é que a todo e qualquer cidadão ou instituição da sociedade que tenha o desejo do acesso às contas do governo municipal deve ser assegurado este direito, não se admitindo a privação a nenhum grupo social.

Entretanto, no Estado do Maranhão a prática da fiscalização da prestação de contas do governo municipal não é um elemento que faça parte da agenda da sociedade, que motive ações na totalidade dos municípios do Estado, o que pode ser explicado com o estudo da história do povo do Maranhão pelo comando de uma elite que relegou a população local a um estado de subserviência intenso.

Na verdade, além das ações do Ministério Público do Maranhão através do Programa Contas na Mão, o que existe são ações que estão sendo desenvolvidas por um grupo social organizado com vistas a incentivar o povo a fiscalizar a documentação levada pelo prefeito à Câmara Municipal com a comprovação da aplicação dos recursos públicos municipais, mas que está longe de abarcar todos os municípios maranhenses. Trata-se do movimento social intitulado Fóruns e Redes de Defesa dos Direitos da Cidadania, cujo trabalho teve início por volta do ano 2005 no estado.

Antes do início sistemático dos trabalhos dos Fóruns e Redes de Defesa dos Direitos da Cidadania, a prática corriqueira era a entrega anual da prestação de contas dos municípios apenas no TCE/MA, mesmo constando entre a documentação apresentada na Corte de Contas uma mensagem do prefeito municipal informando que uma cópia havia sido entregue também na Câmara Municipal para a fiscalização de qualquer interessado, nestes termos:

Apresento, perante Vossa Excelência, para apreciação e julgamento, na forma constitucional, minha prestação de contas de governo, relativa ao exercício de 200X, Município de XXX, de conformidade com o disposto no art. 24 da Instrução Normativa TCE-MA nº 009, de 2 de fevereiro de 2005. Declaro, para todos os efeitos legais, que, em razão do que dispõe o art. 49 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2005, uma via da prestação de contas está disponível no órgão responsável pela sua elaboração, e outra destinada à Câmara de Vereadores (MARANHÃO, 2005).

Convém destacar que o Art. 48 da LRF estabelece a necessidade de que a entrega seja cercada de ampla divulgação, com destaque de inclusão dos meios eletrônicos de acesso público, justamente para assegurar que todos os habitantes do município tenham conhecimento da sua entrega para, querendo, verificar a consistência da mesma, ou seja, deve ser assegurada a viabilização da consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

No envio da prestação de contas ao Poder Legislativo Municipal, há um pronunciamento do Tribunal de Justiça do Maranhão cujo entendimento jurisprudencial assegura que o envio deverá ser de toda a documentação da prestação de contas, e não apenas dos balanços e dos balancetes.

Neste sentido, colhe-se o seguinte julgado. *In Verbis*:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE FISCAL. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS AO PODER LEGISLATIVO. OBRIGATORIEDADE DE ENVIO DE TODA A

DOCUMENTAÇÃO, E NÃO APENAS DO BALANÇO E DOS BALANÇETES. VIABILIZAÇÃO DA CONSULTA E APRECIÇÃO PELOS CIDADÃOS E INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE. III - A cópia da prestação de contas encaminhada ao Poder Legislativo deve ser integral, constituída não apenas das peças contábeis, isto é, o balanço e os balancetes, mas também de todos os demais documentos que dão suporte às informações inseridas pelos técnicos contadores, sob pena de ficar inviabilizada a fiscalização da idoneidade e da veracidade das mesmas contas, pelos cidadãos e instituições da sociedade. IV - Apelação desprovida (MARANHÃO, 2008).

O entendimento do Tribunal de Justiça do Maranhão originou-se por provocação da sociedade civil do município de Araguanã, através de uma Representação ao órgão do Ministério Público Estadual da Comarca de Zé Doca, sob a coordenação dos Fóruns e Redes de Defesa dos Direitos da Cidadania, Região do Turi, no Maranhão, alegando que o prefeito não havia fornecido uma cópia integral da prestação de contas do governo municipal para apreciação da sociedade, constando apenas sua apresentação no Tribunal de Contas. Como consequência da vigilância da sociedade civil organizada, o alcaide foi afastado do cargo em 2007 diante da omissão do dever de prestar contas. Este fato fora inédito na história do Maranhão.

Consoante o fato anteriormente relatado, em recente julgado, o Tribunal de Justiça do Maranhão posicionou-se pela cassação do mandato do prefeito do município de Cajapió. O motivo da cassação foi o fato de o gestor não ter apresentado – no prazo estabelecido em lei – a prestação de contas do exercício financeiro de 2008 ao Tribunal de Contas do Estado (TCE). Em função disto, o prefeito respondeu uma ação penal por ter se omitido na apresentação da prestação de contas anuais, referente ao exercício de 2008, ao TCE/MA e à Câmara Municipal, o que resultou em sua cassação.

Na decisão a seguir transcrita, foi acolhida a tese da imperiosa necessidade do gestor municipal prestar contas de forma expressa. Neste sentido, colhe-se o seguinte julgado. *In verbis*:

AÇÃO PENAL. PREFEITO MUNICIPAL. DENÚNCIA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DESCUMPRIMENTO DO ART. 1º, VI, DO DECRETO-LEI Nº 201/67. CONFIGURAÇÃO. CONDENAÇÃO. UNANIMEMENTE. 1. Se há nos autos lastro probatório mínimo de que tenha o denunciado praticado os fatos típicos descritos na peça acusatória, imperiosa a condenação do acusado no crime previsto nos art. 1º, VI, do Decreto-Lei 201/67. 2. Denúncia julgada procedente para condenar o acusado, por unanimidade. (MARANHÃO, 2012).

Por todo o Estado do Maranhão o trabalho dos Fóruns e Redes de Defesa dos Direitos da Cidadania gerou inúmeras Representações contras os gestores municipais pela omissão na entrega na Câmara Municipal da via da prestação de contas para o acesso ao público, chegando a haver ampla mobilização popular em frente às Câmaras no dia 15 de abril de 2006, marco inicial desta específica atividade no estado deste trabalho em prol do controle social das contas municipais, como demonstrado anteriormente.

Como desdobramento, além de afastamento de gestores dos cargos, houve a obrigação da entrega de toda a documentação da prestação de contas dos governos municipais através do pronunciamento do Poder Judiciário. Indubitavelmente, isto é um fato marcante para a construção do direito no estado do Maranhão.

O trabalho dos Fóruns e Redes de Defesa dos Direitos da Cidadania utiliza como metodologia de sua mobilização os cursos de formação de agentes populares de controle social, intitulados “Cursos de Capacitação de Agentes de Controle Social” que são ofertados em parceria com a Controladoria Geral da União (CGU) no Maranhão, voltados para membros dos Conselhos de políticas públicas e lideranças sociais.

Em 2007, dia dezesseis de abril, houve uma mobilização social envolvendo todos vinte e quatro municípios da Região do Turi, quando o povo acampou na frente das Câmaras Municipais para esperar a entrega das prestações de contas dos Prefeitos, exercício do ano 2006.

Naqueles municípios em que o gestor se omitiu este dever legal, cuja conduta agride a moralidade pública, o movimento social formalizou uma representação ao órgão do Ministério Público para que apurasse as irregularidades e movesse ação de improbidade administrativa em face do gestor inadimplente, pois omitir-se de prestar contas da administração financeira, quando o chefe do ente municipal esteja obrigado a fazê-lo, constitui ato atentatório tanto aos princípios constitucionais como aos administrativos. No caso dos inadimplentes, sua omissão inviabilizará o direito da cidadania de consultar e apreciar as contas municipais, para saber como o seu dinheiro foi gasto.

O gestor público municipal, ao não disponibilizar cópia integral da prestação de contas, quebra exigência prevista na Constituição Federal como

princípio da administração pública, qual seja: o de que o administrador público é obrigado a fazer o que a lei expressamente determina.

Devido, a sua repercussão na região, o ato ficou conhecido como o dia em que o povo resolveu pregar um susto nos prefeitos, dado o ineditismo do acontecimento.

#### 4.2.1 O caso de Anajatuba

Ilustrando o trabalho em prol da efetivação do controle social das contas municipais, os Fóruns e Redes de Defesa dos Direitos da Cidadania estabeleceram uma agenda de ação pelo estado para que o dispositivo constitucional do Art. 31, § 3º e no Art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal tivesse plena eficácia, pois antes da mobilização do movimento da sociedade civil retromencionado, não havia sido registrado nenhuma iniciativa para que a vigilância da sociedade frente à prestação de contas do ente municipal se concretizasse. O que se tinha era letra morta destes dispositivos presentes no texto constitucional e na LRF,

Em vista da efetivação das disposições legais no que tange à fiscalização popular da prestação de contas do governo municipal, o movimento social dos Fóruns e Redes de Defesa dos Direitos da Cidadania organizou uma grande mobilização para a fiscalização das contas da prefeitura de Anajatuba, no mês de dezembro de 2010, com grande participação popular, realizando uma verdadeira auditoria popular das contas municipais.

Na ocasião, a Câmara de Vereadores da cidade foi ocupada pela “Marcha da Cidadania contra a Corrupção”, com aproximadamente 500 (quinhentas) pessoas que auditaram a prestação de contas da administração do prefeito municipal, exercício 2009.

Como metodologia da concretização da fiscalização popular das contas municipais, uma comissão para analisar a documentação entregue à Câmara foi formada por 12 (doze) entidades, entre eles o Fórum Maranhense de Segurança Alimentar e Nutricional, Fóruns e Redes de Cidadania, Sindicatos de Trabalhadores Rurais e de Funcionários Públicos, e entidades de controle social, como Adedican (de Miranda do Norte) e a OCCIS (Organização de Combate às Injustiças Sociais – Santa Luzia).

A avaliação dos documentos constantes da prestação de contas foi realizada por áreas de atuação: Assistência social, Educação, Administração, Saúde, Previdência e Saneamento.

Como parte dos trabalhos de auditoria popular, da análise descobriu-se a ausência da documentação referente aos processos licitatórios, cuja presença é obrigatória o seu envio à Câmara Municipal para análise e pronunciamento deste Poder.

Em seguida, descobriu-se que o prefeito construiu uma praça no valor de R\$ 600 (seiscentos mil) reais, num povoado do município que não havia comprovação da realização da obra pelos membros daquela localidade presentes ao trabalho de fiscalização. Outras irregularidades foram encontradas nos trabalhos realizados pela população, cujas irregularidades foram denunciadas ao Poder Legislativo local e ao TCE/MA para apuração.

Mobilização como esta terá sua reedição, em 2013, na cidade de Santa Luzia, sendo escolhida para ser o polo irradiador para os demais municípios do estado, tendo o dia quinze de abril com a data estabelecida pelo movimento como marco.

Sendo marca desta mobilização, nos dias que antecedem a atividade fiscalizatória, é realizado um curso sobre noções de auditoria popular para subsidiar os participantes para os termos técnicos presentes na documentação da prestação de contas.

#### 4.2.2 O caso de São Benedito do Rio Preto

Outro exemplo de mobilização popular no Estado para a fiscalização da prestação de contas do governo municipal ocorreu em São Benedito do Rio Preto. Lá, a articulação popular ficou a cargo do Núcleo de Defesa dos Direitos da Cidadania de São Benedito do Rio Preto (NDDCSBRP), organização social ligada aos Fóruns e Redes de Defesa dos Direitos da Cidadania.

Nesse município, a população organizada mantém uma postura de vigilância permanente em relação aos gastos públicos, com investidas para proceder à verificação da prestação de contas do governo da cidade após sua entrega na Câmara Municipal.



O dia 21 de setembro de 2011 foi consagrado como um dia histórico para o município. Nesta data, durante a noite, o povo dirigiu-se à praça da cidade para um ato público objetivando tomar consciência da maior fiscalização popular já feita no Maranhão em uma administração pública, em termos de documentos auditados por uma comissão da sociedade, com a confecção de um extenso documento, num total de dez relatórios, cuja apresentação deu-se no evento em comento. (Anexo III)

Além de o ato ser uma mobilização preparatória para a III Marcha Contra a Corrupção organizada pelos Fóruns e Redes de Defesa dos Direitos da Cidadania, que aconteceu na capital do estado em 7 de outubro de 2011, o evento popular consistia também para dar uma resposta pública ao desafio feito pelo gestor da administração municipal, gestão 2009-2012, que afirmara não existir na sua administração a prática de qualquer ato de corrupção, desafiando quem quer que fosse provar.

Atendendo ao desafio proposto, integrantes do NDDCSBRP se debruçaram sobre montanhas de papéis das prestações de contas dos anos anteriores, encaminhados à Câmara de Vereadores. A pesquisa deu-se de forma ampla, buscando informações sobre a administração do município em diários oficiais e portais de governos, visitas a povoados, nos locais das obras públicas e endereço de empresas prestadoras de serviços, análise de contratos firmados com a prefeitura, recibos de pagamento, notas de empenho, notas fiscais, folha de pagamento dos servidores, entre outros.

O trabalho do Núcleo tinha como objetivo principal a divulgação das informações sobre o que efetivamente acontece no município e a destinação exata de todos os recursos pertencentes à coletividade municipal.

Na assembleia de populares foi usado um telão para apresentar as conclusões da comissão que analisou a prestação de contas municipal, que versou sobre a quantidade de recursos que foram destinados nos últimos três anos e meio ao município de São Benedito do Rio Preto, incluindo-se a construção, manutenção e melhoria de estradas vicinais e destinadas à Educação, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico (FUNDEB), bem como outros pontos de investimentos do ente governamental foram o objeto da exposição pública. Outro ponto da investigação foi a realização do concurso público no município que, segundo se constatou, estava cercado de irregularidades.

Conforme consulta do blog mantido pelo NDDCSBRP,

Para espanto e indignação dos presentes, um elenco de obras que nunca foram feitas, inacabadas ou superfaturadas, algumas “executadas” por empresas fantasmas, habilitadas através de processos de licitação fraudulentos ou sequer existentes. Segundo depoimentos colhidos pelo núcleo, não foi apenas uma vez que os próprios moradores da zona rural do município tiveram que fazer a construção e manutenção das estradas à mão, debaixo de um sol escaldante, em regime de mutirão, para que não ficassem, no inverno, completamente isolados. Um verdadeiro escândalo, perdendo apenas em proporção, não em dano, somente para o Fundeb, considerado a “galinha dos ovos de ouro” dos recursos municipais, como alguns prefeitos gostam de afirmar. A conclusão dos membros do Núcleo é que o controle social das contas municipais realizado em São Benedito do Rio Preto “constatou irregularidade que seriam motivo suficiente para uma investigação federal, com a constituição de uma força tarefa, ante os fatos e a fatura de provas recolhidas e a proporção dos danos causados ao povo”, conforme consta do blog mantido pela organização social (SÃO BENEDITO..., 2011).

Na segunda parte da investigação popular da contas da prefeitura, foram analisados os recursos destinados à educação municipal, sob a rubrica do FUNDEB, da parte dos 40% (quarenta por cento), aplicados, conforme consta na prestação de contas, na infraestrutura escolar, na capacitação de professores, na aquisição de materiais escolares e de expediente, de combustíveis e gêneros alimentícios.

A constatação do exame social das contas públicas encontrou investimentos declarados na prestação de contas em escolas que foram reformadas apenas no papel, somente nas notas fiscais da prestação de contas, não somente uma vez, mas

[...] duas, três e até quatro vezes, mas que na realidade continuam, algumas, casas de alvenaria abandonadas, outras barracões de madeira, de chão batido, literalmente “casa de bode”, com “banheiros” ao ar livre, verdadeiros depósitos de crianças e adolescentes, expondo-as, juntamente com professores e demais profissionais da educação, a graves riscos à vida e à saúde (SÃO BENEDITO..., 2011).

Em relação aos valores investidos pelo governo municipal nessas reformas escolares, na realidade em parte inexistentes, a média encontrada pela investigação dos populares girou em torno do valor médio de R\$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil) reais.

Com base nas conclusões da fiscalização popular empreendida nesse município, os membros do NDDCSBRP encaminharam a farta documentação para o Ministério Público Estadual, ao Ministério Público Federal e ao Tribunal de Contas do Estado para as providências cabíveis.

Um dos resultados da ação do NDDCSBRP foi a cassação do prefeito no mês de agosto de 2012. A ação que levou à decisão liminar de afastamento do prefeito, da lavra da juíza Odete Maria Pessoa Mota, refere-se ao fato de o prefeito não ter nomeado e dado posse aos aprovados em concurso público realizado pelo Município em 2007.

Como desdobramento das investidas dos grupos organizados nas contas das prefeituras municipais no estado do Maranhão, a coordenação estadual dos Fóruns e Redes de Defesa dos Direitos da Cidadania passou a organizar um grande movimento estadual denominado Marcha do Povo Contra a Corrupção, com local de sua realização sendo a capital do estado.

#### 4.2.3 Marchas do povo contra a corrupção e pela vida

O movimento estadual dos Fóruns e Redes de Defesa dos Direitos da Cidadania tem como uma de suas atividades permanentes as Marchas do Povo Contra a Corrupção e Pela Vida cujo objetivo maior é fortalecer o movimento do controle social das contas municipais. O grande lema motivador da Marcha é: “Enquanto houve injustiças, marcharemos.” Como se percebe, o caminho será longo, pois não se vislumbra ausência de injustiça na sociedade maranhense.

A I Marcha aconteceu em 2010 e objetivou mostrar a indignação do povo maranhense com a corrupção eleitoral e administrativa detectada nas tímidas investidas do controle social pelo estado. Militantes sociais de diferentes entidades, representando municípios de todas as regiões do Maranhão estiveram envolvidos na realização do evento.

Na oportunidade do acontecimento da I Marcha, os manifestantes publicaram a lista de prefeitos inadimplentes com o povo, gestores foram representados pelos crimes de responsabilidade e de falsidade ideológica por não cumprir o dispositivo constitucional de disponibilizar a prestação de contas para o acesso público nas Câmaras Municipais.

Como parte da programação do evento, os participantes entregaram requerimento para que a Procuradora-Geral de Justiça oficiasse os Promotores de Justiça das Comarcas do interior do Maranhão sobre a responsabilidade em acompanharem a entrega da prestação de contas e o dever de acionarem os

prefeitos que não cumprirem o que determina a Constituição e as leis do país, a cada ano.

A II Marcha do Povo Contra a Corrupção e Pela Vida aconteceu também no ano de 2010, em São Luís. Em torno de 500 (quinhentos) militantes de diversas regiões do Maranhão participaram da atividade, no dia 7 de dezembro, Dia Internacional Contra a Corrupção. Como parte da programação foi dada entrada em representação na Procuradoria da República no Maranhão em face de prefeitos com indícios de irregularidades na aplicação dos recursos públicos na realização de fiscalizações populares das contas de governo municipal.

Ainda como parte da programação da II Marcha, foram ouvidos relatos de entidades e lideranças sociais sobre casos de violação de direitos humanos no Maranhão fruto da ausência de investimento público em políticas sociais nos municípios do interior.

A III Marcha do Povo Contra a Corrupção e Pela Vida, desta vez com mais de 1.500 (mil e quinhentas) pessoas, aconteceu em outubro de 2011, também em São Luís. Os participantes desta edição da Marcha portaram consigo dossiês que foram entregues às autoridades com competência para proceder sua investigação, denunciando improbidade administrativa e malversação do dinheiro público em dez municípios maranhenses que foram alvo da fiscalização procedida por membros da sociedade, no exercício do controle social.

Nessa Marcha os Fóruns e Redes de Cidadania do Maranhão consolidaram 10 (dez) dossiês em que comprovam atos de corrupção e improbidade administrativa por gestores municipais nos municípios de Anajatuba, Belágua, Jatobá, Lago dos Rodrigues, Monção, Presidente Vargas, Santa Luzia, São Benedito do Rio Preto, São João do Caru e Vargem Grande. Auditorias populares deram conta de malversação de dinheiro público. As denúncias foram encaminhadas às autoridades competentes, representantes do Ministério Público (estadual e federal), Controladoria Geral da União (CGU) e Polícia Rodoviária Federal.

A via legal da denúncia é bastante utilizada pelo movimento social no exercício do controle popular. Sobre o assunto, tratando sobre o controle externo da gestão pública por meio da fiscalização do Tribunal de Contas, convém observar o que aponta Chaves (2007, p. 35-36), para quem

[...] as denúncias são processos por meio dos quais o Tribunal apura irregularidades informadas por cidadão ou por pessoa jurídica da sociedade civil (sindicato, associação ou partido político). Esse instrumento é apurado em caráter sigiloso até que, confirmada a sua procedência, o Tribunal torne-o público.

A IV Marcha do Povo contra a Corrupção, pela Saúde, Vida e Educação aconteceu também em São Luís no dia 07 de dezembro de 2012.

Como atividade prévia à Marcha, o movimento realizou uma Audiência Pública de encerramento da Campanha Popular Estadual pelo Direito Humano à Educação Pública, Gratuita e de Qualidade.

A tônica do controle social das políticas públicas municipais continua com esta edição, que contou com a participação de mais de 4 (quatro) mil pessoas que marcharam num itinerário que envolveu paradas programadas na Procuradoria-Geral de Justiça, no Palácio dos Leões e no Tribunal de Justiça do Estado.

No último Encontro Estadual dos Fóruns e Redes, em Santa Luzia, de 28 a 30 de dezembro de 2012, na plenária final, os delegados deliberaram pela realização da V Marcha do Povo contra a Corrupção; de mobilização para a coleta de assinaturas exigindo no Maranhão uma Força Tarefa Federal, para auditar, investigar, fiscalizar a aplicação de recursos públicos transferidos pela União para os municípios, em vista da quantidade de obras inacabadas, abandonadas ou nem mesmo iniciadas; e realização do Congresso de Políticas Públicas.

Analisando as relações entre o Tribunal de Contas e o controle social, Gomes (2005, p. 93) destaca a participação social com um avanço no controle da ação governamental, nestes termos:

A participação popular no Estado de Direito ademais representa um avanço nas formas de controle da administração. Através dos institutos da participação, a coletividade passa a fiscalizar ativamente os desvios e abusos eventualmente cometidos pela administração pública. Ora, o crescimento da administração pública sobre a vida social importou na necessidade da criação de novos mecanismos de controle, visando a proteção dos cidadãos.

Como aponta Palhano (2005, p. 16), “[...] em qualquer que seja a realidade política, é indispensável o desenvolvimento do controle social sobre o Estado.” Com base nessa assertiva, pela efetiva vigilância da sociedade, o cidadão e os grupos sociais e políticos destacados no envolvimento das causas populares são convocados a acompanharem a gestão pública, sua obediência aos princípios que dão suporte à ação governamental, seus procedimentos e atividades de

execução das políticas sociais de investimento, além de, uma vez detectando irregularidade na gestão da coisa pública, oferecer denúncia aos órgãos competentes. Tudo isso vem fortalecer a Democracia brasileira e incidir diretamente na melhoria da prestação dos serviços públicos.

### **4.3 A Transparência, prevenção contra atos de corrupção e o controle social dos municípios**

Como já exposto, constata-se que, no Brasil, há um processo lento de desenvolvimento da preocupação com a transparência e o controle social, notadamente pelo avanço do acesso às redes sociais com o poder de difusão muito acima dos meios convencionais. Tem-se percebido que a sociedade atual prima pela informação sobre o desenvolvimento dos negócios públicos. Qualquer escândalo envolvendo gestores governamentais tornará logo de domínio público pela rapidez da difusão das informações veiculadas. O fato de a informação estar mais disponível faz com que haja um maior cuidado no trato com os recursos públicos.

No presente trabalho, quando se discorreu sobre o tema envolvendo a transparência, ficou evidente que com o ineditismo do texto constitucional, abriu caminho para que a administração pública ficasse sobre o controle dos contribuintes. Nesse sentido, o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal impôs um princípio altamente salutar ao equilíbrio financeiro das prefeituras: não se pode gastar mais do que se arrecada, devendo haver um equilíbrio nas contas públicas. Isso significa dizer que, por defender a transparência absoluta das contas públicas, essa lei se apresentou um sério obstáculo à corrupção.

Dessa forma, pode-se afirmar que a transparência

[...] é ter condição de acesso a todas as informações sobre como o governo trabalha. A transparência quer dizer que a administração pública funciona de uma maneira aberta, baseada em princípios éticos, e é capaz de ser questionada a qualquer momento, em função da facilidade que têm os cidadãos e outros interessados em acessar informações municipais. (TEIXEIRA, 2006, p. 36).

Apropriada também a conceituação de transparência fornecida pelo órgão do Governo federal que tem a missão de primar pelo combate à corrupção na administração federal, a Controladoria Geral da União (CGU), para quem

transparência “é quando sabemos onde, como e por que o dinheiro está sendo gasto. É quando as coisas são feitas às claras, sem mistérios, como deverão ser feitas. A Administração pública deverá ser sempre transparente, porque não deverá ter o que esconder do povo (CGU, 2009, p. 27).

Restou demonstrado, dessa forma, que a participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

Na gestão da Administração pública, deve haver a transparência da gestão fiscal, que

[...] sob o enfoque da LRF, consiste em tornar públicos e inteligíveis os atos de gestão fiscal, de modo a propiciar o controle, a fiscalização e a efetiva participação da sociedade na administração dos recursos que coloca à disposição do governo. Seja diretamente pelo controle externo ou indiretamente pelo controle interno (SILVA, 2009, p. 20).

Pelo exposto, nos entes federativos, pela obrigação da transparência dos dados fiscais relativos à saúde financeira do ente, é que o controle social encontra suporte nesta abertura.

É certo que nem todas as impropriedades nas contas públicas derivam necessariamente da improbidade e da corrupção de gestores públicos. No entanto, qualquer resistência em tornar conhecidos os gastos governamentais deve ser encarado como suspeito, pois gestores que agem dessa forma paira sobre si fortes indícios de corrupção, sendo uma de suas características mais marcantes a oposição veementemente a qualquer forma de transparência, em clara afronta ao Estado Democrático de Direito e as mais basilares princípios que ordenam o convívio social.

Colhe-se de forma inconfundível, que atitudes como esta se chocam com o Ordenamento jurídico vigente, constituindo crime, sujeito a penalidade o seu infrator.

Na visão da CGU, corrupção é “usar o dinheiro público como se fosse particular; é tirar dinheiro da merenda, do remédio, da obra e botar no próprio bolso ou no bolso de parentes e amigos; é usar o cargo público para beneficiar interesses privados” (BRASIL, 2009, p. 26).

Analisando o espaço que atos de corrupção corriqueiramente veiculados nos meios de comunicação social ocupam, ampliando o conhecimento público dos

casos, agentes neles envolvidos tentam apregoar uma falsa visão de sua normalidade relativa a isso. Revidando este entendimento, Trevisan et al. (2004, p. 19) entendem que:

É inaceitável que a corrupção possa ter espaço na cultura nacional. O combate às numerosas modalidades de desvio de recursos públicos deve, portanto, constituir-se em compromisso de todos os cidadãos e grupos organizados que queiram construir uma sociedade justa e equilibrada. Mesmo assim, em governos em que se praticam atos ilegais na administração, existe uma grande resistência à liberação de informações sobre os gastos públicos.

Daí que é forçoso concluir que governos democráticos e que primam pela transparência são essenciais para que se assegure plenamente a participação-cidadã, visando que se atinja um elevado índice de desenvolvimento humano e, fundamentalmente, se fortaleça o regime de governo democrático adotado pela República Brasileira.

Soa como atual as palavras de Oliveira (2002, p. 176), para quem

[...] o Brasil, cuja posição no ranking da corrupção mundial nunca foi das melhores, apresentou em quase igual proporção nos últimos anos – especialmente após a redemocratização iniciada em 1985 – expressivos avanços no combate aos crimes contra o dinheiro público e frustrantes recuos na punição aos criminosos.

Com base em tudo o que foi exposto, percebe-se que, com a apreensão do mecanismo de controle social através dos canais de transparência abertos com a publicação de instrumentos legais obrigando os entes e agentes governamentais a informarem a sociedade acerca dos seus atos, as investidas de uma sociedade permanentemente vigilante, assumindo uma postura ativa nesse processo, dificultarão para gestores tendentes a condutas ilícitas a saírem impunes em face dos atos tidos como corruptos. O desvio de recursos públicos condena o conjunto da sociedade ao subdesenvolvimento econômico e social crônico. A associação entre transparência, acesso à informação e instrumentos de participação cidadã são essenciais para a prevenção da corrupção e da má gestão pública.

Imprescindível nesse aspecto o exercício do controle social,

[...] tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais de um país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da Administração Pública não se deve restringir ao controle institucional. É fundamental para toda a coletividade que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as



ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados (BRASIL, 2009, p. 16).

Com o fortalecimento do mecanismo do controle social assegurado no Estado Democrático de Direito brasileiro, sem dúvida, ganhará o conjunto da sociedade, sendo traduzido este esforço em ação governamental com mais eficiência e gerador da paz social e vida digna a todos, combatendo na origem as injustiças sociais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se, no desenrolar das pesquisas que resultaram nesta dissertação acadêmica, que a Administração pública possui um complexo sistema de efetivação do controle da ação governamental. A classificação aqui apresentada bem ilustrou esta complexidade.

Afora esta consideração, percebe-se imprescindível que o Direito vigente reveste de proteção os bens da Administração quando estabelece as formas de controle, sob a consequência de se tornar insustentável a prestação dos serviços públicos, tão essenciais para o desenvolvimento normal da vida em sociedade.

Muito embora a teia do controle da Administração pública seja bastante distribuída, tem-se percebido que ela, por si só, não se mostrará capaz de impedir atos de desvio de finalidade e malversação dos recursos públicos, pois diuturnamente os veículos de Comunicação social divulgam atos de corrupção envolvendo agentes da Administração pública, sendo pacífico o entendimento de que atos dessa natureza afetarão gravemente a saúde financeira da Nação, desequilibram as contas públicas e retardam o desenvolvimento da sociedade.

Nos municípios não será possível que o controle externo da gestão municipal seja operado quando o prefeito municipal permanecer omissos no dever de prestar contas ao Poder Legislativo. Respeitando o comando legal, o gestor deverá possibilitar que a sociedade tome conhecimento de sua administração, passando pelo julgamento popular a sua gestão.

Muito embora exista o permissivo constitucional de que a população possa efetivar o controle das contas municipais, na prática, o que existe é uma omissão quase que generalizada nos municípios do Maranhão no exercício desse direito. No entanto, o que se percebe, de forma incontestável, é que a omissão da sociedade civil, em proceder ao controle da prestação de contas do governo municipal, causará imensuráveis prejuízos para a qualidade nos serviços públicos ofertados pelos entes municipais, considerando-se o estado de desenvolvimento humano dos municípios do estado, ficando atrás dos demais entes federativos.

Deve-se concordar que, inexistindo uma intensa e consistente fiscalização da sociedade, muito dificilmente existirá parlamento, governos, judiciário e tribunais de contas que sejam transparentes e democráticos, cumprindo com eficiência sua missão institucional. O exercício do direito de fiscalização popular nada mais

representa do que a consolidação do princípio da soberania popular, sobre o qual se funda a República brasileira.

O controle institucional, feito pelos órgãos públicos, como se torna fácil compreender, nunca será suficiente para se atingir uma administração pública eficiente, sendo necessário que a sociedade civil exerça e se aproprie dos instrumentos jurídicos que lhe permitam o controle das ações governamentais.

Há a necessidade do cidadão e das organizações sociais, entre outras, se municiarem de informações, principalmente na prevenção contra o mau uso da coisa pública. Dessa forma, é imperiosa a formação de alianças entre a sociedade civil organizada e instituições governamentais para que se possam maximizar os esforços no combate a este grande câncer que corrói as estruturas sociais que é a corrupção, o desvio de verba pública para fins estranhos ao bem-estar da coletividade, especialmente na sua manifestação na esfera governamental. Nesse sentido, na forma como atuam hoje, os Tribunais de Contas, no modelo que hoje se estruturam, não contribuem para o fim da corrupção. É preciso haver uma mudança significativa no comportamento dos grupos sociais e reinvenção de suas estratégias de ação para que se tornem uma força contra a corrupção, e capaz de vencê-la.

Necessário faz-se a edificação de uma ampla mobilização social pela transparência e defesa da coisa pública. A identificação das irregularidades e desvios de recursos públicos a serem investidos nas políticas governamentais, por meio do controle social, nos poucos casos em que ele efetivamente acontece, considerando-se o conjunto de municípios do Estado, tem-se revelado muito mais eficiente do que o controle externo operado a cargo do Tribunal de Contas do Estado. Urgente uma melhor apropriação dos instrumentos processuais de identificação e punição de agentes acusados de atos de corrupção.

A Constituição deixa consignada que as contas do município ficarão à disposição dos munícipes para exame e apreciação por sessenta dias anuais, ocasião em que poderá ser aferida a legitimidade do emprego das verbas públicas. A violação deste preceito ensejará responsabilização do chefe do Executivo, bem com do presidente da Câmara, este que deverá viabilizar para que o povo tenha acesso às contas na secretaria da Câmara dos Vereadores anualmente. É inarredável o direito de todo e qualquer cidadão saber como estão sendo aplicados os recursos que o Estado tão eficazmente recolhe da sociedade que financia toda sua ação. A população deverá ter acesso a informações sobre as despesas públicas

e ser estimulada a participar da fiscalização, mediante controle social. A prefeitura deverá incentivar a participação popular na discussão de planos e orçamentos. Suas contas deverão ficar disponíveis para qualquer cidadão (BRASIL, 2000).

No Maranhão, as mudanças de postura dos gestores municipais é muito mais evidente quando grupos de cidadãos se organizam para fiscalizar a administração municipal, pois quem vive o dia-a-dia do município mais de perto contempla os problemas em sua particularidade e pode interferir com maior legitimidade nos rumos da gestão.

É forçoso concluir que, antes do surgimento do movimento dos Fóruns e Redes de Defesa dos Direitos da Cidadania, o dispositivo constitucional do Art. 31, § 3º, era algo sem validade e aplicabilidade nos municípios do Maranhão. Timidamente, no presente momento, percebe-se um esforço na realização deste salutar objetivo, intrinsecamente vinculado à vontade do constituinte originário de 1988. Por isto, o trabalho do grupo retromencionado na implementação do direito e na busca da justiça é de fundamental importância e revestido de ampla legitimidade porque vem das ruas, dos povoados, do povo, que, nos termos do parágrafo único do Art. 1º da Constituição Federal, exerce a soberania popular. Sem o trabalho desse movimento, não se perceberia no estado qualquer investida social sobre as prestações de contas municipais.

Como é marcante na realidade brasileira a escassa contraprestação estatal, sendo uma de suas características a elevada carga tributária que sufoca a todos, nada mais legítimo e justo que o cidadão, fartamente amparado pelo direito vigente, através de seus representantes ou diretamente, o que é mais eficiente, como se demonstrou aqui, fiscalize as contas da Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição de (1988)**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 70/2012 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2012.

\_\_\_\_\_. **Controle Social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Controladoria Geral da União. Brasília, DF, 2012.

\_\_\_\_\_. **Controladoria Geral da União**. Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho vivo no dinheiro público. Brasília: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 2009.

\_\_\_\_\_. **Decreto Lei Nº 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: 20 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa Nº 56, de 5 Dezembro de 2007**. Dispõe sobre instauração e organização de processo 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: 26 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle da Gestão Pública**. Niterói: Ímpetus, 2007.

DEBUS, Ilvo et al. **Orçamento Público**. 5. ed. Brasília: Vestcon, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERREIRA Filho, Manoel G. et. al. **Textos Básicos sobre Derechos Humanos**. Madrid. Universidad Complutense, 1973. Tradução de Marcus Cláudio Acqua Viva. São Paulo: Saraiva, 1978.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. O regime de contas pública: contas de gestão e contas de governo. In: BRASIL. **Programa Contas na Mão: a experiência**

maranhense na transparência fiscal. Ministério Público do Maranhão São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2007.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FURTADO, Aliana Sá Sereno. O dever de prestar contas dos prefeitos municipais. **Jus Navigandi**. Teresina, ano 8, n. 66, 1 jun. 2003  
Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4119/o-dever-de-prestar-contas-dos-prefeitos-municipais>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

GOMES, Adhemar Martins Bento. O Tribunal de Contas e o Controle Social. In: **Revista Gestão Pública e Controle Externo**: Tribunal de Contas do Estado do Bahia. Salvador: TCE/BA, 2005.

MARANHÃO. **Constituição do Maranhão**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1989. Controladoria Geral do Maranhão. Disponível em: <<http://www.cge.ma.gov.br/pagina.php?IdPagina=2315>>. Acesso em: 08 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa N.º 009, de 2 de Fevereiro de 2005**. Dispõe sobre a sistemática de prestação de contas anual do Prefeito e do Presidente da Câmara de Vereadores, bem como do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tce.ma.gov.br/publicacoes/documento/arquivos/INSTRUCAO%20NORMATIVA%20009-05.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de justiça. Apelação Cível N° 0006696-24.2008.8.10.0000, Data do julgamento: 11/11/2008, 2ª Câmara Cível. Rel. Des. Marcelo Carvalho Silva.

\_\_\_\_\_. Tribunal de justiça. Agravo de Instrumento N° 0001207-30.2010.8.10.0034 (035665/2010), 05/04/2011, 4ª Câmara Cível. Rel. Des. Jaime Ferreira de Araújo, 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de justiça. Apelação Cível N° 026251/2011, julgado em 13/12/2012, 3ª Câmara Cível – Rel. Des. Lourival de Jesus Serejo Sousa, 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de justiça. RP 180832005, Data do Julgamento: 26/12/2006, Tribunal Pleno – Rel. Des. Nelma Sarney, 2006.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. Apelação Cível N° 0006696-24.2008.8.10.0000, julgado em 11/11/2008, 2ª Câmara Cível. Rel. Des. Marcelo Carvalho Silva, 2008.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. TJMA. Ação Penal. 0016091-69.2010.8.10.0000, Data do julgamento: 09/08/2012, 2ª Câmara Criminal – Rel. Des. JOSÉ BERNARDO SILVA RODRIGUES.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. Comentários aos art. 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (Org.) **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito Municipal brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

NOHARA, Irene Patrícia. **Súmula 473**. Direito Administrativo. 2011. Disponível em: <[http://www.direitoadm.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47:súmula-473stf&catid=14:enciclopedia-de-sumulas&Itemid=30](http://www.direitoadm.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=47:súmula-473stf&catid=14:enciclopedia-de-sumulas&Itemid=30)>. Acesso em: 26 dez. 2012.

OLIVEIRA, Arildo. **Controle Social: perspectiva para a fiscalização popular da administração pública no Brasil**. Brasília: Instituto Serzedêllo Corrêa, 2002.

OLIVEIRA, Marcos Afonso Marciano de. **Instrução Normativa SL N° 01/2001**. Belo Horizonte, 2001. Secretaria Municipal da Fazenda. Disponível em: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\\_tributaria/instrucoes\\_normativas/inslt01\\_2001.htm](http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/instrucoes_normativas/inslt01_2001.htm)>. Acesso em: 26 dez. 2012

PALHANO, Raimundo. Poder, controle social e orçamento público: uma introdução. In: PRAZERES, Maria Alice Bogéa; MACEDO, Miguel. **O Poder, o controle social e o orçamento público**. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e questões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo: teoria, jurisprudência e questões**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SÃO BENEDITO DO RIO PRETO ON LINE. **Como provar atos de corrupção 1: exemplo de São Benedito do Rio Preto**. 2011. Disponível em: <<http://saobeneditoriopreto.blogspot.com.br/2011/09/como-provar-atos-de-corrupcao-1-exemplo.html>>. Acesso em: 26 dez. 2012.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, Antônio Araújo da. **Controle Social e Transparência da Administração Pública**. Fortaleza: Dince Edições Técnicas, 2009.

TEIXEIRA, Alberto. **Guia da cidadania para a transparência: prevenção contra a corrupção**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

TREVISAN, Antoninho Marmo et al. **O Combate à Corrupção nas prefeituras do Brasil**. Cotia, SP: AMARRIBO, 2004.